

ticas que combinan las prerogativas sociales con las de los asociados, buscando una resultante siempre inestable, siempre combatida, siempre defendida.

La extensión de las facultades legislativas depende, además, observa Posada, «1° del carácter federal ó «unitario del Estado; 2° del criterio reinante acerca «de la soberanía; 3° del concepto á que responde la «constitución». (1)

En los Estados federativos debe pesarse las exigencias de dos centros de poder que actúan sobre los individuos. Las atribuciones del gobierno central estarán limitadas por las que se reservan los gobiernos locales. En los Estados unitarios la acción legislativa está más desembarazada, desde que desaparecen las trabas que fluyen de la coexistencia de autoridades.

El criterio reinante acerca de la soberanía origina consecuencias varias, sobre todo en cuanto á la competencia de las asambleas para intentar las reformas constitucionales.

El concepto á que responde el código político acrecienta ó disminuye los poderes del congreso, según sea parlamentario ó gubernamental el régimen sancionado.

En la imposibilidad material de abordar el estudio complejo de estos tópicos, nos limitaremos á enumerar someramente las facultades indicadas en el art. 67 de la constitución argentina, de alguna de las cuales hemos tenido oportunidad de ocuparnos antes de ahora, sin detenernos en su análisis.

II. Enumeración de las atribuciones del congreso consignadas en el artículo 67 de la constitución argentina.

Tanto en la República, como en el extranjero, ra-

(1) A. POSADA.—Tratado de Derecho Político, tomo II, pág. 556.

zones de método han llevado á los tratadistas á agrupar las materias de resorte legislativo.

Alberdi, en su proyecto, las clasifica en cuatro ramos: 1° de lo interior; 2° de relaciones exteriores; 3° de rentas y de hacienda, 4° de guerra. (1) López las divide en 15 categorías; (2) Estrada, aunque acepta la división de las facultades en legislativas, ejecutivas y judiciales, agrega: «pero como no tiene ningún «interés práctico, prescindiremos de ella al analizar «esas atribuciones en particular». (3)

Por nuestra parte, seguiremos el método trazado por la misma constitución.

- Inc. 1. « Legislar sobre las aduanas « exteriores y establecer los de- « rechos de importación, los cua- « les así como las evaluaciones « sobre que recaigan, serán uni- « formes en toda la Nación, bien « entendiéndose que ésta, así como « las demás contribuciones na- « cionales, podrán ser satisfechas « en la moneda que fuese corrien- « te en las provincias respectivas, « por su justo equivalente. Esta- « blecer igualmente los derechos « de exportación ».
- Inc. 2. « Imponer contribuciones di- « rectas por tiempo determinado, « y proporcionalmente iguales en « todo el territorio de la Nación, « siempre que la defensa, seguri- « dad común y bien general del « Estado lo exijan ».
- Inc. 3. « Contraer empréstitos de di- « nero sobre el crédito de la Na- « ción ».

Estas disposiciones concuerdan con las contenidas en los arts. 4, 9, 10, 11, 12, 17, etc., que ya hemos examinado al estudiar la formación del tesoro nacional. Los puntos que abarcan caen dentro de la competencia legislativa; lo hemos dicho también al hacer

(1) Arts. 67, 68, 69, 70.

(2) LÓPEZ.—«Curso de Derecho Constitucional», pág. 462.

(3) ESTRADA.—«Curso de Derecho Constitucional», pág. 462.

presente que «sólo el congreso impone las contribuciones que se expresan en el art. 4º. (1)

Inc. 4. « Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional».

Sabemos ya cuales son las tierras de propiedad nacional. La Nación es la única entidad que puede disponer de ellas, y es racional que atribución semejante se confiera á los representantes de la soberanía nacional, para evitar que el poder administrador, por sí, y sin la aquiescencia de los mandatarios del pueblo y de las entidades provinciales, malbarate los inmuebles que constituyen uno de los elementos del tesoro de la República. Si el congreso tiene ingerencia directa en todo lo que se refiere á rentas y contribuciones, es evidente que el congreso debe también tener ingerencia directa en materia de tierras que, como acabamos de indicarlo, forman parte integrante del erario público.

Inc. 5. « Establecer y reglamentar un banco nacional en la capital y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes.»

« Esta cláusula de la constitución es la que ha sido objeto de más críticas, quizás. No todas ellas tienen igual valor. En efecto, decir que es absurdo permitir que el gobierno tenga bancos, porque los bancos tienen por objeto la especulación, y repugna que el mandatario especule con su mandante (el pueblo), es olvidar que es muy distinta la persona moral del Estado, de su representante, el mandatario del pueblo. Las ventajas y resultados

(1) Véase.—T. I, pág. 177 y siguientes.

