



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



La iniciativa parlamentaria en la votación de los gastos públicos

Bianchi, Arnaldo

1917

Cita APA:

Bianchi, A. (1917). La iniciativa parlamentaria en la votación de los gastos públicos. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

ORIGINAL 46557 231

OP-1504
55

LA INICIATIVA PARLAMENTARIA EN LA VOTACION DE

LOS GASTOS PUBLICOS.-

.....

Tesis presentada por Don Arnaldo Bianchi, para

optar al título de Doctor en Ciencias Económicas.-

.....

Buenos Aires Febrero 28 de 1917.-

Se ha de tratar en este trabajo, la iniciativa parlamentaria en la votación de los gastos públicos, relacionando su estudio con el de los principios fundamentales que constituyen, en conjunto, el motivo principal de su incorporación en las constituciones de los países organizados bajo el régimen parlamentario.- El examen y la crítica comprenderán, no solo las leyes que importen gastos públicos, las de recursos destinados á cubrirlos, formando en su integridad la ley del Presupuesto, el derecho presupuestal, su origen y evolución, sino que también se harán extensivos á las disposiciones de orden constitucional, que se refieren á la iniciativa en la preparación de la ley, y á las atribuciones del poder legislativo en los diversos sistemas políticos.-

La conquista del derecho presupuestal ha originado en casi todos los países, intensas luchas y continuas perturbaciones, que han llegado á amenazar la constitución misma del Estado y de las Sociedades.- El principio de que los representantes de la nación deben votar los recursos y los gastos públicos, hoy universalmente consagrado en los países de régimen parlamentario, no ha imperado en todo tiempo; basta recorrer la historia para apreciar las enormes dificultades surgidas entre gobiernos y pueblos, empeñados los primeros en la negativa de reconocerlo y los segundos en conseguir su sanción, sin despreciar para ello, el uso de la fuerza y de la violencia.-

En realidad, es difícil hallar prerrogativa de mayor

trascendencia que la de autorizar los ingresos y fijar los gastos públicos, puesto que no se concibe la existencia de un gobierno sin los recursos económicos que le sostengan y le permitan asegurar el regular funcionamiento de los servicios del Estado; pero dicha prerrogativa a favor de la nación, no deriva del hecho de que los contribuyentes entreguen como importe del impuesto, una parte de la fortuna privada para formar el tesoro público y que por tanto deban consentir las contribuciones, las tasas, y determinar el destino de su producido.- El derecho presupuestal tiene su fundamento en la soberanía de la nación.-

A este respecto, dice Mr. René Stourm: "En caso de una
" invasión extranjera, de ocupación militar, es evidente que el
" pueblo vencido no puede tener la pretensión de consentir los im-
" puestos.- Cuando Napoleón, después de Jena, en 1806 y 1807, go-
" bernaba la Prusia, Westphalia, Hesse y Hannover, é imponía á di-
" chas regiones contribuciones ordinarias y extraordinarias, no
" es de creer que los contribuyentes alemanes, sujetos al vencedor,
" pudieran reclamar el derecho de determinar el importe y el des-
" tino de los gravámenes ".- Se puede citar como otros ejemplos
la situación de las provincias peruanas, Tacna y Arica, cuando
fueron ocupadas militarmente por los chilenos; los impuestos que-
daron establecidos por la voluntad del vencedor.- Lo mismo sucede
en los momentos actuales, en las naciones europeas que han sido
invadidas por ejércitos enemigos.-

No es necesario acudir al estado de guerra para confir-

mar el concepto de la soberanía; las colonias españolas y las inglesas, en América, debieron pagar los impuestos á la metrópoli, sin que se les concediera intervención para establecerlas por ellos mismos, ni menos fijar el monto de los gastos.- En el régimen de gobierno absoluto, el derecho presupuestal no es una prerrogativa de la nación ya que la soberanía no le corresponde; Bassuet, en sus "Instructions à Monseigneur le Dauphin" reconocía la autoridad real revestida de tres caracteres principales: sagrada, paternal y absoluta.- En consecuencia, consideraba la facultad de exigir impuestos á los contribuyentes, como un privilegio exclusivo de la realáza.-

Todo sistema parlamentario, teniendo por base el principio de la soberanía de la nación, le reconoce el derecho de aceptar ó rechazar los impuestos, privilegio que ejerce por intermedio de sus representantes; para ilustrar á los mandatarios del pueblo y obtener su aprobación, es que se han creado los estados comparativos de evaluación, precisos y detallados, denominados Presupuestos, que comprenden el cálculo de los recursos y el de los gastos del país.-

