

20065

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION MENSUAL DE LA

Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudiantes
y Colegio de Graduados.

La Dirección no se responsabiliza
de las afirmaciones, los juicios y
las doctrinas que aparezcan en esta
Revista, en trabajos suscriptos por
sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES:

Juan René Bach
Por el Centro de Estudiantes

Dr. Mario Sáenz
Por la Facultad

Santiago Pradel
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES:

Dr. José P. Podestá
Dr. Italo Luis Grassi
Por los Graduados

Dr. Luis A. Podestá Costa
Ing. T. Sánchez de Bustamante
Por la Facultad

Raúl Prebisch
Américo Riva
Por el Centro de Estudiantes

Año XI

Julio-Agosto de 1924

Serie II. N^{os}. 36-37

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

El contralor preventivo del presupuesto en Francia

Un presupuesto es un programa político en acción. Al sancionarlo, el Parlamento no sólo ha autorizado al Gobierno a percibir ingresos y a efectuar erogaciones sino que le ha establecido los límites dentro de los cuales los múltiples servicios estadales deben desarrollarse.

Si en materia de ingresos el Gobierno está obligado a percibir los impuestos y rentas sancionados por las Cámaras, en materia de egresos, estos obligan aún más estrictamente al Ejecutivo pues este no debe solamente mantenerse dentro del límite de la suma estipulada para erogaciones sino que también está obligado a respetar las divisiones establecidas y que manifiestan en forma precisa el objeto a que debe destinarse cada monto parcial de los dineros públicos.

Esta es la regla de la especialización del presupuesto que traduciéndose en hechos implica:

- a) Prohibición de gastar por un servicio dado más del crédito especialmente concedido a ese efecto.
- b) Prohibición de alterar a los créditos la afectación que les determina el presupuesto.
- c) Prohibición de comprometer egresos mayores que los asignados por la ley.

Pero estas prohibiciones, que significan el equilibrio del presupuesto, resultan falaces en la práctica sino reposan sobre un contralor tal que impida burlarlas.

La organización de este contralor ofrece la mayor dificultad. ¿Cómo proveer los medios de efectuar el control preventivo de los actos de los ministros o de sus agentes autorizados para efectuar gastos por cuenta del Estado y evitar erogaciones por sumas mayores de los créditos votados por presupuesto?

La sanción del Parlamento expresando su opinión respecto a la forma en que se ha desempeñado el Gobierno en la ejecución del presupuesto tiene más un aspecto político que administrativo. Por otra parte, aunque quisiera profundizarse el aspecto administrativo, este control sería insuficiente e imposible. He aquí las razones esenciales: Se efectúa *post factum*, una vez las operaciones realizadas. Pretender que el control se hiciera a medida que estas se realizan significaría crear una confusión entre los poderes legislativo y ejecutivo y apartar al primero de su misión fundamental. El control de las Cámaras no puede ser sino una aprobación de conjunto, dada la imposibilidad de que el legislador penetre en la complejidad de las rendiciones de cuenta.

En cuanto a dejar este control en manos del ministro de Hacienda, significaría en cierto modo subordinar los ministros restantes, y aunque no falta autor que haya establecido la conveniencia de otorgar esta preeminencia, esta no es hoy por hoy la realidad factible.

Hasta aquí no hemos planteado sino la dificultad de orden jurisdiccional, que no es la única.

Supuesto el caso (tan común por otra parte) de que los gastos de un ministerio excedan a fines de período el monto de sus créditos, ¿a quién responsabilizar de estos hechos? La respuesta es fácil: al ministro encargado de la cartera respectiva. Pero, ¿cómo medir esta responsabilidad ministerial? ¿Cómo incidir sobre el ministro responsable en forma de evitar al Erario las consecuencias del presupuesto desequilibrado?