« de las especulaciones bancarias serían, en todo caso, de la Nación, y no de las personas que accidentalmente ejercen los poderes públicos.

« Las razones más concluyentes contra la conveniencia de un banco nacional son razones de orden político y financiero; siendo de notarse que casi siempre detrás de una cuestión financiera hay una cuestión política, y detrás de una cuestión política se esconde una cuestión de finanzas. Un banco nacional importa conferir á la autoridad central un poder vigoroso y excesivo sobre las provincias, porque se deja á su arbitrio la circulación y el crédito de cada provincia, poniendo las riquezas del país bajo la influencia del gobierno nacional». (1)

Esta dificultad fué observada antes en los Estados Unidos. La historia del banco en esta Nación ha sido muy azarosa. Hamilton en 1791 propuso al congreso norteamericano la fundación de un establecimiento oficial de crédito, y su proyecto fué violentamente combatido en la cámara de representantes. Se dijo que el gobierno federal carecía de atribuciones para crearlo; que en ninguna parte de la constitución se definía explícitamente esa pretendida atribución, y que los poderes implícitos á que pudieran ocurrir los gobiernos eran simplemente para llevar á cabo los fines para que habían sido instituidos; que no estando determinada la fundación de un banco nacional, los Estados particulares, que se habían reservado todos los poderes no delegados á la Unión, eran los únicos habilitados para ejercer ese derecho importantísimo que hacía más al adelanto de las localidades que al bien general de los Estados Unidos.

Los partidarios de la fundación del banco nacional sustentaron la tesis contraria de que, siendo preroga-

(1) ESTRADA.—«Derecho Constitucional», pág. 467.

tiva de los poderes centrales la de acuñar moneda y de fijar su tipo, la de emitir billetes, en el caso de que no pudiera mantenerse el régimen metálico, era necesario para la consecución de esos fines, establecer un banco de emisión, como medio de llegar á los objetos primordiales que la constitución había tenido en cuenta.

A pesar de la seria oposición que se hizo en la cámara de representantes, la ley se sancionó en febrero de 1791, y el banco abrió bien pronto sus puertas.

Los privilegios de que gozó fueron temporarios, y después de algunas prórogas, el plazo final de 20 años debía terminar en 1836; pero antes, en 1829, se solicitaron algunas medidas tendentes á conservar la institución. El presidente Jackson opuso una tenaz resistencia á todo cuanto fuera prolongar la existencia del banco nacional; sancionada una ley inspirada en tales propósitos le opuso su formal y decidido veto para impedir que produjera efectos. En 1836, fenecido el término legal que se le había acordado, el banco cesó *ipso facto* en su carácter federal. Desde entonces, el debate continuó ardiente sobre las facultades para dictar leyes reglamentarias de bancos.

La solución final á que se ha llegado, tanto por la jurisprudencia de los tribunales centrales, en un caso que se hizo típico, de Mac Culloch versus Maryland, cuanto por la legislación, es la de considerar como facultativo del poder central el establecimiento de bancos de emisión. De acuerdo con esta jurisprudencia y esta legislación, existen hoy más de 2500 bancos protegidos y garantidos por las leyes nacionales.

No se prohíbe, es verdad, á los Estados fundar bancos en condiciones especiales; pero son tan monstruosos los gravámenes del poder federal, decretados por

el congreso, que los establecimientos locales no pueden competir con los establecimientos protegidos por las leyes de la Unión, y en consecuencia, los pocos que en estos últimos años existían han tratado constantemente de cobijarse bajo la égida de la autoridad nacional.

Entre nosotros, la cuestión constitucional, no existe. Está sentado que el congreso puede fundar y reglamentar el banco nacional en la capital y sus sucursales en las provincias, con poder de emitir billetes; pero, como los constituyentes creyeron, y con justos motivos, que era factible que las necesidades del país exigieran la fundación de bancos locales con carácter oficial, la legislaron como facultad concurrente del poder central y de los poderes locales. En el art. 108 de la constitución, entre las limitaciones impuestas á las provincias, se indica que no pueden establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del congreso federal, lo cual, argumentando *a contrario sensu*, importa decir que con la autorización del gobierno federal, las provincias tienen atribuciones bastantes para establecerlos. La autorización se exige con el fin de uniformar la legislación bancaria, de impedir los abusos resultantes de pródigas emisiones, que atañen de reflejo á la República, y sobre todo, de llegar á la unidad de la moneda, que ha sido uno de los objetivos que han perseguido los economistas argentinos, impresionados como lo estaban por la anarquía del medio circulante en la República al tiempo de organizarse el país.

