

el equilibrio se rompa? Tal vez el sistema unitario se consolide; tal vez la República siga el ejemplo de los Estados Unidos y elija, en las vastas extensiones de su territorio, un punto que sirva sólo de residencia á las autoridades federales.

CAPITULO VI

Sumario: I. Formación del tesoro nacional. Derecho de imposición. — II. Aduanas. Su carácter nacional. Aduanas interiores. Uniformidad de las tarifas; forma de pago. — III. Importación y exportación. — IV. Jurisprudencia sobre los derechos de tránsito. — V. Venta y locación de tierras de propiedad nacional. — VI. Renta de correos. — VII. Impuestos y contribuciones. — VIII. Empréstitos y operaciones de crédito.

Art. 4º. «El Gobierno Federal provee á los
« gastos de la Nación con los fondos del
« Tesoro Nacional, formado del producto
« de derechos de importación y exporta-
« ción, hasta 1866, con arreglo á lo esta-
« tuido en el inciso 1º del artículo 67;
« del de la venta y locación de tierras
« de propiedad nacional, de la renta de
« correos, de las demás contribuciones
« que equitativa y proporcionalmente á
« la población imponga el Congreso Ge-
« neral y de los empréstitos y opera-
« ciones de crédito que decreté el mis-
« mo Congreso, para urgencias de la
« Nación, ó para empresas de utilidad
« nacional ».

I. Formación del tesoro nacional. Derecho de imposición.

Sólo la raquítica confederación americana de 1777 no asignaba al gobierno que creó los medios que requería para el desenvolvimiento de su acción. Tan anómalo estado de cosas no podía prolongarse mucho tiempo; pero era tanta la resistencia opuesta por algunos Estados á la consolidación de la unidad nacional, que hasta llegaron á discutir la conveniencia de acordar facultades al poder central, para reunir los

recursos que la administración demandase. Los autores del «Federalista» se esforzaron entonces en demostrar que no sólo la negación, sino aun la limitación de las rentas era un absurdo ante los principios más elementales de la ciencia política.

Hamilton resumió sus proposiciones en estas palabras, que encierran, para criterios desapasionados, una verdad que se impone con todos los caracteres de un axioma: « Un gobierno debe contener en sí todas « las facultades que requiera el pleno cumplimiento « de los objetos sometidos á su cuidado, y la completa ejecución de sus cargos por los cuales es « responsable, exento de toda restricción, salvo la « consideración al bien público y al sentimiento del « pueblo. Como los deberes de cuidar la defensa nacional y de garantizar la paz contra la violencia interna ó externa comprenden una disposición para « proveer á contingencias y peligros, á que no pueden « asignarse límites posibles, la facultad de establecer « esa disposición no debe reconocer otros límites que « las exigencias de la nación y los recursos de la « comunidad. Como la renta es la máquina esencial « por la cual debe obtenerse el medio de responder á « las exigencias nacionales, la facultad de procurarse « ese artículo en toda su extensión debe comprenderse necesariamente en la de proveer á esas exigencias. Como la teoría y la práctica conspiran á probar que la facultad de procurarse renta es infructuosa cuando se la ejercita sobre los Estados en su carácter colectivo, el gobierno federal debe necesariamente estar investido con una facultad ilimitada « para establecer contribuciones en los modos ordinarios. » (1)

En 1853, cuando se dictó la constitución de la con-

(1) «FEDERALISTA», pág. 235 (in fine).

federación se suscitó en la República el mismo debate que había tenido por teatro á los Estados Unidos al sancionarse su constitución de 1786; aquí también la exaltación de los partidos llegó á poner en duda la necesidad de que el gobierno federal que pudiera crearse contara ilimitadamente con las fuentes de recursos necesarios para el desenvolvimiento de sus facultades; aquí también los autores y comentaristas de la constitución de 1853 sintieron la necesidad de defender las prerrogativas nacionales, en contra de los ataques que les dirigían los espíritus apasionados por el localismo.