Dicho control desaparece, cuando es el soberano quién impone las contribuciones, prescindiendo del consentimiento de los representantes del pueblo.- No existiendo la forma parlamentaria de gobierno, los presupuestos carecen de importancia y de significación, pues no son sino artificios y hábiles simulacros; las finanzas se resienten y el crédito, falto de garantías, no puede ejercitar su valiosa influencia en el desarrollo de la

potencialidad económica de la nación.-

La historia de las constituciones refleja constantemente el desarrollo gradual de la superintendencia popular sobre los caudales de la comunidad; la legislación comparada y las modificaciones adoptadas por los Estados modernos, al ir incorporando á sus textos las innovaciones reclamadas por el progreso y el afianzamiento de las libertades individuales, ofrecen á este respecto ventajosos campos de observación.-

El estudio de las cuestiones relativas al Presupuesto, dice Flora, " no es materia exclusiva de la Ciencia de la Hacienda, sino que pertenece principalmente al derecho Constitucional.-

Aquella se limita á indicar las condiciones materiales y las formalidades necesarias para un ordenamiento racional de los Presupuestos y á demostrar cómo ciertas disposiciones de derecho público relativas a dicha ley, ejercitan una influencia sobre la Hacienda".-

Este mismo autor, efectúa algunas observaciones sobre los vínculos de la soberanía y el derecho presupuestal.- Como una lógica consecuencia, " del derecho de votar libremente los impuestos y de vigilar su empleo, se obtiene el origen del Presupuesto y se justifica la importancia financiera y política de su discusión y aprobación.- El Presupuesto es la expresión de la soberanía, correspondiendo á ella autorizar los gastos y establecer los ingresos; á medida que se extiende ó se divide la soberanía, el derecho presupuestal se afirma ".-

Examina luego, el proceso de su detención: en el Estado Feudal, por parte de los poseedores del suelo constituyendo un verdadero monopolio, pasando después a los Estados de derecho absoluto donde la soberanía corresponde exclusivamente al poder político, monarca y nobleza, interesados en ocultar al pueblo el monto de los gastos, en impedir la publicidad de los presupuestos, en fijar por su propia autoridad los ingresos, hasta llegar al Estado moderno, en el cual se reconoce la soberanía como patrimonio de la nación entera y no de una clase ó grupos de privilegiados; en esta última transformación del Estado " el ciudadano es al mismo tiempo soberano y súbdito, y el derecho que le es reconocido, de autorizar y regular ingresos y gastos, lo ejercita por intermedio de sus representantes ".-

La conquista del derecho presupuestal es un triunfo en la historia del constitucionalismo y un reconocimiento del más sagrado de los principios: el de la libertad, que encierra á su vez, el de la propiedad.- Cualquier gobierno violaría este último principio, si obligara á los ciudadanos á entregar parte de sus caudales sin que antes sus propios representantes no hubieran consentido el pago.-

Una de las tres reglas fundamentales que propenden á la estabilidad y armonía del mecanismo financiero y á la organización constitucional, escribe Luigi Cossa, " establece que además de la intervención popular en la fijación de lo que debe extraerse de la fortuna privada para formar el Tesoro del Estado, los gastos públicos deben ser aprobados por aquellos que contri-

buyen a su pago ", consentimiento que puede ser dado directamente ó por medio de sus delegados; de esta suerte se pueden efectuar comparaciones equitativas, entre el beneficio ó provecho que proporciona el gasto afectado á un servicio y el sacrificio exigido en su obtención".-

El afianzamiento del derecho presupuestal constituye la más sólida garantía del desarrollo económico-financiero de un país é influye directamente en su progreso, siempre que el régimen constitucional incorpore el principio de la representación popular y el control parlamentario; " el constitucionalismo en sí", observa H. C. Adams, " es esencialmente la superintendencia de las clases propietarias sobre el Tesoro público".-

Por estas razones se comprende toda la verdad que encierra la máxima de Leroy Beaulieu: "el derecho presupuestal existe sólo en los países de régimen parlamentario; cuando falta el requisito esencial que deriva de dicho control, no es posible encontrar garantías que puedan reemplazarlo".- La participación del país, en el poder legislativo, se funda en el reconocimiento de sus derechos para concurrir á la regulación de la economía nacional, lo que, bajo el régimen representativo, constituye la esencia jurídica del Estado.-

En algunos gobiernos absolutos, como en Rusia, el sentimiento del honor en los funcionarios, el temor, el respeto á la opinión pública y la probidad del gobernante, pueden en cierto modo suplir, aunque muy deficientemente, las ventajas del control de los parlamentos y la vigilancia de las Cámaras; pero

dichas circunstancias no serán eficaces si se las compara con las severas reglas clásicas que forman parte de la legislación fundamental del gobierno parlamentario.-

