

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
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 suscritos por sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES

Dr. Alfredo L. Palacios
Por la Facultad

Ernesto Malaccorto
Por el Centro de Estudiantes

Edmundo G. Gagneux
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES

Dr. Enrique Julio Ferrarazzo
Jacobo Wainer
Por la Facultad

Máximo J. Alemann
Por el Centro de Estudiantes

José Rodríguez Tarditi
Por el Centro de Estudiantes

Año XV

Agosto 1927

Serie II N.º 73

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS, 1835
BUENOS AIRES

Régimen de la contabilidad pública en nuestra Constitución Nacional

“Las leyes orgánicas de la administración o ejecución del poder constitucional en materia de hacienda deben ser, como lo expresa su nombre, simples medios de poner en ejercicio y acción lo que está en la Constitución, la cual en cierto modo contiene ya trazado el plan de administración a grandes rasgos. Desde luego que contiene trazada y delineada la composición del poder ejecutivo, que no es más que el poder administrativo llamado con otro nombre. En este punto es peligrosísimo olvidar el principio tantas veces repetido, de que: los preceptos del derecho público, los artículos de la Constitución, son otras tantas cabezas de capítulos del derecho administrativo, así en materia de rentas como en el resto de la administración general.”

ALBERDI.

Es menester, previo a todo, formular una aclaración de concepto. Al referirme al régimen de la contabilidad pública en nuestra Constitución nacional, quiero dejar bien sentado que no incurro en el error de considerar a estas disposiciones fundamentales como equivalentes a los principios de la materia, tomada genéricamente, en doctrina. Creo necesario hacer la salvedad — que planteada en esta emergencia parece absurda — en razón de que autores muy importantes sostienen con mucha uniformidad el equívoco de que la contabilidad pública es el “conjunto de preceptos constitucionales, etc., que reglan el manejo del patrimonio del Estado, la recaudación de los recursos, etc...”, confundiendo lo que ha sido legislado, con los principios científicos que han debido fundar dichas disposiciones o en las cuales deberá informarse su reforma.

Este desarrollo concierne, pues, a un régimen de contabilidad pública, que es el de nuestra Constitución nacional.

El cuerpo de doctrina que surge de la correlación de las disposiciones de la Constitución, no es como muchos podrán creer, una mera interpretación *actual* de cláusulas dispersas, que han sido puestas al acaso o con distinto propósito en nuestra Carta fundamental. Basta, para convencer-

se de ello, leer los distintos comentarios de entonces, para comprobarlo. Las manifestaciones de Alberdi son bien claras como veremos. Aunque ellas no han sido presentadas en la forma que lo hago a continuación, seleccionando párrafos o parte de ellos, en sus escritos; no puede negarse que estas manifestaciones, así compiladas, denuncian un concepto exacto sobre los principios de contabilidad pública, que, sin ser mencionada, se ha contemplado en su faz constitucional. A tal punto esto es así, que al ver concluída la compilación de trozos de Alberdi, hube de suprimir de mi trabajo las ideas que, de mi cosecha — contemplada la Constitución a través de la doctrina actual — había yo elaborado; reemplazándolas ahora, honestamente, por estas expresiones que van a continuación.

Debo advertir que para dar mayor claridad, me he permitido modificar el texto original, subrayando las frases que deben merecer nuestra mayor atención por sus alcances.

Dice, en forma general, al iniciar el capítulo V, pág. 654 de su "Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina" (ed. ordenada en 1854 por el gobierno de la Confederación):

"El poder de crear, de manejar y de invertir el Tesoro público, es el resumen de todos los poderes, la función más ardua de la soberanía nacional."

"Dividir el poder rentístico en dos poderes accesorios e independientes, a saber, *el poder de crear los recursos y votar los gastos públicos, y el poder de recaudar, administrar y emplear esos recursos en los gastos designados* ¿por quién? Al poder legislativo, órgano más íntimo del país, es delegado el ejercicio de la primera atribución, y al ejecutivo el de la segunda, por ser el Tesoro el principal medio de acción y de ejecución."

"Ella constituye (la división) la principal y más importante tradición de la revolución de mayo contra el gobierno de España".

"En el acta del 25 de Mayo de 1810, inaugural del nuevo régimen, se previno que la nueva Junta, depositaria del poder ejecutivo, no podría imponer contribuciones ni gravámenes al pueblo o sus vecinos sin previa consulta o conformidad del cabildo, eco inmediato de la ciudad (art. 9° del acta)."

Después de otras consideraciones y de establecer las atribuciones del Congreso dadas por nuestro art. 67, agrega:

"Por esas atribuciones vemos que la mitad del poder soberano delegado al Congreso argentino es de naturaleza económica y rentística."