Inc. 6. « Arreglar el pago de la deuda
« interior y exterior de la Na-
« ción ».

Es superfluo entrar al análisis detallado de este inciso, consecuencia natural del principio según el

cual es el congreso el que legisla en materia de finanzas. Debía él asegurar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación. Era un anhelo de los convencionales de 1853, que se debió mantener en 1860. La deuda interna y la deuda externa en aquellas épocas de lucha aparecían tan oscuras, tan abstrusas, que no era posible darse cuenta exacta de su monto y su importancia. Se aconsejaba la necesidad de consolidar las cargas del Estado; y para hacer el estudio prolijo del valor de los créditos, máxime cuando al congreso se le había conferido la facultad de hacer empréstitos, y la consolidación, en cierto modo, participa de sus caracteres, era prudente determinar que sería prerogativa del congreso la de arreglar el pago de las deudas contraídas dentro y fuera de la Nación.

Inc. 7. « Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y aprobar ó desechar las cuentas de inversión».

El voto del presupuesto, que hace el congreso, es su más grave facultad administrativa.

Su capacidad financiera es completa, y bajo la faz en que la presenta el inciso 7 consiste, en primer lugar, en votar las contribuciones, en segundo lugar, en determinar la aplicación de las rentas y en tercer lugar en aprobar ó desechar las cuentas de inversión.

Disponiendo los parlamentos de armas tan eficaces, los poderes ejecutivos quedan, en general, supeditados por la acción legislativa. Es el congreso el gran motor de toda la administración nacional. El es el que prescribe la necesidad de los empleados; él es el que fija el monto de las contribuciones; él es que señala la remuneración de los empleados; él es el

que sanciona la creación y cantidad de los departamentos y oficinas públicas. Todo esto, y mucho más, supone la facultad que se le concede de dictar el presupuesto de gastos.

El presupuesto está constitucionalmente caracterizado: 1º por ser anual, y 2º porque en él se legisla sobre la inversión específica de las rentas.

El presupuesto debe ser anual por varias razones. Desde luego, las circunstancias del país, para sufragar los impuestos, lejos de ser constantemente análogas, varían de momento á momento. Las exigencias de la administración son igualmente variables. Se busca, entonces, que los poderes reguladores de las contribuciones y oficinas públicas se ejerciten con frecuencia, para evitar que presupuestos sancionados con antelación rompan el equilibrio entre la potencialidad económica del país y los sacrificios exigidos para la formación del tesoro nacional.

Además, la anualidad de los presupuestos es un medio sencillo y eficiente de contener los avances del poder ejecutivo, obligado á contemporizar con la representación nacional y á buscar apoyo en su seno para realizar su programa de gobierno. En el terreno legal, el congreso, con la llave de las arcas fiscales, abre rumbos políticos, secunda ó rechaza las miras presidenciales. Si un presupuesto tuviera duración indefinida, la obstrucción parlamentaria, siempre temible, podría malograr los esfuerzos de la mayoría por hacer una manifestación de voluntad contraria á las tendencias del jefe del Estado, cuyo predominio se acentuaría de más en más.

Aunque no hubiera las razones del orden económico que hemos indicado, sobrarían estas de orden político para fundar la cláusula constitucional.

Algunas veces las cámaras, por oposición al presidente de la República ó por otra causa, han deja-

do de cumplir la atribución conferida en este inciso, que encierra, al mismo tiempo, un precepto obligatorio, y se pregunta ¿cuál sería el resultado de esta omisión? Si recurrimos á la enseñanza de los Estados Unidos, encontraremos que los presidentes, invocando en unos casos la necesidad suprema de la conservación nacional y de la administración del país, han declarado vigentes los presupuestos del año anterior, mientras los parlamentos no se pronunciaron á su respecto; que en otros casos ha continuado todo el armazón administrativo, sin que, no obstante, se hayan cobrado impuestos, ni se hayan hecho erogaciones durante un corto tiempo, esperando que los representantes del pueblo se decidiesen á cumplir su cometido.