Como lo demuestra su historia, el derecho presupuestal ha sido olvidado, en la práctica, particularmente en los antiguos regímenes; no es que los pueblos hayan dejado de considerarlo como una verdad incontrastable y que su posesión no despertara anhelos justicables, sino que los gobiernos, válidos de su autoridad y á veces de su omnipotencia, abusaron constantemente en beneficio propio, privando á sus súbditos de una prerrogativa fundamental, en perjuicio de la libertad individual.-

Ha sido necesario que la evolución constante en unos países y que conmociones violentas, en otros, modificaran las formas de gobierno, para que los pueblos, conscientes del valor de sus derechos, hicieran sentir en toda su fuerza, el ejercicio de sus libertades.-

Si bien el derecho presupuestal en Europa y especialmente en Inglaterra, adquiere su consagración en la Edad Media, su existencia en este último país es tan antigua, según ~~se~~ dice Lord Macaulay, que " difícilmente se puede determinar el origen; el Rey compartía el poder legislativo con el Parlamento.- Esos grandes principios se encuentran en todos los venerables Estatutos y lo que es aún más significativo, constituían el anhelo de todos los ingleses ".-

Los partidos políticos, liberales y conservadores coincidían en que de acuerdo con las leyes fundamentales del

reino, el soberano no estaba autorizado para gravar á la población sin el consentimiento de sus representantes.- Sin embargo, los soberanos de Inglaterra, abusando de su poderío, imponían contribuciones exageradas y llegaron á disponer no sólo de los patrimonios privados, sino también de la vida de sus súbditos; esa continua opresión motivó el movimiento reaccionario tendiente a reivindicar un derecho de libertad, que quedó inscripto en la célebre Carta Magna firmada por Juan Sin Tierra, en 1215.- Por ella, se obligaba al Monarca a convocar á los vasallos y obtener su consentimiento antes de cobrar impuestos de cualquier naturaleza; las reuniones de los vasallos cada vez que se necesitaba aumentar las rentas por medio de tasas, contribuciones, etc., se denominaron Consejos y Parlamentos, porque, en realidad, sus miembros eran verdaderos parlamentarios del pueblo inglés, nombrados para conferenciar y tratar los asuntos, con los representantes de la Corona.-

Las Disposiciones de la Carta de 1215, no fueron respetadas, en muchas ocasiones, por los soberanos; algunos desconocieron sus principios, en forma transitoria y excepcional, como Enrique VIII e Isabel, mientras que otros, Jacobo 1º y Carlos 1º principalmente, pretendieron imponer la autoridad absoluta de la Corona.- Carlos 1º, apremiado por la difícil situación del Tesoro, convocó varias veces á los parlamentarios para solicitar los recursos que necesitaba, pero los miembros del Parlamento no siempre respondieron á sus exigencias; en ciertas ocasiones negaron su consentimiento; otras veces otorgaron una aprobación parcial.-

En vista de la actitud resuelta de los Comunes y comprendiendo la desconfianza que inspiraba á los representantes populares, el Soberano no vaciló en disolver el Parlamento cada vez que se oponía á los designios reales, declarando: " que si bien la nación debía autorizar el establecimiento de las contribuciones, por medio de sus representantes, no consiguiendo, la Corona, la aprobación legal, prescindiría de dicho requisito"; invocaba, como razones, la investidura suprema y la obligación de velar por la seguridad y felicidad del pueblo.-

Ante la actitud del monarca, el Parlamento redactó la segunda Carta de Inglaterra, la Petición de Derechos, que confirmaba y completaba la anterior de 1215; se insistía en que ninguna tasa podría ser exigida sin la aprobación de los Comunes y se condenaban expresamente los empréstitos voluntarios o forzosos a que había recurrido Carlos I^o para resolver los problemas financieros.

Aun cuando el Rey reconoció oficialmente la nueva Carta, como transacción momentánea y obligado por las circunstancias, no dejó por eso de seguir cobrando las llaxadas tasas de poundage y tonnage, en los puertos, sino que creó otras nuevas, estableció monopolios sobre una gran cantidad de productos y decretó, siempre por autoridad propia, el célebre impuesto sobre los navios: el ship money.-

En otras épocas de guerra, ese impuesto procuraba los recursos destinados á la defensa del país.- Carlos I^o, volvió a establecerlo con caracter permanente, lo que provocó la protesta popular; como refiere Macaulay, "la nación comprendió que sus

libertades políticas corrían un grave peligro al arrebatársele el derecho presupuestal".- No se resistía el importe del Ship Money sino su ilegalidad.-