Alberdi, entre otros, en apoyo de la tesis que hoy nos parece tan sencilla, escribió que « el gobierno « ocupa hombres en el servicio de la administración « civil, á quienes debe sueldo, en cambio de su tiempo; necesita edificios para las oficinas del servicio, « cuya adquisición y sostén cuesta dinero; necesita « soldados, para hacer respetar y obedecer las leyes « y su autoridad; estos soldados viven de su sueldo, « consumen municiones de guerra y de boca, y necesitan armas, todo á expensas del Estado, á quien « dedican su tiempo y su servicio. » (1)

Después de la organización nacional de 1860, han sido recibidas como corolarios de verdades inconcusas las facultades que tiene el poder central para procurarse todos los elementos requeridos para responder á los grandes fines de su instituto, para afianzar la justicia, asegurar la paz interior, promover el bienestar general, proveer á la defensa común y asegurar los beneficios de la libertad.

Pero si el tesoro es necesario, podría acaso discutirse teóricamente la facultad del Estado para impo-

(1) ALBERDI, «Organización de la Confederación Argentina», pág. 517.

ner contribuciones á los habitantes que residen en él. La ciencia económica demuestra que así como el Estado suministra ingentes servicios á los particulares, debe ser retribuido en la única forma que puede serlo: proporcionada y equitativamente, por medio de contribuciones.

Las limitaciones que todo gobierno tiene para imponer contribuciones son: las exigencias nacionales, por un lado, los recursos sociales, por el otro. No sería prudente, ni menos aun justo, que el gobierno impusiera contribuciones que sobrepasaran las necesidades de la Nación. El límite del sacrificio individual, en cuanto á contribuciones, está en el límite de las exigencias de la comunidad; pero estas exigencias, por sí solas, no pueden ser el único regulador de los impuestos; es preciso consultar también el alcance de los recursos sociales. ¿Hasta dónde es posible imponer, sin que se resientan las fortunas privadas? Hasta allí debe llegar el poder del Estado.

La tradición argentina está preñada de vicios y de errores económicos. Durante la época colonial, la legislación se preocupó únicamente de aumentar las rentas que debían reunirse en las arcas reales, sin tomar en cuenta las necesidades de la población, por lo cual debía producirse necesariamente el desequilibrio entre las entradas fiscales y los recursos individuales. Durante toda la gestación de nuestra nacionalidad, las luchas internas y externas obligaron á nuestros gobiernos á imponer contribuciones, sin consultar la fortuna de la sociedad. El erario público podía aumentar así, pero la riqueza nacional no existía, propiamente hablando. La constitución, aprovechando las lecciones de la tradición y de la historia, se preocupó, no sólo de formar el tesoro fiscal, si que también y principalmente de formar la riqueza pública. El tesoro federal deriva de la riqueza pública;

aumentemos ésta, se dijeron los constituyentes, y proporcionalmente se acrecentará aquel. El fisco, dice el doctor Alberdi, es una parte del Estado, de la Nación; no puede enriquecerse un miembro, dejando el resto del cuerpo en la anemia; para fortalecer un brazo, es necesario fortalecer íntegramente el organismo; si nó, se siente el desequilibrio, y la organización del Estado padece.

Los artículos relativos á la libertad de comercio, de navegación y otros, se preocupan de organizar una legislación económica tal que dé facilidades para la producción, distribución, circulación y consumo de la riqueza; con esas bases, la constitución entra á formar el tesoro nacional.

Pero otra dificultad, emanada de su forma de gobierno, se presenta también en la República. De la misma manera que el gobierno federal, los gobiernos de provincia necesitan medios de llevar á cabo los grandes fines de su instituto. El artículo 5° de la constitución ordena á cada provincia que se dicte su ley fundamental, asegurando su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Para estos objetivos, aun cuando no tuvieran otros, los gobiernos locales requerirían la formación de un tesoro particular. ¿Cuál es el límite de la acción del poder central para imponer contribuciones? ¿Hasta dónde respetar las soberanías locales de las provincias, que requieren de esas contribuciones para vivir? Uno es el pueblo que paga; son dos las autoridades ante las cuales deben verse las contribuciones y los impuestos. El deslinde de derechos de la Nación y de las provincias no es siempre fácil, por más que el *salus populi* y el indisputado derecho de conservación puedan inclinar el criterio para dirimir los conflictos en favor de la Nación.

