

(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-

« titución federal corresponden las aduanas exteriores á la nación, queda convenido, en razón de ser casi en su totalidad las que forman las rentas de Buenos Aires, que la nación garante á la provincia de Buenos Aires su presupuesto del año 1859, hasta 5 años después de su incorporación, para cubrir su gastos, inclusive su deuda interior y exterior. »

En la convención de 1860 el Dr. Elizalde, recordando las cláusulas de la constitución norte americana, quiso introducir una enmienda á la constitución de 1853, por la cual se estableciera que los derechos de exportación pertenecían á todas y cada una de las provincias argentinas, y que la nación no podría legislarlos. La discusión fué extensa y doctrinaria. El Dr. Vélez Sarsfield, partidario decidido de la nacionalidad, á la que quería llegar de la manera más pronta y eficaz, combatió los argumentos del Dr. Elizalde en el terreno económico de las conveniencias prácticas y también en el terreno de los antecedentes de Estados Unidos que se invocaban. Hizo ver que en los Estados Unidos el precepto según el cual ninguna contribución podía imponerse á los artículos exportados, había sido de circunstancias, hija de las dificultades enormes con que tropezaron los convencionales de 1786. Carolina del Sud había hecho saber á la convención, por medio de su representante, general Pickney, que si la constitución aceptaba que los derechos de exportación fueran de legislación nacional, ella se separaba de la Unión. Cuatro Estados más acompañaban á Carolina en su campaña y el problema apareció ante los convencionales con esta disyuntiva: ó se forma la Unión nacional con Carolina del Sud y, por consiguiente, se deja á los Estados la facultad de legislar sobre derechos de exportación; ó se declara que estos derechos son nacio-

nales y la Unión nacional no se forma, á causa de la segregación de Carolina del Sud.

Como fueron tantos y tan grandes los tropiezos de los convencionales, no podían, por un detalle, malograr su gran obra. Allanaron, pues, los concernientes á los derechos de exportación en la forma que lo consigna la constitución. En aquella nación, además, la producción de los diversos Estados es muy distinta, y por lo tanto, los derechos de exportación tienen que variar con la circunstancias de cada uno. Las tarifas uniformes no pueden establecerse sin serios trastornos.

Entre nosotros, cuando se reunió la convención de 1860, la producción era más ó menos semejante; no existían tampoco proposiciones amenazadoras hechas por ninguna Carolina del Sud, ni por ningún General Pickney, como representante. Se podía llegar á un acuerdo, siguiendo sólo los principios económicos y de política federal que aconsejan la nacionalización de las aduanas, bajo todas sus faces, cualesquiera que ellas sean.

Como no pudieron convencerse los sostenedores de las dos ideas encontradas; como la mayoría liberal de la convención provincial de 1860 no tenía plena libertad para manifestarse, en razón de que la minoría federal votaba siempre callada en contra de las reformas; como quería llegarse á un avenimiento, que consiguiera armonizar las ideas de la mayoría, el convencional Mármol propuso esta transacción: los derechos de exportación serán nacionales hasta 1865, porque hasta esa época la confederación garante al Estado de Buenos Aires su presupuesto de 1859; más adelante, cuando Buenos Aires, con sus propias rentas, tenga que hacer frente á los gastos que le demande su presupuesto, entonces, los derechos de exportación vendrían á ser, nuevamente, provinciales.

Con la modificación que introdujo el convencional Sarmiento, respecto de la fecha, ampliando el término hasta 1866, se sancionó así la reforma, haciéndose constar ella en el artículo 4° y el inciso 1° del artículo 67, que quedaron redactados con la adición «hasta 1866, con arreglo á lo estatuido en el inciso 1° del artículo 67,» el primero, y «hasta 1866 en cuya fecha cesarán como impuesto nacional,» el segundo. Ahí terminaba la reforma de la convención provincial de 1860.

La convención nacional *ad hoc*, reunida en Santa Fe, aceptó casi todas las modificaciones hechas por la convención provincial; pero, en cuanto á la exportación, hizo una adición de trascendencia suma.

Del espíritu de las discusiones habidas en el seno de la convención local, surge que en 1866, fecha en que vencía el plazo, el impuesto de exportación se convertiría en recurso provincial, de acuerdo con las doctrinas sustentadas en los Estados Unidos. Los miembros de la convención de Santa Fe, adversarios decididos del sistema, aceptaron la concesión temporaria preindicada, pero agregando esta frase al proyecto: *no pudiendo serlo provincial*; de manera que, en 1866, cumplido el plazo establecido por la constitución, los derechos de exportación no serían ni nacionales ni provinciales.