Vemos que ante tales interrogantes resulta tarea difícil establecer normas eficaces que eviten el mal. Esto explica las repetidas tentativas parlamentarias habidas en Francia a partir de 1890, motivadas por las continuas solicitudes de créditos suplementarios. Estas tentativas parecen haber alcanzado en la ley del 10 de agosto de 1922 una base seria de control preventivo que permite esperar mejores resultados para el futuro.

Pretendemos aquí analizar las disposiciones de dicha ley, que constituyen la legislación vigente. Pero previamente creemos oportuno estudiar la institución desde sus comienzos, ya que así, al constatar la evolución sufrida, será más fácil comprender el motivo de muchas de las disposiciones actualmente en vigor así como las dificultades que representa el establecimien-

to de medidas preventivas que aseguren el fiel y estricto cumplimiento de las leyes de presupuesto.

La consagración legislativa del principio del control preventivo (1) la encontramos en la ley de 26 de diciembre de 1890, art. 59, que ordenaba que en cada Ministerio, un agente nombrado por el ministro respectivo y colocado bajo su autoridad directa, llevara una contabilidad de los créditos comprometidos, es decir de los gastos ordenados. Agregaba la misma ley que los resultados de esa contabilidad debían ser comunicados mensualmente a la Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Hacienda. Posteriormente, un decreto del 14 de marzo de 1893 reglamentaba la forma en que las anotaciones debían ser llevadas.

Esta primera legislación que debía luego sufrir tantas modificaciones, fué el resultado de los esfuerzos efectuados ya en 1888 y 1889 por los señores Peytral y Rouvier, ministros de hacienda, en vista de las numerosas irregularidades que se efectuaban y de los créditos continuamente sobrepasados. Bajo esa forma primitiva, el control no representaba sino un medio de información y de advertencia que se ponía al servicio de los ministerios para facilitarles el conocimiento de los créditos disponibles. El agente encargado de esta misión no era más que un tenedor de libros, con funciones rutinarias.

Luego el Parlamento y especialmente sus comisiones financieras, desearon poder utilizar esos medios informativos. Con ese objeto, en la ley de presupuesto de 28 de diciembre 1895,

(1) Ya en 1861, por decreto del 1.º de Diciembre, se estableció que "para el futuro, todo decreto autorizando trabajos o medidas de cualquier género que tuvieran por resultado aumentar las cargas del presupuesto", sería sometido a la firma del Emperador, una vez provisto "de la visación del Ministro Secretario de Estado en el departamento de Hacienda". (Decreto sobre contabilidad pública de 1862 y decreto del Chef d'Etat del 1.º de Agosto 1871).

Ulteriormente, por decreto del Jefe de Estado de fecha 1.º de Abril 1871, se repitió la misma idea originaria del decreto anterior, pero esta vez en forma más sintética y significativa: "Ningún gasto público deberá ser efectuado mientras el Ministro de Hacienda previamente consultado no haya reconocido su posibilidad, si las medidas (objeto del gasto) fuesen útiles".

Según fluye claramente de sus términos, estos decretos no podían evitar comprometer créditos por una suma mayor que la votada, y su único alcance era impedir se efectuaran gastos correspondientes a nuevos servicios.

art. 52 se estableció que el estado de los gastos autorizados al 31 de diciembre del año anterior, sería distribuído al Parlamento simultaneamente con el proyecto de presupuesto.

La idea motriz de la ley era buena, lo que no podía calificarse en la misma forma era el procedimiento adoptado para ponerla en práctica. ¿Cuál era el control que en esa forma se establecía? Ninguno evidentemente, ya que cada ministerio se controlaba a sí mismo. Además, no existía aún la preventividad, elemento esencial en la eficacia del sistema.