II. Aduanas. Su carácter nacional. Aduanas interiores. Uniformidad de las tarifas; forma de pago.

La primera fuente de recursos que indica el artículo 4° es el producto de los derechos de importación y exportación, es decir, el importe de las tarifas aduaneras. De esta disposición resulta que las aduanas son nacionales; pero la ley fundamental argentina ha creído indispensable repetir el precepto á despecho de aparecer redundante, pensando sus autores que en este punto era conveniente hacerlo en homenaje á la claridad de la ley.

El artículo 9° insiste en que « en todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso »; y el inciso 9° del artículo 67 dispone que corresponde al congreso « reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes y suprimir aduanas, sin que puedan suprimirse las aduanas exteriores que existan en cada provincia, al tiempo de su incorporación.»

Fácilmente se comprende que las aduanas tienen que ser nacionales en una república federativa. Si se dejase á cada uno de los Estados que componen la nación facultad ilimitada para reglamentar su comercio interior y exterior, como es corriente que ellos tienen intereses encontrados, por la variedad de los artículos que producen, existiría una completa anarquía económica, por razón de la lucha de las tarifas aduaneras que todas las provincias, entre sí, tendrían necesidad de imponer para hacer primar sus finanzas particulares. La nacionalización de las aduanas sirve entonces de baluarte de la unión, de dique contra un antagonismo que se acrecentaría de día en día, afectando cuestiones de trascendencia vital.

La constitución de 1853 confería ampliamente al congreso la facultad de crear y suprimir aduanas. Como veremos más adelante, la federalización de todas las rentas de aduana y, sobre todo, las procedentes de los artículos de exportación, no ha sido establecida en la ley fundamental sino después de pasar por el tamiz de un debate extraordinariamente apasionado. La amplitud de las facultades del poder legislativo fué también restringida.

La provincia de Buenos Aires, para incorporarse á la Confederación Argentina, al revisar los artículos de la constitución de 1853, se detuvo especialmente en aquellos que se referían á la legislación económica. No le bastó que se confiriera al congreso la facultad de crear ó suprimir aduanas, sin más limitaciones, por temor de que pudiera, en ejercicio de sus atribuciones, declarar inexistente la de Buenos Aires, que era su principal fuente de riqueza, y que debía ser más tarde la fuente principal de la riqueza nacional; por temor de que, suprimiendo la aduana de Buenos Aires, pudiera trasladarse á cualquier otro punto de la república y producirse así la ruina ó el decrecimiento de la provincia que se iba á anexar. Con el objeto de evitarlo, los convencionales de 1860 no intentaron desconocer la facultad del congreso para crear y suprimir aduanas; pero acordaron agregar al inciso 9 del artículo 64 de la constitución (hoy 67) estas palabras, que forman parte del texto vigente: « sin que puedan suprimirse las aduanas exteriores que existían en cada provincia al tiempo de su incorporación.»

No bastaba para los propósitos que tuvieron en vista los constituyentes de 1853 y 1860, al nacionalizar las aduanas, declarar que sólo el Estado podía establecerlas. En teoría cabía, aun con ese precepto, la posibilidad de que el congreso creara aduanas in-

ternas en el territorio nacional, para gravar con derechos de tránsito las mercaderías que se trasportasen de una provincia á otra. En este caso, podría trabarse la producción de un Estado, cediendo á un problemático provecho del vecino ó del que tuviera artículos similares. Si los azúcares de Tucumán, por ejemplo, tuvieran que pagar derechos de tránsito, por imposición del congreso nacional, al pasar por Córdoba ó Santa Fe, es lógico suponer que la vida de esa provincia quedaría estagnada, porque el valor del artículo se acrecentaría extraordinariamente con los gastos de transporte y el pago de derechos en las aduanas interiores. El mal sería más palpable, si los azúcares del Chaco quedasen exentos de gravámenes.