La verdad es que cuando se llega á tan extremas eventualidades, no hay medio legítimo constitucional de solucionarlas. Si una atribución concedida al congreso, que debe ser iniciada y sancionada por él, no se ejercita, la constitución no prevé ni puede prever la dificultad que surge. El Duque de Noailles, estudiando precisamente este punto, se expresa en estos términos: «Nada es más difícil de prevenir y de re-
« primir que los abusos legales, sobre todo cuando
« derivan del poder mismo que hace la ley. Las di-
« versas legislaturas americanas parecen haberse pe-
« netrado de la necesidad de una tolerancia recíproca,
« sin la cual los gobiernos sucumben. Más de una vez,
« desde hace algunos años, por hostilidad hacia el
« presidente ó el senado, la cámara de represantes
« no ha votado en tiempo hábil muchos capítulos del
« presupuesto nacional, entre otros, ciertos créditos
« relativos á los gastos de la armada. El fondo del
« conflicto era la eterna cuestión electoral, cuya im-
« portancia predominante en las democracias hace
« intratables á los partidos. Si los americanos se ha-

« bitúan á practicar el sistema de las huelgas parla-
« mentarias, no sería su constitución la que las sal-
« varía de una desorganización sin remedio. A pesar
« de todo, las verdaderas garantías consisten en la
« moderación de los hombres, sobre la cual es impru-
« dente contar demasiado. Debemos contentarnos con
« limitar la autoridad legislativa como podemos, afir-
« maba con la resignación del sabio un miembro de
« la corte suprema de Estados Unidos. Cuando no
« podemos conseguirlo sin comprometer su ejercicio,
« no nos queda más que refugiarnos en una confian-
« za saludable». (1)

El congreso que no vota anualmente los presupuestos sale de la órbita de la ley, y fuera de ella, por consiguiente, deben buscarse los remedios que la prudencia aconseja. El poder ejecutivo, impulsado por las circunstancias, dictará las medidas que éstas exijan; sus resoluciones, impuestas por la necesidad de propia conservación, serán más ó menos razonables, más ó menos ingeniosas, más ó menos hábiles. La apreciación, de su conducta no dependerá tanto del legista, cuanto del hombre de Estado.

El segundo carácter del presupuesto es que no pueda hacerse imputación de gastos para objetos distintos de los que el congreso ha tenido en vista al sancionarlos.

Los presupuestos se votan de diversas maneras: en globo ó en detalle. Si se vota en globo, se acrecientan las facultades del poder administrador, por cuanto se le faculta implícitamente para destinar las sumas que crea más prudentes á los objetos que él mismo señale; si se vota en detalle, se limitan las facultades del poder administrador, porque se le advierte de antemano que sólo para los fines netamente especifica-

(1) DUC DE NOAILLES.—«Cent ans de Republique» T. I—pág. 258.

dos en la ley puede hacer uso de los recursos que sanciona.

Se ha discutido alguna vez entre nosotros si los presupuestos obligan al poder ejecutivo, ó en otros términos, si es facultativo del poder ejecutivo, llenar los empleos que se crean por el presupuesto, ó si ese es un deber que se le impone. No cabe dudar que el congreso tiene en sus manos el medio de compe-
ler al poder administrador á proveer las funciones ó empleos que estime convenientes; pero en términos generales, la ley de presupuesto, cuando no indique la obligación de llenar todos los puestos, debe considerarse como facultativa. Si así no fuera, el poder legislador prescribiría claramente que son sus deseos que los puestos sean llenados. Esta es, al menos, la práctica admitida en la República, con el consenso común.

Inc. 8. « Acordar subsidios del Teso-
ro Nacional á las provincias,
« cuyas rentas no alcancen, segun
« sus presupuestos, á cubrir sus
« gastos ordinarios».

Hay aquí una anomalía propia de nuestro régimen político. Si un Estado carece de capacidad financiera para gobernarse á sí mismo, no puede ni debe, en términos generales, formar parte como entidad autonómica de un país federativo; debe ser equiparado á los territorios nacionales, y caer bajo la jurisdicción directa del gobierno central.

El sistema federativo adoptado por la República fué impuesto por las circunstancias, y estas mismas circunstancias impusieron la necesidad de aceptar como Estados de la Nación á las diversas provincias que habían conservado su individualidad desde la desorganización de 1820.