Como lógica consecuencia de estas deficiencias, la práctica no tardó en constatar que las medidas adoptadas no aportaban ningún resultado. En la Cámara, el diputado M. Delombre demostró (discurso del 13|XII|1895) la falacia de las disposiciones vigentes. Ya antes, en ocasión de la discusión de los créditos adicionales del ejercicio 1893-1894, el diputado Cocheray había criticado este pseudocontrol y poniendo el dedo en la llaga, había solicitado con toda razón que el control se hiciera "a la base", es decir en circunstancias en que los gastos no han sido aún efectuados.

Pero esta idea fundamental no fué comprendida por la Cámara sino mucho después. El paso siguiente que dió la legislación, fué en el sentido de darle autonomía al funcionario encargado del control. A ese efecto en la ley de presupuesto del 25 de febrero de 1902 se estableció: Art. 78. "El nombramiento de los "controleurs" (1) en cada ministerio será efectuado por el ministro respectivo y por el de hacienda, conjuntamente".

Como se advierte, el trecho andado es muy corto. Pero al año siguiente y a raíz de la proposición Sembat, el Parlamento votó la preeminencia del Ministro de Hacienda en el nombramiento de los mentados funcionarios. Es así que la ley de presupuesto del 31 de marzo de 1903 (art. 53) estableció que el "controleur" fuese nombrado por decreto refrendado por el ministro de hacienda y el ministro interesado" (2). Además, el

(1) Funcionario encargado del control. — En lo sucesivo utilizaremos el vocablo en francés, puesto que traduce mejor que su equivalente en castellano, la misión que representa.

(2) En ejecución de ese texto, el Ministerio de Hacienda tomó medidas que el diputado Thompson analizó en su informe del 4 de Julio 1903 (Cámara Diputados, anexo 1139, pág. 11 y siguientes), demostrando las resistencias que la ley provocó en las administraciones públicas y los esfuerzos que éstas hicieron para escapar a un control efectivamente independiente: "Con carta 19 de Mayo 1903, el Ministro de Hacienda

mismo artículo agregó: "el "controleur" enviará directamente y por duplicado al ministerio respectivo y al de finanzas, las observaciones del caso respecto al gasto ordenado por el ministro o funcionario autorizado por la ley".

Posteriormente por ley del 26 de diciembre de 1908 se extendieron las atribuciones de los "controleurs" estatuyendo (art. 39) que "los pedidos de créditos suplementarios y extraordinarios, dirigidos al ministro de hacienda, deberán ser acompañados de la opinión fundada de los respectivos encargados del control". Además se estipuló que al final de cada trimestre el "controleur" establecería un resumen de los suplementos de crédito que pudieran ser necesarios en el curso del ejercicio, de acuerdo con el estado de los gastos comprometidos hasta ese instante. Este trabajo debía ser enviado directamente al ministerio interesado y al de finanzas, por duplicado.

Con la ley del 13 de julio de 1911 (arts. 147 a 151) se dió comienzo a una nueva etapa. Ya no se trató de que el "controleur" llevara una contabilidad y comparara cada erogación autorizada con las disponibilidades del capítulo de presupuesto respectivo, sino que además se le encomendó el examen de esas erogaciones apreciándolas desde el punto de vista del objeto, de la imputación, de la evaluación, de la aplicación de las disposiciones de orden financiero de las leyes y reglamentos, de la ejecución del presupuesto en conformidad con el voto de las

"recordó a sus colegas las disposiciones vigentes sobre control preventivo del presupuesto, y especialmente el art. 53 de la Ley 31 Marzo 1903 sobre nombramiento de esos funcionarios. Dejando a sus colegas la iniciativa de la elección del funcionario, el Ministro agregaba: Me permito hacerles notar que en razón misma de sus funciones, el controleur debe presentar desde el punto de vista de la competencia y de la situación jerárquica, altas garantías de regularidad y de independencia. A mi criterio, el nombramiento de un sub-jefe o de un jefe de oficina no sería suficiente para asegurar el control efectivo sobre los gastos, que son generalmente presentados al Ministerio por jefes de servicio. Expresaré mi deseo de que la elección del controleur, ahora investido legalmente de una responsabilidad especial frente a los dos Ministros, recaiga siempre sobre un funcionario de un grado superior, al que su misma situación daría la autoridad necesaria para ejercitar su acción con toda independencia: sea un funcionario de la Inspección General de Finanzas o de la Administración Central de mi Departamento".