Ese poder es exclusivamente del Congreso, según la disposición del art. 17 de la Constitución, concebida en estos términos: Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el art. 4°. "Las cláusulas del art. 67 (actual), que dejamos transcriptas, demuestran también que sólo él estatuye sobre la creación de los otros recursos del Tesoro."

nacional expresados en el dicho artículo 4° a la par de las contribuciones.”

“Y del Congreso, la Cámara de diputados, como más inmediata al pueblo que la forma, por su elección directa, es la única que inicia las contribuciones, estando el art. 40 (actual 44) de la Constitución, que se expresa en estos términos: A la Cámara de diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes de contribuciones.” “De estas palabras se infiere que las leyes sobre los otros recursos del Tesoro, de que habla el art. 4, pueden ser iniciadas también por el Senado o por el poder ejecutivo, en virtud de la siguiente disposición del art. 65 (actual 68): Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso por proyectos presentados por sus miembros o por el poder ejecutivo.”

“... Siendo exclusivamente del Congreso el ejercicio de esas atribuciones, se sigue que ningún recurso debe ser creado *sino por intermedio de una ley.*”

“Pero, a la vez que la ley es la única que crea los recursos del Tesoro, ella es también la que cada año determina *cómo, en qué objetos, en qué cantidad* deben ser gastados los recursos por ella atesorados. Por eso dice el art. 64 (léase 67): Corresponde al Congreso: ... fijar anualmente *el presupuesto* de gastos de la administración de la Confederación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión.”

“Esa ley es la sanción que da el Congreso, o bien sea, *es el consentimiento que presta el país* al programa o presupuesto de entradas y gastos de la administración general, formado y ofrecido en proyecto por el poder ejecutivo, como jefe de la administración, que la Constitución (art. 83—léase 86) pone a su cargo, y conecedor inmediato de las necesidades del servicio administrativo. Este *programa* o presupuesto es una garantía de orden en las entradas, de pureza en el manejo del Tesoro y de buen juicio en sus aplicaciones por la intervención *inmediata que el país* toma en esas funciones decisivas del fruto de su sudor, y por la inmensa garantía *de la publicidad* que acompaña a la discusión y sanción de la ley, *que fija la carga* o sacrificio anual del bolsillo del pueblo y *los objetos y destinos* con que lo hace”.

“Dada esa ley, el poder ejecutivo *no puede percibir recursos, ni efectuar gasto* que no estén mencionados o autorizados en ella.”

“... Limitar al gobierno el poder de gastar y dejarle a su discreción el de fijar el valor de las entradas, sería exponer la riqueza pública al peso de cargas exorbitantes, y la libertad del país a los abusos que pueden ser resultado de una cantidad ilimitada de fondos, que equivalen a una cantidad ilimitada de poder, dejada sin objeto en manos del gobierno.”

“... Estudiaremos la necesidad de dividir el presupuesto en tantos capítulos de gastos como el número de los minis-

terios que integran el despacho colectivo del gobierno, y de que los *artículos de gastos* y entradas sean *discutidos separadamente*, sin que el gobierno pueda dar a un artículo fondos destinados a otros, cuyos requisitos son garantía práctica de limpieza en la gestión del Tesoro nacional, y no meras y vanas formalidades.”

“...Importa darse cuenta por qué la Constitución habla de presupuesto de gastos, y nada dice de presupuesto de entradas. Esto nos conduce a estudiar *la ley de finanzas o de renta...*”

Aunque Alberdi no completa su idea, por este párrafo quiere hacer referencia a la situación distinta del presupuesto de gastos y del cálculo de los recursos dados por las leyes de rentas. Sistema que por otra parte ha adoptado nuestra ley de contabilidad.

“...La observancia de esta garantía *de la rendición de cuentas* puede servir de punto de partida al Congreso, para estudiar los principios y reglas más o menos importantes que han seguido los gastos autorizados a medida que la necesidad los reclamaba...”

...“La administración o gobierno de la hacienda de la Confederación Argentina (porque son sinónimas las palabras gobernar y administrar) forma parte de la administración general del país, atribuída al Presidente, como encargado del P. E., por el art. 83 (léase 86) de la Constitución. Encomendar *el manejo de las rentas* al P. E., es poner las cosas en su lugar natural, es poner el gobierno en manos del gobierno... *Recaudarlas y administrarlas* es, por otra parte, natural atribución del poder encargado de hacer cumplir la Constitución y las leyes *en materia de hacienda pública...* *Es tan esencial del poder ejecutivo la administración del tesoro público, que todo estatuto que lo despoje de ella, ataca a la Constitución en su base más fuerte.*”

...“Me detengo en este punto, porque contiene un peligro constante de que se altere o comprometa el bello sistema que la Constitución ha dado al ramo de hacienda... Ya hemos tenido un ejemplo de este extravío en el Estatuto de Hacienda, que entregó la administración de este ramo de hacienda a *corporaciones en cierto modo independientes de él* y revestidas de poder deliberante, cuando la Constitución atribuye el despacho de la administración general de hacienda al ministro secretario de ese ramo.”