El peligro existe aun con la disposición de que es la nación la única competente para legislar sobre aduanas, porque poniéndose de acuerdo los representantes de varias provincias, que vienen ante el congreso guiados por los intereses particulares de la localidad que los elige, podría formarse una mayoría tendente á impedir la producción de un Estado, en beneficio de los demás.

En tal concepto y en atención á esas eventualidades, la constitución ha consignado los artículos 10, 11 y 12, en los cuales establece:

Art. 10. «En el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción ó fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases despachadas en las aduanas exteriores»;

Art. 11. «Los artículos de producción ó fabricación nacional ó extranjera, así como los ganados de toda especie que pasen por el territorio de una provincia á otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes,

« buques ó bestias en que se trasporten; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio»;

Art. 12. «Los buques destinados de una provincia á otra no serán obligados á entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito, sin que en ningún caso puedan concederse preferencias á un puerto respecto de otro, por medio de leyes y reglamentos de comercio».

La constitución dispone, además, que las tarifas aduaneras serán uniformes en todo el territorio nacional. Esta es una nueva precaución tomada por los constituyentes, para impedir la guerra económica entre los diversos Estados que componen la República.

La constitución de 1853 callaba sobre este particular; se limitaba á decir en el inciso 1º del artículo 64, que es el 67 de la constitución actual, que correspondía al congreso «legislar sobre aduanas exteriores y establecer los derechos de importación y exportación que han de satisfacerse en ellas». Pudieron los derechos ser uniformes en toda la República, ó variar según la importancia diversa de los puertos. Cuando la convención de Buenos Aires discutió la constitución de 1853, se encontró con esta deficiencia. Desde luego, tenía el precedente de los Estados Unidos. La ley fundamental de aquella nación facultaba como la nuestra al congreso para «crear y cobrar impuestos, derechos, contribuciones y sisas...; pero todos los derechos, impuestos y sisas serán enteramente uniformes en todos los Estados Unidos» (1).

Los convencionales de 1860 creyeron que igual limitación debía imponerse al congreso argentino, tanto más, cuanto que había precedentes en la República

(1) Párr. I, art. I, sec. VIII.

que autorizaban á temer las consecuencias de la omisión notada.

Durante la época de la confederación y del Estado de Buenos Aires, es notorio que se había recurrido á la guerra aduanera con las tarifas diferenciales; los artículos de producción extranjera que entraban á la confederación por el puerto del Rosario abonaban menos derechos que los artículos de producción nacional ó extranjera que entraban á la confederación, pasando por el Estado de Buenos Aires. Si en el futuro mayorías accidentales del congreso hubieran estado en aptitud de adoptar igual procedimiento, el comercio de las provincias y de la nación hubiera sufrido extraordinariamente.

Los convencionales de 1860 se persuadieron de la imperiosa urgencia de reformar el artículo de la constitución de 1853 y consignar en él una cláusula de tal manera clara y precisa que el congreso no pudiera crear tarifas diferenciales en el territorio nacional. A ese fin, se enmendó el inciso 1º del artículo 64, redactándose, más ó menos, en la forma que actualmente existe; y decimos *más ó menos*, porque, como veremos más adelante, fué modificado ulteriormente por las convenciones nacionales de 1860 y 1866: «Corresponde al congreso, dice, legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las valuaciones sobre que recaigan, *serán uniformes en toda la nación...*» A igual regla de uniformidad había respondido la adición que la misma convención de Buenos Aires hizo al artículo 12, antes citado, de la constitución de 1853. El precepto primitivo decía simplemente: «los buques destinados de una provincia á otra no serán obligados á entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito»: ahí terminaba. La convención agregó: «sin que en ningún caso puedan concederse

preferencias á un puerto respecto de otro por medio de leyes ó reglamentos de comercio.»

Después de sancionada la constitución, se han presentado á la consideración del congreso argentino dos casos distintos en que ha habido necesidad de estudiar la letra y el espíritu de las cláusulas indicadas.