A raíz de esta carta se entablaron negociaciones y en algunos Ministerios se logró el resultado deseado. En otros, no fué posible obtener resultado alguno.

Cámaras y de las consecuencias posibles de las medidas propuestas.

Por otra parte, su misión de miembro informante del ministerio de hacienda se acentuó notablemente: sus opiniones no se refirieron ya solamente a los pedidos de crédito suplementario, sino también a todo proyecto de decreto, resolución o decisión sometido a la firma del ministro de hacienda. Además debió establecer cada año y simultáneamente con el cuerpo especial de control existente en cada ministerio, un informe de conjunto sobre la ejecución del presupuesto del ejercicio fenecido, a fin de ser elevado al ministerio de hacienda. La ley del 13 de julio de 1911 prescribió también que el "controleur" visaría las órdenes de pago y de delegación, y que en caso de desacuerdo con el departamento ministerial acerca del cual estaba acreditado, debía referirse al ministro de hacienda.

En pocas palabras, en lo sucesivo el "controleur" deberá "asegurar la ejecución del presupuesto de "conformidad con el voto de las Cámaras" (art. 147). A ese efecto se acentuó su personalidad dejando de ser un auxiliar para erigirse en funcionario de una fuerte autoridad y de una autonomía absoluta con respecto al ministro cerca del cual estaba colocado.

Posteriormente, por la ley de 31 de marzo de 1917 (artículo 12) se amplió la importancia del informe anual que el "controleur" debía redactar sobre el presupuesto del ejercicio anterior.

La ley de finanzas del 12 de agosto de 1919, en su artículo 37, agregó el proyecto de presupuesto a la lista de los documentos sobre los cuales el "controleur" debía opinar. Además, para establecer la completa independencia de estos funcionarios, la misma ley reservó su nombramiento al solo ministro de hacienda, y el artículo 41 de la ley del 30 abril 1921, determinó que en el ejercicio de sus funciones se encontrarían bajo la sola autoridad de este ministro.

La ley de 30 abril 1921 (arts. 49 a 42) dispuso también que los establecimientos públicos del Estado provistos de autonomía financiera quedaban sujetos a las prescripciones relativas al control y para precisarlas y determinar su alcance hizo uso nuevamente de ciertas disposiciones de las leyes del 13 de julio 1911 y del 12 agos 1919, buscando alcanzar en particular el caso, cada vez más frecuente en la práctica, de gastos comprometidos por funcionarios de una administración central.

Por decreto del 31 de agosto 1911 (modificado posteriormente por decreto del 30 septiembre 1922) se resolvió la reunión trimestral del cuerpo de "controleurs" con el objeto de coordinar opiniones y métodos, y unificar la jurisprudencia sentada durante el período anterior por los juicios emitidos en los distintos casos sometidos al dictamen de cada "controleur".

No obstante todas las reformas introducidas en la legislación hasta esta época, los pedidos de créditos suplementarios seguían presentándose a las Cámaras, por cifras enormes y que en gran parte eran irreductibles puesto que se trataba de gastos ya efectuados. El Parlamento comprendió entonces la necesidad de evitar la repetición de estos pedidos y sobre la base de una proposición del diputado M. Marin, las Cámaras tras largas deliberaciones sancionaron la ley del 10 agosto de 1922, cuyas disposiciones esenciales entramos a analizar en el orden siguiente:

- a) Independencia del "controleur" respecto al ministro ante el cual está acreditado.
- b) Misión del "controleur". Sus atribuciones: el "refus de visa".
- c) Intervención del Parlamento.
- d) Responsabilidad ministerial.