...Ese límite — el poder provincial — respetado por la centralización política que han reorganizado en su constitución federal las provincias confederadas o ligadas en cuerpo de Nación, también tendrá que respetarse por la centralización administrativa en materia de hacienda. Las provincias han conservado individualmente todo el poder no delegado por su Constitución al poder federal (art. 104).

.....

“Según eso, el despacho del ministerio de hacienda po-

dría dividirse en tantas direcciones como recursos asigna el artículo 4º:

Dirección general de aduanas.

”	”	”	tierras públicas.
”	”	”	correos.
”	”	”	contribuciones directas e indirectas.
”	”	”	deuda y del crédito público.
”	”	”	contabilidad o Contaduría de la Federación.
”	”	”	Tesoro Nacional.
”	”	”	de las contiendas que se hicieran necesarias para exigir sumas adeudadas al Estado, y contestar las demandas ilegítimas contra el mismo.

“Estas tres últimas direcciones o servicios, son como punto de unión para las demás...”

Es de advertir que todavía no hemos llegado a tanto perfeccionamiento. La separación en una dirección que tenga a su cargo lo contencioso administrativo sería de verdadera necesidad; tanto que el Ministro de Hacienda actual tiene designada una comisión para el estudio de este asunto, considerándole de real urgencia para la mejor solución de los intereses del Fisco.

“Si el Presidente tiene a su cargo la administración general del país como jefe supremo, el ministro secretario de hacienda tiene a su cargo el despacho de esa administración general en los negocios de hacienda de la Confederación, como agente inmediato del Presidente...”

“El gasto público de la Confederación argentina, según su Constitución, se compone de todo lo que cuesta constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad; en una palabra, el gasto nacional argentino de todo lo que cuesta el conservar su Constitución, y reducir a verdades de hecho los objetos que ha tenido en mira al sancionarse, como lo declara su preámbulo. Todo dinero gastado en otros objetos que no sean los que la Constitución señala como objetos de la asociación política argentina, es dinero malgastado y malversado...”

“En segundo lugar, se dividen por la Constitución argentina los gastos generales en ordinarios y extraordinarios, según la regularidad periódica de su ejercicio y la posibilidad de preverlos en el cálculo o presupuesto de ellos, que la Constitución manda ejecutar a principio de cada año, como garantía de pureza y legalidad en el manejo del Tesoro y en la discreción de su empleo.”

“Se pueden comprender en la categoría de los gastos extraordinarios los efectuados en obras públicas, como ca-

minos, muelles, puentes, edificios para el servicio nacional; los gastos ocurridos en el sostén de la defensa común contra los ataques de una guerra de dentro o fuera del país; las recompensas de estímulo; las compras de territorios, de inventos, de obras útiles a la prosperidad de la Nación; los subsidios prestados por el Tesoro nacional para urgencias imprevistas de provincia.”

Los párrafos vertidos, de Alberdi, me relevan de la introducción sobre el punto, ya que dicho autor señala el régimen general de la Constitución, que es, el de un ciclo, que parte de la delegación del ejercicio del derecho *común* por parte del pueblo para disponer sobre la administración de su *patrimonio y facultades financieras comunes*, a fin de llenar los servicios del Estado; que, como lo dice el referido autor, no importan sino el cumplimiento de los propósitos de la existencia de la Nación.

Dicha delegación es ejercida por el Congreso y del mismo, en especial, por la Cámara de diputados (art. 44), que tiene el privilegio de la iniciación (2) de las leyes para la imposición de contribuciones; en razón de que ésta está constituida por representación directa de los ciudadanos — que aun cuando no forman todo el pueblo — tienen el privilegio de elegir los representantes de éste.

El Congreso, en uso de esa delegación, está instituido— desde nuestro punto de vista—con una doble finalidad, a saber: la de determinar y autorizar los actos que deberá o podrá realizar el poder administrador, según los casos que veremos, y el de observar la forma y latitud de la ejecución de lo autorizado y de aquellos actos que, sin existir la respectiva licencia, hubieran sido llevados a efecto.

Para dicha fiscalización la Constitución tiene instituidos: el llamado de los ministros-secretarios al recinto de las Cámaras (art. 63) y el pedido de informes que puede sustituirlo, la memoria que anualmente deberán presentar los respectivos departamentos (art. 90) y especial y principalmente, a nuestro objeto: *la cuenta de inversión* (art. 67, inc. 7º—art. 86, inc. 11).