En 1862 se discutió un proyecto que autorizaba al poder ejecutivo nacional para contratar con don José Lavarello la navegación del río Bermejo. En una de las cláusulas de ese proyecto se decía textualmente: «Las mercaderías que la empresa conduzca á los puertos de la Esquina Grande ó de Orán en sus vapores ó en buques remolcados por ellos para el consumo de la República, así como los productos de ella que se exporten por dichos buques, pagarán sólo la mitad de los derechos establecidos por la ley.» (art. 4º). El proyecto fué aprobado, en general, por el senado, sin observación alguna y, en seguida, también sin observación, se sancionaron los tres primeros artículos. Al entrarse á la consideración del 4º, el doctor Vélez Sarsfield, que era miembro de la comisión que había aconsejado la adopción, dijo que aun cuando pudiera parecer que esa cláusula era contraria al texto del artículo 12 de la constitución y á la regla del inciso 1º del artículo 67, según los cuales las tarifas debían ser uniformes en toda la República, debía tenerse presente que había una *regla máxima*, como él la llamaba, para la interpretación de la ley fundamental, y era el espíritu de la misma, la tendencia que animó á los convencionales que habían contribuido á dictarla. La historia del artículo 12 y del inciso 1º del artículo 57 era bien conocida; se quiso con ella impedir las luchas entre Buenos Aires y la Confederación y acallar las oposiciones de partido. El proyecto, acordando la navegación del río Bermejo, venía á producir ingentes be-

neficios para la nación, que el doctor Vélez Sarsfield determinaba con toda religiosidad. No es el caso, concluía, de aplicar el artículo 12, ni la regla del inciso 1° del artículo 67. Así se resolvió en el senado; así se resolvió también en la cámara de diputados.

Pero el poder ejecutivo vetó el proyecto, y lo vetó precisamente por la cláusula cuarta, enviando en cambio otro, según el cual se suprimía esa disposición y se aumentaban las prerrogativas acordadas al señor Lavarello para que llevara á cabo su empresa. El congreso no insistió en su primera sanción, y aceptó el nuevo proyecto del poder ejecutivo.

A pesar del respeto que siempre merece, en punto á derecho constitucional, la opinión del doctor Vélez Sarsfield, imbuido como estaba de las doctrinas más adelantadas de la ciencia política, en su época, no debemos aceptar la conclusión á que arribaba en el senado.

La ciudad de Orán, en virtud del artículo 4° del proyecto, venía á ser extraordinariamente favorecida. Limitados á la mitad los impuestos de aduana que debían pagarse en ella, todo el comercio del norte de la República debía servirse de Orán, perjudicando otras entradas que tal vez la práctica hubiera aconsejado. El inciso 1° del artículo 67 y el artículo 12 son bien claros en su letra. Los convencionales no han temido incurrir en el defecto de ampliación; han repetido la misma idea bajo distinta forma, para que no hubiera jamás la más mínima duda á su respecto. Los artículos son explícitos y no aceptan interpretación de ningún genero, porque donde la ley es clara, como nos enseñaban los romanos, la interpretación no procede.

Más tarde, en 1891, se ofreció un caso análogo á la consideración del congreso argentino. El proyecto de ley de aduana de ese año establecía por una de sus

cláusulas que quedarían libres de derechos de introducción los artículos que se destinaran á la población al sud del Chubut. La cámara de diputados aceptó, sin observación alguna, la cláusula indicada; pero al pasarse el proyecto en revisión el senado, éste observó que violaba el artículo 12 de la constitución y el inciso 1° del artículo 67; la observación hizo camino, y la cámara de diputados no insistió ⁽¹⁾.