INDEPENDENCIA DEL "CONTROLEUR" RESPECTO AL MINISTERIO ANTE EL CUAL ESTÁ ACREDITADO

Dijimos anteriormente que la independencia absoluta del "controleur" con respecto al ministerio cuyo control se le encomienda es un factor básico y esencial para lograr el éxito de la misión del funcionario.

La ley actualmente en vigor tiende a asegurar claramente esta idea, al establecer que los "controleurs" son nombrados por decreto refrendado por el ministro de hacienda y dependen única y exclusivamente de la autoridad de este ministerio" (artículo 2.º).

La idea ha sido llevada hasta el extremo de que los "controleurs" deben ser elegidos exclusivamente entre los funcionarios pertenecientes al personal dependiente del ministerio de hacienda. Al momento de sancionarse la ley, se preveían dificultades para lograr el número de funcionarios necesarios para

todos los controles, que satisficieran el requisito del párrafo anterior. En virtud de esa posibilidad, y a fin de descartar el nombramiento de funcionarios provenientes de otro ministerio, la ley estableció que a título transitorio y durante un período máximo de cinco años a contar del 1.º enero 1922, podrá igualmente designarse para el desempeño de estas funciones, a los retirados o jubilados que hubiesen pertenecido al ministerio de hacienda.

Pero no es sólo en su nombramiento que este ministerio interviene, sino también en la organización misma del control. Dice la ley textualmente:

“Artículo 1.º — La organización de cada contralor, en lo que concierne a la repartición y designación del personal ejecutivo, los locales y los materiales oficinescos son provistos por el ministerio de hacienda, de acuerdo con los respectivos ministros”.

“Art. 3.º — La contabilidad será llevada de acuerdo con las reglas y formas determinadas por un decreto reglamentario de la administración pública, extendido de acuerdo con las proposiciones del ministerio de hacienda”.

En esta forma se se ha otorgado al funcionario la independencia más absoluta de criterio, librándolo de cualquier sumisión que pudiera obligarle a confirmar erogaciones irregulares sugeridas por los funcionarios del departamento ante el cual presta servicio.

MISIÓN DEL “CONTROLEUR”. SUS ATRIBUCIONES: EL “REFUS VISA”

La misión del “controleur” establecida con la reforma del año 1911, no ha sufrido modificaciones fundamentales. Actualmente (1) puede sintetizarse así:

1) Llevar una contabilidad preventiva de las erogaciones que se realizan, con imputación a los créditos votados por presupuesto.

(1) He aquí el texto de la ley del 12 Agosto 1922 en las partes pertinentes:

Los controleurs darán, desde el punto de vista financiero, sus opiniones e ideas sobre los proyectos de ley, decretos, resoluciones ministeriales, contratos, medidas o decisiones sometidas a la refrendación y opinión del Ministro de Hacienda, así como sobre los proyectos de presupuesto y los pedidos de crédito suplementario de toda naturaleza de los

2) Opinar sobre los proyectos de ley o de decretos, contratos, medidas o decisiones sometidas a la firma del Ministro de Hacienda, así como sobre los proyectos de presupuestos y los pedidos de créditos suplementarios del departamento cuyo control ejercita.

3) Dictaminar sobre la oportunidad, exactitud y regularidad de toda decisión que tenga por efecto rendir al Estado deudor, otorgando su visación en caso de conformidad.

4) Visar las órdenes de pago así como la entrega de fondos a los habilitados.

Una de las innovaciones importantes introducidas con la actual reforma es la modificación del concepto de la visación. Hasta aquí, ésta no tenía sino un carácter informativo y la falta de visación no era impedimento para que el Ministro del departamento respectivo pudiera ordenar el gasto. En esa forma todo control era estéril.