Se ve allí un propósito claro de la Constitución, de que el pueblo — que ha delegado una parte de su poder soberano al legislativo para que fije dentro de *qué medios y objetos* debe desenvolverse el administrador, a quien se ha cedido otra porción del poder—pueda tener un organismo directo, que no sólo dosifique la acción del poder ejecutivo, sino

(2) Es de anotarse que en nuestro país, bien sea como un contagio de doctrinas extranjeras, saludables por cierto, ya sea como una errónea interpretación constitucional que ha perdurado, lo cierto es que, prácticamente, en igual forma se procede en materia de la iniciación, para la ley de gastos.

que también sea su órgano supremo de contralor (ambos hechos en art. 67, inc. 7°—art. 45 y 51).

Concordantemente con este propósito, los preceptos constitucionales denuncian haberse excogitado el medio de que el pueblo tenga completo conocimiento de todo el proceso, ya que las razones de la autorización, como sus fundamentos, serán públicamente explicados, así como el estudio y controversia a que diera lugar la cuenta de inversión, elemento comprobatorio y detallado, completo—por su esencia—de la administración del patrimonio del Estado, en su acepción más lata. Sostengo ello, no obstante que las leyes que han fijado su contextura no le han dado tal carácter. Consideradas desde un punto de vista constitucional, opino que tales leyes son defectuosas, porque la Carta fundamental ninguna restricción hace y por el contrario del texto del art. 67, inc. 7° en combinación con los incisos 1° a 6°, 8° y 17° del mismo artículo e incisos 1°, 7° y 13° del art. 86, vemos que entre las atribuciones del Congreso está determinada una serie, de carácter hacendístico, que importan un elemento modificatorio del patrimonio, *puesta su ejecución* a cargo del poder administrador; y que por tanto debieran integrar la cuenta de inversión, en forma numéricamente apreciable y estableciendo el carácter de la “inversión”. Y si bien nuestra cuenta de inversión ha dejado de ser un mero balance de ejecución de leyes de recursos y gastos, habiéndosele adicionado diversas relaciones, no llega a representar aún la “cuenta general del Estado”, que, a diferencia del “balance consuntivo”, satisface los diversos conceptos de la “inversión”.

No debe olvidarse que a las constituciones que dan reglas generales “permanentes”, corresponde adaptarles en particular el perfeccionamiento que nos procuran las disciplinas científicas.

Dando a cada uno lo suyo, es justo recordar que la Contaduría General de la Nación reclamaba en su Memoria de 1915, los medios para instituir el contralor de las especies, primer paso para completar la estructura de la cuenta de inversión.

Dentro del orden del contralor legislativo, (que a él conduce la cuenta de inversión), caben holgadamente las doctrinas modernas, en nuestra Constitución.

En efecto, ninguna disposición constitucional impide que puedan crearse, mediante leyes, organismos complementarios que hagan efectivos los propósitos de los constituyentes de que el pueblo quede satisfecho, en el poder que ha delegado para la fiscalización de la ejecución del programa autorizado, en su faz hacendal.

Estimo que el principio de la Constitución se deja de cumplir ahora, en que un propietario — el pueblo — renuncia a la preciosa facultad de su Carta, viviendo ignorante de cómo se gobierna su patrimonio, constituido por los bienes

del Estado y derechos financieros, activos o pasivos, creados por sus representantes, dentro de la ley fundamental.

Si el poder legislativo es incapaz, por razones que son aceptables, de cumplir con el escueto sistema descripto, debe procurarse un régimen legal que le permita llenar el propósito del constituyente.

Afirmar que desde 1914 (despacho de la Comisión interparlamentaria de cuentas y ley 10.212) el Congreso no conoce o no ha estudiado cómo se han manejado los bienes, fondos y especies, parece decir una cosa enorme y no es decir sino la verdad.

Cierto que está la acción vigilante de la Contaduría General de la Nación y la confianza pública sobre su eficacia. Pero ¿acaso puede en su función asignada suplantar, *este* organismo, la acción del poder legislativo? Por otra parte, ¿qué significado pueden tener las observaciones de la Contaduría Nacional a un poder que ejecute, no obstante ellas (art. 18, ley 428), sobre el cual carece en los grandes actos de la atribución de reprimir o juzgar con sanciones efectivas?