Llegada la época, se suscitó en el congreso nacional la conveniencia de reformar la constitución en esta parte. Las necesidades de la guerra con el Paraguay obligaban al gobierno á echar mano de toda clase de recursos.

En la cámara de diputados, el Dr. Ugarte hizo una violenta oposición á la reforma que se proyectaba, sosteniendo que, económicamente, los derechos de exportación eran siempre inconvenientes, sobre todo en países que no tienen industrias. La República Ar-

gentina no tiene los elementos indispensables para satisfacer sus necesidades internas; todos los artículos de consumo son de procedencia extranjera; si llega á desarrollarse tanto la productividad como para que los objetos y frutos del país salven los límites de su territorio, dejemos el aliciente de la libertad á la exportación y no los amenecemos con gravarlos con derechos aduaneros que recargan el precio de la producción y el valor de los artículos. Sin embargo, las circunstancias eran premiosas, y el congreso aceptó la necesidad de la reforma. Se reunió la convención nacional en Santa Fe, en 1866, y suprimió todas las limitaciones establecidas por la convención de Buenos Aires, de 1860, y por la convención nacional *ad hoc* del mismo año. Desde ese entonces, la legislación sobre derechos de importación y exportación es de incumbencia del gobierno nacional.

IV. Jurisprudencia sobre los derechos de tránsito.

La práctica no ha producido dificultades sobre la manera como deben cobrarse los derechos de importación y exportación, según el tenor constitucional; pero se han presentado, sí, algunos casos, en que las provincias han establecido derechos de tránsito, creyendo poder esquivar los artículos 10, 11 y 12 de la constitución, con subterfugios terminológicos.

La provincia de Tucumán, por ejemplo, dictó una ley, según la cual: «toda carga de vinos en barriles « ó en botellas, de los que se fabrican en la República, que se consignan ó venden para el consumo « público, pagará 12 reales fuertes por cada carga, « y un real fuerte por cada docena de botellas, de « las que vengan en cajones».

Los comerciantes de aquella provincia, Juan Benci y Cía, habían importado bebidas alcohólicas produci-

das en la provincia de San Juan. El representante del gobierno local, Sr. Abraham Medina, reclamó el cobro de los derechos correspondientes, según la disposición citada de la ley.

Benci y Cia. resistieron el pago, y llevaron la cuestión ante el juez federal de la localidad, sosteniendo que la ley provincial estaba en abierta contradicción con los textos constitucionales que prohibían los derechos de tránsito; que, aun cuando el artículo no empleara la palabra *tránsito*, imponía sin embargo, un derecho con tal carácter, á las mercaderías producidas en una parte para ser consumidas en otra. La provincia de Tucumán sostuvo que la disposición legal estaba dentro de las facultades locales, por cuanto era un simple impuesto al consumo y no un derecho de tránsito.

El juez federal, Dr. Benigno Vallejo, declaró inconstitucional la mencionada ley, en 20 de abril de 1882, y la corte nacional confirmó su resolución en 2 de octubre de 1883. (1) Quedó así sentada jurisprudencia en el sentido de que ninguna provincia podrá imponer derechos al consumo de los artículos de producción nacional ó extranjera, que á ella se destinaren.

Un caso análogo ocurrió con motivo de una ordenanza municipal dictada á mediados de 1880 en la provincia de Salta, que gravaba las azúcares producidos en Salta y Jujuy, y las bebidas alcohólicas elaboradas en varias provincias argentinas, que se importaran al territorio de Salta. Llevado el caso á conocimiento del juez federal, y patrocinados más tarde los que se oponían al pago de los impuestos locales por el Dr. Lucio V. Lopez, que en sus lecciones de derecho constitucional (2) ha relatado minucio-

(1) Fallos—Serie 2ª T. 17 Pág. 100.

(2) Pág. 89.

samente todos los incidentes del litigio, fué resuelta por la suprema corte en consonancia con la doctrina sentada en el caso citado anteriormente.