Actualmente se ha hecho de la conformidad del controleur un requisito indispensable y su carencia implica la necesidad de recurrir ante el Ministro de Hacienda para regularizar la situación y poder llevar a cabo la proposición de gasto recha-

ministerios respectivos a los que se encuentran agregados. A este efecto recibirán comunicación de todo documento e información útil. Estas opiniones serán transmitidas al Ministro de Hacienda, al mismo tiempo que los proyectos, proposiciones o pedidos a los cuales se refieren. (Artículo 4).

Todo otro decreto, resolución ministerial, contrato, medida o decisión que emane de un ministerio o de un funcionario de la Administración Central y que tenga por efecto la compromisión de gastos, será sometido a la visación previa del controleur. Este las examinará desde el punto de vista de la imputación del gasto, de la disponibilidad de los créditos, de la exactitud de la evaluación, de la aplicación de las disposiciones de orden financiero de las leyes y reglamentos, de la ejecución del presupuesto de conformidad con el voto de las Cámaras y de las consecuencias que las medidas propuestas pudieran acarrear a las finanzas públicas. A este efecto recibirá comunicación de todos los documentos justificativos de la compromisión de los gastos. Si las medidas propuestas adolecieran, según el criterio del controleur, de alguna irregularidad, éste rehusará su visación. En caso de desacuerdo persistente, dará cuenta al ministerio de Hacienda. No podrá pasarse sobre la negativa de visación del controleur, sino con la conformidad del Ministro de Hacienda. (Artículo 5).

El controleur visará igualmente el estado nominal de los créditos que quedan a pagarse al final del ejercicio. Lo mismo hará con el estado de los nuevos créditos constatados en adición a los saldos a pagar, los cuales serán visados y verificados, previamente a todo pedido de crédito especial. Ninguna orden de pago o de regularización podrá ser prese-

zada. La falta de esa misma conformidad en las órdenes de pago y entrega de fondos constituye vicio de nulidad.

Este es, para nosotros, el aspecto más interesante de la reforma. Consideramos que si bien la libertad de acción del controleur, su independencia de criterio, la amplitud de sus funciones y hasta la responsabilidad ministerial (que estudiaremos luego) son aspectos interesantes y significan un apreciable adelanto en materia de legislación financiera, la modificación del concepto de la visación del "controleur" constituye la base efectiva del sistema y que todos los elementos anteriores no son sino preparatorios o derivados de éste. En otras palabras: toda legislación sobre control preventivo, organizada sobre la base francesa actual, fallaría irremisiblemente si faltara la visación imperativa.

En efecto, faltando este elemento: ¿a qué conduciría la independencia del controleur? ¿cuál sería el significado de las cláusulas sancionando la responsabilidad ministerial, si es que ahora tienen alguno?

La ley, al establecer como requisito indispensable la visación de toda decisión susceptible de hacer al Estado deudor en un término cualquiera, y al viciar de nulidad toda orden

tada a la firma del ministro que la hubiese ordenado, sino después de haber sido sometida a la conformidad del controleur. Las órdenes de pago no provistas de la conformidad del controleur serán nulas y sin valor para los contadores del Tesoro. El controleur se asegurará especialmente que las órdenes de pago que fueran sometidas a su visación se refieran, sea a compromisión de gastos visados por él, sea a estados de previsión de gastos de los que haya previamente formulado cargo en sus anotaciones, y se encuentren al mismo tiempo dentro del límite de dichas compromisiones o estados de previsión y en el de los créditos. Recibirá comunicación de todos los documentos justificativos de los gastos, así como de los estados de liquidación y de las solicitudes de orden de pago. Si las órdenes de pago le parecieran adolecer de alguna irregularidad, el controleur las visará con observación. En ningún caso podrá procederse al pago de las órdenes visadas con observación, sino después de la autorización del Ministro de Hacienda. (Artículo 6).