Además, no se trate siempre de prejuzgar sobre los actos del P. E., pensándolos merecedores de crítica. Hay que recordar que la acción del poder legislativo debe hacerse sentir "aprobando" la cuenta de inversión. Es cosa aceptada por la legislación universal y en los procedimientos parlamentarios, que tal aprobación deberá recaer tanto sobre los actos autorizados, como sobre aquellos realizados sin previa anuencia del Congreso o sin mediar las formas que éste ha fijado; en cuyas circunstancias pueden ser estos últimos ratificados, aceptándose los fundamentos dados por el P. E. De esta manera puede relevarse de una responsabilidad injusta que se mantiene sobre el "administrador", que se ha podido ver abocado a suplir la negligente conducta del propio Parlamento, en los negocios públicos. Claro está, y entiéndase bien la doctrina que sostengo, que no hay más juez que pueda juzgar de estos actos que el mismo Congreso. Quiere decir que el cuerpo auxiliar del contralor legislativo que hubiere, podrá contemplar, aconsejar, emitir su opinión, pero no juzgar en definitiva actos que quedan reservados al Congreso. No me refiero, por supuesto, a las responsabilidades civiles y penales, que para los agentes de la administración competen decidir al poder judicial, sino a la acción del poder ejecutivo (art. 74 y 87 de la Constitución), que corresponde ser juzgada por el Congreso (art. 45 y correlativos de la Constitución, art. 67, inc. 7º). Si pudiera dudarse que el Parlamento tuviera atribuciones para aprobar un acto del P. E. de la categoría de los enunciados, bastaría recordar que, precisamente por el art. 45 y correlativos, al Congreso le queda librado absolver o condenar. La absolución traería, en nuestro régimen, por supuesto, librar de las responsabilidades respectivas a los demás agentes que se consideraran "legalmente" solidarios en la transgresión o extralimitación del mandato.

Desde el punto de vista del derecho político cabría pensar si ese régimen de aprobación de esos actos "ilegales" por el *cuerpo de representantes*, no podría aproximarnos en forma implícita a lo que prohíbe taxativamente el art. 29 de la Constitución, ya que un "administrador" con mayoría parlamentaria podría descontar anticipadamente con la seguridad de que sería descargado de todas las responsabilidades emergentes de cualquier arbitrariedad en materia de hacienda pública. Pero, aparte de que existe el contralor popular, constituido por la publicidad de la discusión (véase mi trabajo "Nuestro contralor administrativo", pág. 7), no sería posible la existencia de un distinto concepto en la realidad de la vida institucional; lo propio que en el derecho común no podría vedarse a un mandatario, reconociera y aprobara la conveniencia de alguna extralimitación a que se hubiere visto obligado el mandante, por razones bien justificadas. Ciertamente, que tratándose de la cosa pública, es decir, no de cosa propia, y siendo los mandantes, a su vez, representantes del propietario, el asunto cambia de aspecto. Mas, debe recordarse, que en el derecho constitucional ha pasado a la historia el concepto del mandato expreso y limitativo que el elector da a su representante para que a él se ajuste en su desempeño parlamentario, de modo que una vez elegido, puede decirse que, no habiendo limitación (salvo la obligación ética de ajustarse al programa de su partido), tiene toda la libertad de un "propietario directo" para disponer cómo ha de manejarse la cosa pública. En tal sentido no puede dudarse que el representante pueda aprobar las extralimitaciones del administrador, sujeto como está aquél a dos vallas: el contralor popular (opinión pública) y los enunciados de la Carta fundamental.

Me detengo en estas consideraciones, porque es quizá el punto de más difícil solución para la contabilidad pública. Expliquémonos... La contabilidad pública contiene principios que sirven para informar la elaboración de disposiciones que servirán de normas prácticas de una administración determinada. El principio es, de que *la acción del administrador debe ajustarse a dichas disposiciones "establecidas"*. Teóricamente, es muy sencillo el enunciado; pero, experimentalmente y en forma universal, se presenta la imposibilidad vivida de su cumplimiento absolutamente estricto y en todo caso, como p. ej. durante el receso del Congreso.

He meditado mucho antes de lanzar aquí este concepto, pero creo que debemos poseer la valentía de reconocer la verdad de los hechos, para corregirla, cuando en una ciencia de aplicación como ésta, la adaptación de las doctrinas nos señalan características que las deforman. Tanto es ello cierto, que en diversas legislaciones y en los proyectos de reformas a la nuestra (véanse proyectos: del P. E., del 12 de Septiembre de 1910; del diputado Vicente C. Gallo, en 1914, en su art. 8º, y del diputado Garzón, en el período siguiente) se proponen factores de

corrección que se disponen para prever las situaciones de hecho a que puede verse abocado el P. E.

Hay así, por una parte, la convicción de que experimentalmente existen situaciones en que es indispensable, a juicio del administrador, desviarse del principio de la limitación previa, y, por otra, el bien fundado temor de que aceptar tal "hecho" como regla pudiera comportar la anarquía en el manejo de la hacienda pública. ¿Qué criterio adoptar? Pueden presentarse los siguientes:

- a) persistir en el concepto de nuestra ley, sin contemplar excepciones (salvo casos artículos 6 y 23 de la Constitución);
- b) presentar una legislación que, dando normas bien expresas y limitadas, de excepción, prevea la posibilidad de situaciones especiales, y
- c) reconocer legalmente y "en forma general" esas posibilidades, autorizando su ejecución, sin responsabilidad.