La constitución de 1853 no determinaba la forma de pago de los derechos de aduana; sin embargo, la anarquía monetaria de esa época era extraordinaria. Buenos Aires, separado de la Confederación, tenía su papel moneda, que aun traspasaba los límites territoriales de la provincia, y tenía, en la práctica, fuerza chancelatoria en el territorio de la Confederación. La moneda de procedencia boliviana tenía también fuerza chancelatoria, aun cuando su ley y su tipo no respondían á las exigencias económicas. Cuando Buenos Aires se incorporó, temió que se obligara á sus habitantes á abonar los impuestos en oro amonedado, ya que no tenía otro medio circulatorio que el papel moneda, emitido por el banco local. Por eso se preocupó el inciso 1° del artículo 67 de este punto, estableciendo «... bien entendido que está, así como las « demás contribuciones nacionales, podrán ser abonadas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas, por su justo equivalente.» Este inciso, agregado por la convención provincial de 1860, fué aprobado por la convención nacional del mismo año, y quedó incorporado á la constitución. Hoy ha perdido su oportunidad.

La misma constitución faculta al congreso para establecer la moneda uniforme en toda la República

(1) Ambos casos se encuentran detallados y estudiados en la tesis inaugural del Dr. Benjamin Paz (hijo).

(inc. 10 art. 67). Fué remiso en el cumplimiento de este deber. En 1875 se dictó una ley sobre la materia; pero que no concluyó, por sí, con la desigualdad de la moneda. Es recién el 6 de noviembre de 1881 cuando se dicta la ley de moneda, y deja sin objeto la prescripción contenida en la cláusula indicada del art. 67. En la primera reforma que se haga á la constitución tendrá que desaparecer.

III. Importación y exportación.

Los principales impuestos de aduana son los de importación y de exportación; ambos son nacionales por la constitución que nos rige.

En cuanto al derecho de importación, discuten los economistas si puede ó no ser de tal magnitud que directa ó indirectamente llegue á perjudicar á las industrias nacionales, haciendo difícil ó imposible la competencia con los artículos extranjeros; se discute, en otros términos, la superioridad ó conveniencia de los sistemas proteccionista y librecambista. Entre las razones que se han aducido para sostener uno ú otro, se llega á la interpretación del artículo constitucional. Es bajo este único respecto que tendremos que ocuparnos de esta materia.

La constitución no es ni librecambista, ni proteccionista; ella establece, por regla general, que los impuestos deben destinarse á formar el tesoro nacional; tesoro que, á su vez, se destina á efectuar los gastos necesarios que demandan el interés de la comunidad y el bienestar de la República; son el bienestar y el interés de la República y de la comunidad los reguladores del impuesto: si exigen el proteccionismo, la constitución es proteccionista: si exigen el libre cambio, es librecambista la constitución. Se trata simplemente de una cuestión de hecho: averiguar cual de las dos doctri-

nas económicas se amolda mejor á las exigencias de la práctica, á las condiciones de la colectividad nacional. Una vez resuelto este punto, no se encontrará ni en la letra ni en el espíritu de la constitución nada que contradiga la adopción de una ú otra de las dos doctrinas discutidas.

En cuanto á la exportación, han sido muchas y muy grandes las contiendas habidas para llegar á la conclusión á que arriba la constitución, según la cual estos derechos corresponden exclusivamente á la nación. Los Estados Unidos han dejado á la legislación de los Estados particulares el establecimiento de los derechos de exportación; pero no de una manera amplia: son los Estados los que legislan, pero requieren la anuencia del congreso. Así resulta de la combinación de los párrafos 5, sec. IX, art. 1, y 2, sec. X, art. 1. Establece el primero que ninguna contribución ni derecho podrá imponerse á los artículos importados por cualquiera de los Estados, y exige el segundo el consentimiento del congreso para la imposición de contribuciones ó derechos sobre la importación ó la exportación, cuyo producto líquido acrecentará el tesoro de los Estados Unidos.

Entre nosotros se ha roto con la tradición americana, y los derechos de exportación son nacionales. La constitución de 1853 decía simplemente á este respecto, en su artículo cuarto, que el tesoro nacional se formaría con los «derechos de importación y exportación de las aduanas», sin hacer ninguna distinción. Antes de tener lugar la convención de 1860 se firmó, como sabemos, el pacto de 11 de Noviembre de 1859, que en su artículo 7° establecía que todos los establecimientos públicos existentes en la ciudad de Buenos Aires continuarían perteneciendo á la provincia, agregando en el artículo 8: «Se exceptúa del « artículo anterior la aduana, que, como por la cons-