Anualmente los controleurs establecerán un informe de conjunto relativo al presupuesto del último ejercicio vencido, exponiendo los resultados de sus operaciones y las proposiciones que quisieran presentar. Estos informes serán redactados por capítulos de presupuesto y por partida. Se extenderán también en esta forma, los informes y proposiciones enviados al ministro de Hacienda y demás ministros, y que son destinados al Tribunal de Cuentas y a las comisiones financieras de ambas Cámaras. (Artículo 7).

de pago o entrega de fondos no provista de la conformidad del "controleur", ha asegurado la efectividad del sistema.

El "refus de visa" o sea la visación negativa, es elocuenteísima!. Nótese que no damos gran importancia a la gestión que debe hacer el ministro interesado ante su colega de Hacienda a fin de pasar sobre la negativa del "controleur". Aunque de una experiencia muy relativa, tenemos un escepticismo demasiado arraigado para considerar que un Ministro de Hacienda (como cualquier hombre político) pueda negar resueltamente y sin ceder a todas las solicitudes de un colega. En definitiva todo se reduce a un renglón más en una partida de gastos!

En cambio el "refus de visa" del "controleur" se proyecta luego en el informe que periódicamente éste envía a las comisiones financieras de ambas Cámaras, otorgando así por imperio de la ley, datos preciosos a la censura y a la oposición. Y éste será el escollo que hará desistir más de una vez a los Ministros respectivos, de insistir ante su colega de Hacienda en la aprobación de una medida que el "controleur" no pudo visar!

INTERVENCIÓN DEL PARLAMENTO. — En la ley que comentamos el Parlamento se ha reservado una participación indirecta, pero interesante, al disponer la comunicación a las Cámaras de los siguientes documentos redactados por el "controleur".

Trimestralmente:

1) Los resultados de la contabilidad preventiva, "acompañados de una memoria explicativa basada en informaciones de utilidad, de los suplementos y anulaciones de créditos que el estado de los gastos comprometidos podría motivar durante el curso del ejercicio". (Art. 3).

Anualmente:

1) El 30 de Abril de cada año, el estado de los gastos comprometidos al 31 de Diciembre del año anterior. (Art. 3).

2) Un informe de conjunto relativo al presupuesto del último ejercicio vencido, exponiendo los resultados de las operaciones efectuadas y las proposiciones que el "controleur" de-sease presentar. (Art. 7).

En esta forma se ha establecido una vinculación impersonal entre los "controleurs" y las comisiones financieras de ambas Cámaras y éstas vienen a conocer al mismo tiempo que el Gobierno y con el mismo tenor, toda información o comen-

tario del "controleur" sobre las gestiones que le están encomendadas. Y esto no es poco decir!

RESPONSABILIDAD MINISTERIAL. — Se ha dicho que la reforma tiende en su aspecto administrativo y político a establecer la responsabilidad ministerial. En efecto, entre las innovaciones aportadas al régimen anterior figura este particular. Pero antes de analizar la ley, deseamos extendernos en algunas consideraciones teóricas.

Ya al principio de este trabajo planteamos la dificultad existente para responsabilizar a un ministro por los gastos excedentes sobre los créditos votados a favor de su departamento. Y repetimos aquí los interrogantes formulados entonces: ¿Cómo medir la responsabilidad ministerial? ¿Cómo incidir sobre el ministro responsable en forma de evitar al Erario las consecuencias de un presupuesto desequilibrado?

Consideremos que en un Ministerio, los gastos son efectuados no sólo por el Ministro personalmente sino también por funcionarios especialmente autorizados que obran en su nombre y representación. ¿Hasta dónde puede hacerse responsable a aquél de las erogaciones irregulares autorizadas por éstos?

Teóricamente la responsabilidad ministerial puede encararse bajo dos aspectos distintos:

Responsabilidad civil, que pone en juego la fortuna particular del ministro hasta su monto total ó sea su responsabilidad solidaria e ilimitada.

Responsabilidad política, que implica la desaprobación de las gestiones de un ministro y le hacen perder su situación en el Gobierno.