Esta última tesis estaría reñida con el texto de nuestra Constitución, quedando, pues, ambas primeras subsistentes. Opino que la segunda es aquella que más contempla la doctrina *aplicada* y no existe inconveniente constitucional en que el Parlamento prevea y autorice excepciones taxativamente expresadas, concretas. Pero en este segundo caso—si bien no tanto como en el primero—es cierto que habrá situaciones en las que el P. E. se considerará obligado a extralimitarse (porque no estuvieran en los casos que habrían sido marcados por la ley "a priori") y el problema subsistirá. Para estos casos extremos no cabe entonces sino el recurso del juicio posterior por el Parlamento. Otro criterio sería tanto como brindar la arbitrariedad en manos del administrador.

Debe dárseles a estos párrafos el exacto alcance que tienen. Quiero aplicar la doctrina a su realización efectiva. No quiero con ello abrir una peligrosísima puerta a la discrecionalidad sin freno, ni apruebo tampoco la extralimitación del mandato; reconozco el "hecho" universal de que causas diversas produzcan la necesidad de un acto ilegal en el compromiso o pago de una erogación o en la recaudación de recursos o en la disposición de los bienes del Estado. Las mencionadas causas no son de enumerar aquí, pero sí cabe remarcar que, en múltiples ocasiones, es producto de la negligente atención por parte del Parlamento de contemplar hechos que le plantea el poder ejecutivo; más aún en regímenes constitucionales como el nuestro, en qué este último no resulta forzosamente de la mayoría parlamentaria.

Hay quienes sostienen que un tribunal de cuentas (órgano auxiliar del contralor legislativo) sea el que interprete, decida y apruebe la extralimitación. Un tribunal de cuentas de esta especie no estaría autorizado por nuestra Constitución; ni sería conveniente en doctrina (se malograría el contralor popular), aparte de que habría una delegación de funciones legislativas. Sin embargo, en países europeos, en Francia, p. ej., se ha creado una verdadera jurisprudencia de los tribunales administrativos.

Eso no quiere decir, que el Tribunal sea un organismo mecánico, debe tener facultades de discernimiento en los asuntos públicos que le incumben, pero sin que sus decisiones sirvan para eximir la responsabilidad del administrador.

Debe tenerse presente que al hablar del poder ejecutivo, me refiero a los términos de nuestra Constitución (arts. 74 y 87), de acuerdo a los cuales éste será desempeñado por el Presidente de la Nación, quien deberá actuar con la refrenda de los ministros secretarios.

Hago esa salvedad porque no se comprendan los demás funcionarios dependientes del P. E., con el mismo, a los efectos de su extralimitación de las facultades financieras. Constitucionalmente, no puede incurrir en ellas otro que no sea el Presidente de la Nación, a quien le está reservado, en forma exclusiva, ese aspecto del gobierno. Sin necesidad de recurrir al detalle de las atribuciones que le confiere el art. 86 (inc. 13o: "Hacer recaudar las rentas de la Nación y decretar su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales"), basta con la disposición del art. 89o., admirable por lo concisamente delimitativa y que dice: "Los ministros no pueden, por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos Departamentos", para explicar que el ejercicio de las facultades financieras le están exclusivamente adjudicadas al Presidente. Si hubiera aún dudas, puede recurrirse a nuestra legislación que, en concordancia, confiere al Presidente, la exclusividad del giro contra el Tesoro, etc. Las leves excepciones traídas en el régimen de los compromisos, carecen de importancia, fundándose en razones puramente prácticas.

Existen, empero, leyes, que sustrajeron, en parte, las facultades del Presidente, contenidas en los siguientes incisos del artículo 86, que conciernen a la materia que estudiamos:

1o. — Es el jefe supremo de la Nación y tiene a su cargo la administración general del país.

2o. — Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.

10o. — ...y por sí solo, nombra y remueve los demás empleados de la Administración, cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por esta Constitución.

13o. — Hace recaudar las rentas de la Nación y decreta su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.

Dichas leyes son aquellas que crearon las reparticiones autónomas, mediante cuya institución se cercenan atribuciones exclusivas del Presidente. La Constitución no prevé estos organismos ni la delegación de estas facultades (impuesta por ley del Congreso), en cuya delegación

no habría inconveniente — a mi modo de ver — siempre que se respete en todas sus fases, la — digamos — “autoridad eminente” del P. E. (inc. 1° del art. 86), en forma prácticamente real.

Se ha llegado a decir, por el Dr. José Nicolás Matienzo, que las reparticiones autónomas constituyen, en nuestro país, verdaderos Estados dentro del Estado general. Sin pretender discutir a tan brillante constitucionalista, creo que es ir un poco lejos en la apreciación, que — dada en un debate parlamentario, pudo ser extremada como elemento de demostración — y entiendo, con el Dr. Rafael Bielsa, que las mal llamadas reparticiones autárquicas no son tales, por razón de la misma etimología de la denominación. Carecen de gobierno propio, en su completo sentido, porque la autoridad eminente del P. E. no ha podido ser sustraída al Presidente y no puede serlo sino en la medida del artículo 104 y correlativos (autoridades provinciales) y artículo 5o., en lo referente al régimen municipal.