Cuando se adoptó el régimen unitario en 1826, uno

de los razonamientos primordiales que se hicieron para desechar el sistema federal fué el de que había algunas provincias á las cuales les faltarían los medios más precisos para garantir el armazón gubernamental; y ya, desde entonces, se combatió la hipótesis de que el gobierno central tuviera que sufragar los gastos de las administraciones locales, porque si á esa conclusión se llegara, se dijo, resultaría que las provincias más ricas, que forman el fondo común de la Nación, costearían los empleados superiores y subalternos, las obras de necesidad ó de lujo, los gastos severos ó pródigos de otros Estados autonómicos que deben gobernarse á sí mismos. Así se rompe el equilibrio financiero, y también, por consiguiente, el equilibrio político.

Las razones que se indicaban en 1826 son incontrovertibles. Mas las exigencias de la nacionalidad, la situación del país en 1853, obligaron á admitir como Estados de la República á ciertas provincias cuyas rentas no alcanzaban á costear la administración. La unidad nacional demandaba una desviación de los principios del derecho federal. No era dable hesitar.

Por otra parte, la organización del país arrancaba á las provincias las aduanas interiores, fuentes, es cierto, de disturbios, de celos, de rivalidades, pero fuentes también de recursos. La equidad obligaba á una compensación. Los Estados pobres se sacrificaban en homenaje á la Nación; la Nación debía sacrificarse en homenaje á los Estados pobres, ya que el sacrificio era mínimo, parangonado con el fin á que respondía.

Las subvenciones que previene la constitución «no se refieren, observa Estrada, á las sumas votadas « extraordinariamente, en casos dados, para ayudar « á los tesoros provinciales, sino á cantidades periódicas».

« dicas, votadas para que puedan cubrir sus gastos ordinarios las provincias que no disponen de recursos propios».

Se había proyectado en 1853 que una vez que los Estados socorridos afirmaran su capacidad financiera, devolverían á la Nación las sumas percibidas. Tal restricción hubiera sido inútil y perjudicial. A ser sancionada, los subsidios se considerarían simples préstamos, adelantos pecuniarios que con el transcurso de los años pesarían como una montaña sobre las provincias menesterosas.

Las subvenciones en calidad de préstamos dan pábulo á la munificencia, enmascarada con esperanzas problemáticas de futura devolución. El congreso hallaría fáciles pretextos para allegar crecidas sumas á unos Estados en perjuicio evidente de los otros y de la Nación.

Por otra parte, si se reconocía para la adopción del principio la influencia de las tradiciones argentinas, era imprudente repudiarlas en parte, consagrando una traba ilusoria, dado que después de algún tiempo, las deudas hubieran llegado á cantidades relativamente crecidas que motivos de buena armonía habrían aconsejado remitir.

En la convención de Santa Fe, el Sr. Seguí hizo reflexiones análogas y á virtud de ellas se formuló el inciso 8° en los términos que lo contiene la constitución vigente. Es por una partida especial, en la manera que se decretan las erogaciones comunes, que el congreso «acuerda subsidios del tesoro Nacional á las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, á cubrir sus gastos ordinarios».

Inc. 9. « Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, « habilitar los puertos que consi « dere convenientes y crear y su-

« primir aduanas, sin que puedan « suprimirse las aduanas exteriores que existían en cada provincia, al tiempo de su incorporación».

Nada tenemos que agregar sobre esta cláusula, que ha sido estudiada conjuntamente con los artículos que se refieren á la prohibición de establecer aduanas interiores, si no es que, como consecuencia del poder rentístico y financiero del congreso, se atribuye á esta rama del gobierno federal la sanción y adopción de las medidas tendentes á hacer prácticos los principios generales estatuidos en el capítulo de las declaraciones, derechos y garantías, referentes á esta materia.

Inc. 10. « Hacer sellar moneda, fijar « su valor y el de las extranjeras, « y adoptar un sistema uniforme « de pesas y medidas para toda la « Nación».

Si era un anhelo, según lo hemos dicho, obtener la uniformidad del medio circulante, claro es que debía tener su repercusión en el texto constitucional.

Y la moneda debe ser una en todo el territorio de una Nación; es el instrumento de los cambios, la medida de los valores; no es posible que haya diversidad á su respecto, dentro de un mismo territorio, sin que se perturben las transacciones con los cambios, desmonetizaciones y diferencias de tipo y de ley.

Si la unidad monetaria se persigue con empeño entre algunas naciones, aún salvando los límites jurisdiccionales de los Estados; si la ciencia económica registra ejemplos de ligas y convenciones entre diversos pueblos, tendentes á ese fin, apenas es menester indicar que el respeto á las autonomías locales no debe, no puede llegar hasta el absurdo de la anarquía en el signo representativo de los valores.