Pero estas resoluciones no importan desconocer á las provincias el derecho de gravar los artículos producidos en ellas mismas. En esta hipótesis, no habría, propiamente hablando, un derecho de tránsito, una aduana interior, que es lo que la constitución quiere prohibir. Si la provincia de Buenos Aires gravara con algún impuesto la cerveza que en ella se produce; si San Juan ó Mendoza gravaran los vinos allí elaborados, no podría decirse que esos gravámenes, por inconvenientes que parecieran, económicamente hablando, contrariarían los textos de los artículos 10, 11 y 12 de la constitución nacional, porque, repetimos, no se trata de impuestos de tránsito, sino simplemente de impuestos á la producción; impuestos que se pagan, aun cuando las mercaderías no transiten, aun cuando se consuman en la misma localidad en que se producen. Así lo ha resuelto también la suprema corte en varios casos que se encuentran registrados en la colección de sus fallos. (1)

De éstos, el que más conmovió la opinión pública en los últimos tiempos fué el motivado por el impuesto á los cereales, establecido por la ley provincial de Santa Fe, en 27 de noviembre de 1891, cuyo artículo 1º disponía: «Toda transacción sobre trigo y « lino, que se efectúe en la provincia pagará por una « sola vez un impuesto de 0,10 centavos por cada « 100 kilos de trigo, y de 0,10 centavos por cada « 100 kilos de lino.»

Los colonos de Santa Fe, opusieron una tenaz resistencia á esta ley, y el gobierno de la provincia otorgó á un concesionario especial la facultad de ha-

(1) Serie 2ª—T. 10 Pág. 89 y T. 11 Pág. 309.

cer efectivo el cobro de esos impuestos, imponiendo penalidades severas á quienes violaran sus preceptos. Para libertarse de esta carga, que se consideraba extraordinaria, los colonos hicieron cuestión constitucional ante el juez federal de Santa Fe, sosteniendo que, recayendo el impuesto sobre el lino y el trigo producidos en la provincia, para ser consumidos fuera de ella, se trataba, en realidad, no de un derecho sobre la producción, sino de un verdadero derecho de tránsito.

El juez federal de la provincia, de acuerdo con la jurisprudencia establecida por los tribunales nacionales, declaró que el impuesto á los cereales, por inconveniente que fuera, no estaba en pugna con los preceptos de la constitución. Llevada la contienda á la suprema corte, este alto tribunal, en consonancia con las conclusiones anteriores, confirmó la sentencia de primera instancia. (1)

En realidad, aun cuando el artículo 1° de la ley se refiere á toda transacción sobre trigo ó lino que se efectúe en la provincia, sin determinar si el trigo ó el lino de que se trata han de ser de producción local ó de producción extraña, es de tenerse presente que el poder ejecutivo prescindió de sus términos, sin duda por que la ley, como estaba redactada, ofrecía dificultades para su ejecución, y, so pretexto de reglamentación ulterior, circunscribió su alcance, significando el 30 de enero de 1892, que se refería únicamente á los cereales producidos en la provincia. En esta forma, no podía decirse que había un derecho de tránsito, porque el trigo y el lino podrían consumirse en la provincia misma ó fuera de ella. De todas maneras, no se gravaba el tránsito, sino la transacción, la compra, la venta del cereal; acaso

(1) Fallos—Serie 4ª T. 1 Pág. 354.

sería este un impuesto reprobado por la economía política; sería una reproducción del antiguo derecho de alcabala, que establecían las viejas leyes españolas; pero de ningún modo, la disposición de la ley de 1891, violaba los artículos 10, 11 y 12 de la constitución nacional.

V. Venta y locación de tierras de propiedad nacional.

Las rentas de aduana forman una parte importante del tesoro; pero circunscribiéndose á ellas, el Estado no podría atender á necesidades imprevistas y ni siquiera á los gastos ordinarios de la administración, tanto más, cuanto que circunstancias anormales, una guerra exterior, un simple bloqueo de los puertos, dejaría exháustas las arcas fiscales.

Procediendo, pues, con suma previsión, los constituyentes indicaron otras fuentes de recursos, de las que nos ocuparemos someramente, ya que su estudio detallado corresponde al derecho administrativo, á la ciencia de las finanzas ó á la economía política.

El art. 4° declara como parte integrante del tesoro nacional, el producto de la venta ó locación de tierras de propiedad nacional. La constitución no dice, sin embargo, cuales son las tierras de propiedad nacional, y los antecedentes argentinos no pueden servirnos de pauta segura para la aclaración de esta obscuridad, tanto más cuanto que antes de su organización, el país, ó estaba regido por el sistema unitario, ó la descentralización había hecho camino en el territorio de las provincias, que vivían aisladamente, de acuerdo con las reglas de su soberanía local.

En la época colonial todas las tierras americanas pertenecían al Rey, y debido á un sistema original, que se perpetuó por largos años en España, la tierra pública no salía fácilmente del dominio de la Co-