Lo que ha existido en nuestro país es una deformación del principio de estas leyes; nacido este defecto, especialmente de la culpable renuncia que la autoridad central ha ido acentuando en dejar libradas a las reparticiones autónomas a sus propias y exclusivas determinaciones. Un exacto concepto del alcance de la referida autonomía ha hecho reaccionar de esa renuncia y así el Acuerdo del 22 de octubre de 1923, el artículo 9 de la ley 11.260 y otros actos concordantes, han vuelto casi totalmente la autoridad eminente en materia de hacienda pública, a quien, constitucionalmente, le corresponde.

Se me dirá, con razón, que algunas de las atribuciones que nos interesan han quedado expresamente cercenadas al poder ejecutivo, por la ley respectiva y es cierto. Pero, a ello contesto que el poder ejecutivo tiene los recursos para salvar tal situación, si bien no habría debido llegarse a ella y el poder ejecutivo habría debido oponer su veto a esas restricciones; porque una cosa es, que mediante leyes se reglamente la Constitución, adaptándose a la evolución, y otra cosa es que se destruyan las prescripciones expresas de aquélla, modificando el espíritu de su contenido.

Yendo a un ejemplo práctico, para abreviar y ser más claro, diré, tomando un caso de actualidad, que el Congreso tendrá derecho para reglar el cumplimiento del artículo 86, inciso 10°, en concordancia con el artículo 16°, de la Constitución; pero, no para quitarle dicha atribución, que desde el punto de vista de la contabilidad pública, importa la determinación de quien puede comprometer tales clases de gastos.

Dentro de estos conceptos sostenidos en materia de reparticiones autónomas, surge la imposición constitucional, de que la cuenta de inversión (art. 67, inc. 7°) deberá contener, sin duda alguna, la rendición de cuentas de la “admi-

nistración general del país”, incluídas aquellas dependencias; porque si el P. E. está a cargo de ellas, de ellas debe responder.

Es grato hacer constar que la Contaduría General de la Nación, en la oportunidad que se le ha consultado ha estado dentro de la tesis de oponerse a las autonomías financieras. Es de señalarse muy especialmente como antecedente su informe expresamente contrario a dicha independencia, cuando hubo de concedérsele tal facultad a la Caja Nacional de Ahorro Postal, que lo fué hecho por ley 11.137, no obstante la acertada oposición de la Contaduría Nacional.

Voy a introducir, ahora, una cuestión interesante. Se habla siempre de la limitación que el Congreso impone en el concepto y en la cantidad al administrador, considerando el máximo de la autorización. Pero yo pregunto: ¿Existe sólo ese límite máximo o tendrá el administrador también un límite mínimo que contemplar? Estoy conforme con este último criterio. Por eso sostengo que los llamados “acuerdos de economía”, o las economías, sin acuerdo que las reglen, pueden ser inconstitucionales. La razón es bien sencilla: el Gobierno está para cumplir los fines de la Constitución; si dejara de hacerlo, so pretexto de que no tiene limitación mínima (dejar de hacer) no llenaría dichos fines. Si quisiéramos extremar la demostración, pondría el ejemplo de un gobierno de provincia (art. 50.), que so pretexto de economías suspendiera la inversión de las partidas para educación común. Tal acto repugnaría a la Constitución.

Quiere decir, entonces, que los administradores se hallan encerrados, entre la facultad de hacer hasta tanto y no de no hacer menos de tanto. El límite mínimo no es fijo, es de apreciación conceptual, que puede tener que ajustarse a la circunstancia en que se aplique, salvo el caso de los llamados “gastos obligatorios” y de “fondos consolidados” (Inglaterra).

La disposición de los artículos 96 y 99 de la Constitución contienen disposiciones que interesan a nuestra materia y concernientes al poder judicial.

El primero indica una regla que interesa para la función de la liquidación del gasto. El segundo, que dice: “La Corte Suprema dictará su reglamento interior y económico y nombrará todos sus empleados subalternos”, no establece como podría parecer, una excepción, (salvo para la designación), sino que por el contrario, confirma una regla, pues otorga la facultad de un reglamento “económico”, siendo que el orden financiero queda siempre reservado al Presidente de la Nación.

Las manifestaciones, ya hechas en oportunidad, del comentario del artículo 89, me dispensan de otras consideraciones, para afirmar que si aun para la Corte de Justicia es, en materia financiera, el Presidente, la autoridad suprema, éste debe tener la responsabilidad ante el Parlamento, de la inver-

sión y, por lo tanto, la Corte debe cumplir con todas las formalidades de las leyes de la materia de que tratamos y un criterio de *no creerse*, v. gr. obligada a la rendición de cuentas, es erróneo y desviado de la doctrina de nuestra contabilidad pública.