¿Cuál de ellas es la más efectiva? Entendemos que ambas son inocuas!

La responsabilidad civil resulta platónica cuando se considera la dificultad de hacer pagar por un particular gastos efectuados en beneficio del Estado. Aparte de esto, están las circunstancias personales que dificultan el ejercicio de esa penalidad. Aún admitido que la responsabilidad civil pueda hacerse efectiva, la desproporción absoluta entre el monto de los gastos de un ministerio (que cifra siempre sumas importantes) y la fortuna de un particular, aún considerable, rinden imposible su ejecución (1).

(1) Recordamos haber leído un artículo sosteniendo estas mismas ideas, aunque encaradas bajo otro aspecto. El articulista apoyaba su

En cuanto a la responsabilidad política no es sino una sanción moral contra el ministro responsable que le obliga a abandonar su cartera. Algunos autores (2) sostienen que ésta es aún la mejor medida. Nosotros preguntamos: ¿los intereses del Fisco, que son los que debemos encarar y defender, se protegen en alguna forma mediante el ejercicio de esta sanción?

La cuestión que se plantea es complicada. Su solución no creemos que se halle en una sanción moral ni pecuniaria sino en el criterio sano de todos los funcionarios autorizados para comprometer gastos por cuenta del Estado, y que educados en una moral administrativa elevada consideren la importancia que tiene el desequilibrio del presupuesto para el Erario público y extremen sus esfuerzos para evitar irregularidades. Esto, unido a un sistema de contralor preventivo eficaz y serio es la mejor garantía que puede establecerse en defensa de los intereses fiscales y en la ejecución del presupuesto tal como ha sido sancionado por las Cámaras.

La ley que analizamos ha establecido la responsabilidad civil. El art. 9 (párrafos 1 y 2) establece textualmente: "Queda prohibido, bajo pena de prevaricato, a los ministros y subsecretarios de Estado y a los demás funcionarios públicos de resolver, concientemente, en violación de las formalidades prescriptas por los arts. 5 y 6 de la presente ley, medidas que tengan por objeto la compromisión de créditos que sobrepasen los abiertos por presupuesto o que no resultaran de la aplicación de las leyes". "Los ministros, subsecretarios de Estado y demás funcionarios públicos, serán civilmente responsables de las decisiones tomadas en conciencia, que contravengan las disposiciones de la presente ley".

La última parte del mismo artículo contempla el caso fortuito en que el Gobierno por motivos imperiosos e imposterables (que no otorgan para su cumplimiento el tiempo necesario para la petición del crédito suplementario respectivo) deba excederse en las erogaciones previstas por presupuesto.

A ese efecto estatuye: "Sin embargo, si durante el curso del ejercicio, el Gobierno juzga indispensable y urgente, para

tesis indicando las cifras de los créditos suplementarios presentados al Senado francés en 1921 y que ascendían a más de 2700 millones de francos!

(2) Entre ellos Max Boucard. *Le contrôle financier devant le Parlement*. R. S. L. F., año 1904, pág. 86.

“ las necesidades exteriores o para las de defensa nacional o de la seguridad interior, de efectuar gastos que excedan los créditos abiertos, podrá hacerlo por deliberación especial del Consejo de Ministros, pero bajo la reserva de presentar inmediatamente un pedido de apertura de crédito ante las Cámaras, llamadas a regularizar la iniciativa del Gobierno o a rehusar la autorización”.

Este es el estado actual de la legislación francesa sobre el contralor preventivo del presupuesto. Cabe preguntarse si la reforma que acabamos de analizar será definitiva: la ley ha sido criticada respecto a la eficacia de algunas de sus disposiciones. Aparte de esto, en la práctica se nota que han quedado algunas lagunas que será necesario llenar, pero que no modifican la importancia de la reforma ni los buenos resultados que esperan obtenerse.

ENRIQUE RUATA.

Paris, Enero de 1924.