Este asunto es más complejo que lo que a primera vista parece, pues, existe una situación similar a la del Congreso, que puede fundar una cuestión de jurisdicción e invasión de poderes por parte del poder ejecutivo. Entiendo, que tales motivos podrían darse, cuando se trate de facultades privativas de los poderes legislativo y judicial, pero no en los casos que la contabilidad pública exige, precisamente porque es privativo del poder ejecutivo la ejecución y contralor de las leyes de recursos y gastos, y del patrimonio del Estado.

Hay que grabar bien el concepto concluyente, de que en materia de contralor público, la fe del funcionario no es bastante: *los actos deben documentarse y los estados, comprobarse.*

En cuanto al Poder Legislativo están bien determinadas sus funciones en esta materia.

Los artículos 4o. 9o. (última parte), 44o. y 67o., incisos 1, 2, 3, 4, 8 y 17, acuerdan al Congreso, autorizar: los recursos y las cargas públicas, la contratación de empréstitos, arreglar el pago de la deuda exterior e interior, disponer del uso y enajenación de las tierras públicas de propiedad nacional, acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias y dar pensiones.

El artículo 67, inciso 7o., dice que corresponde al Congreso fijar, anualmente, el presupuesto de gastos de administración de la Nación.

A propósito de esto, cabe decir que de este texto, considerado conjuntamente con el artículo 44o., en la parte que dice: "leyes de contribuciones" y con el inciso 17o. del artículo 67, que habla separadamente del inciso 7o., de la facultad de: "crear y suprimir empleos", surge claramente que el espíritu del constituyente ha sido el criterio imperante en los países adelantados, de que haya: a) un presupuesto anual de gastos; b) un *cálculo* anual de recursos dados por *leyes* permanentes que impongan las cargas y c) que exista un régimen, una ley de sueldos, independiente del presupuesto de gastos de la Nación.

Creo que de acuerdo al inc. 17 del art. 67 el poder ejecutivo no puede no sólo no modificar los sueldos, pero ni aún disminuirlos.

A falta de otra aclaración hay que creer que al decir: "el" presupuesto de gastos "de la administración", se ha querido referir a un cuerpo omnicomprendivo de la administración general, que está a cargo del Presidente, que es toda. Lo que equivale tanto a proclamar la universalidad del pre-

supuesto, interpretación que se confirma por el artículo 1o de la ley 428.

Sobre la anualidad del presupuesto que indica la Constitución, ha habido, recientemente, una interpretación que creo equivocada por parte del Parlamento. A mi juicio, el año debe contarse, por el ejercicio financiero establecido; debe existir superposición coincidente de la anualidad del presupuesto, con la del ejercicio referido, porque si no, cabría hasta crear ejercicios económicos (de liquidación) con caducidades que variarían según el cómputo de dicha anualidad.

Es ocioso hacer resaltar la importancia que tiene, tener bien presente la enunciación de las atribuciones exclusivas del Congreso, a efectos de juzgar los actos que le están expresamente vedados al administrador. Así, el P. E. no puede, por su sola cuenta, arreglar la deuda exterior o interior, no puede disponer sobre el uso de la propiedad nacional, sin previa anuencia del Congreso, etc. Este enunciado, que parece sobrar en esta exposición, no resulta así en el ejercicio real de las funciones, más que todo por la obscuridad o complejidad con que suelen presentarse determinadas situaciones, que es menester, mediante un procedimiento de dilucidación, sintetizar en sus verdaderos alcances.

Entre las disposiciones que, referentes a funciones de contabilidad pública, interesan al P. E. y que no han sido mencionadas en el curso de este trabajo, figuran, a los efectos de la liquidación, los artículos 64, 79, 93 y 96 (art. 67, mc. 17), determinando cuándo y por quién podrán ser aumentados o disminuidos los sueldos y sobre acumulación de empleos.

Los incisos 5o., 7o., 16o. y 22o., del artículo 86, fijan atribuciones que pertenece incluir aquí, dejando expresamente al inciso 20o. del mismo artículo para una mención especial, dado el alcance y amplitud de su contenido: "Puede pedir a los jefes de todos los ramos y Departamentos de la Administración y, por su conducto, a los demás empleados, los informes que crea conveniente, y ellos son obligados a darlos."

Tal disposición, reproducida por la ley de contabilidad, como atribución del Tribunal de cuentas, puede servir de justo motivo para fundar dentro de su espíritu los distintos medios de que el poder ejecutivo puede creer necesario valerse para el conocimiento y fiscalización de todos los actos de la administración nacional.

Finalmente, diré, que todas las reformas que han sido propiciadas a efectos de modificar nuestro régimen de la contabilidad pública, caben dentro de las prescripciones de la Constitución, sirviendo alguna de ellas — como ha quedado demostrado — para cumplir en verdad, su espíritu. Vale decir, que la propia Constitución las reclama.

Dívico Alberto FÜRKORN.