Sin atender al descontento del país, la Corona siguió percibiendo los impuestos ilegales, contrajo empréstitos y llegó á hipotecar ~~los~~ ^{sus} bienes propios; estos antecedentes fueron causa de que el Parlamento reunido por sexta vez en 1640, hiciera conocer al pueblo la violación de los principios consagrados en la Petición de Derechos; desde ese momento comienza una verdadera lucha civil, que termina con la prisión de Carlos I^o, después de la revolución de 1648, y su ejecución al año siguiente, en White Hall.-

En Inglaterra, como en Francia y otros países, en la época feudal, los reyes disponían de recursos personales con que atendían en parte á los servicios del Estado; como no existía una verdadera división entre esa clase de ingresos, y los que correspondían á la fortuna pública, era difícil establecer un serio control en la percepción e inversión de aquellas sumas que se entregaban al Soberano; de ahí que los Parlamentos se esforzaran para tratar de separar las rentas de la nación y las de la monarquía.-

Se llegó á dicho resultado en Inglaterra, después de la revolución de 1688; depuesto Carlos II, sube al trono, Guillermo III de Orange, quién confirmó los derechos de la Carta Magna, obligándose á convocar periódicamente al Parlamento; desde 1688, los gastos de la Corona quedaron especializados, independientemente de los del Estado.- Como una consecuencia del nuevo sistema, se libraba á la voluntad del monarca, la inversión de las cantidades

240

que se le acordaban para su uso exclusivo, en tanto que se reservaba como atribución del Parlamento, únicamente, la gestión de los dineros públicos, su empleo y control; el ejercicio del derecho presupuestal adquirió su mayor perfeccionamiento constituyendo la verdadera garantía de la libertad.-

La historia del derecho enunciado, en Francia, tiene íntima relación con la evolución de las formas del gobierno en sus sucesivas transformaciones del absolutismo a la monarquía constitucional y a la república.- René Stourm efectúa la siguiente división:

1ª.- Período de los Estados Generales (comienza en el siglo VII y termina en 1614).-

2ª.- Período de los Parlamentos (De 1614 a 1789).-

3ª.- Período de organización del régimen actual.-

a).- Los Estados Generales, no siempre revistieron el carácter de una Asamblea formada por delegados del pueblo; en la época feudal, por ejemplo, sólo estaban representados la nobleza, el clero y cierta clase de vasallos privilegiados; según Ad. Vuitry " la composición de las Asambleas respondía al estado social del país.- Reflejaban la imagen de la Francia feudal; los señores se abrogaban la facultad de representar a sus súbditos y en su nombre votaban las cargas que debían satisfacer".-

Para que una Asamblea tenga verdadero carácter nacional, es indispensable que se constituya regularmente y en forma tal, que los representantes del pueblo puedan concurrir a la deliberación y discusión de sus intereses, de acuerdo con las atri-

buciones que determinan las leyes y costumbres.-

También en Francia, a pesar de la convocación de los Estados Generales, los soberanos no siempre requirieron el consentimiento de las Asambleas para percibir los impuestos; con excepción de los reinados de Juan el Bueno, y de Carlos VII, la autoridad real prevalecía sobre la voluntad de los vasallos.- Pero si en la práctica se violó constantemente el principio del derecho presupuestal, en el espíritu del pueblo francés, aquél constituyó siempre la base del derecho público.-

Por otra parte, dado el carácter de las finanzas reales durante el feudalismo, el soberano, disponiendo de rentas particulares y de tributos especiales, aplicaba sus propios recursos a los servicios públicos, que en esa época no requerían sumas cuantiosas; en general, los ingresos se equilibraban con los gastos y solamente se exigía contribuciones a los vasallos, en circunstancias extraordinarias, para atender a la defensa nacional.- En tiempos de paz, bastaban los recursos de la Corona y aun quedaba un excedente que se utilizaba para formar un fondo de reserva.

Las continuas guerras y el aumento de los gastos militares convirtió la ayuda de los vasallos en una contribución permanente, adquiriendo las particularidades del impuesto; comienzan entonces, las dificultades de orden político y administrativo, ya que se hacía necesario el voto de los representantes del país, para facultar al gobierno la percepción de las contribuciones.-

Las reuniones de los Estados Generales fueron espa-

ciándose, , hasta que desaparecen en 1614; los miembros que constituían dichas Asambleas facilitaron la acción de los reyes, al descuidar en parte, el ejercicio de sus privilegios y querer intervenir en la administración del gobierno.- Los Estados Generales dice Stourm "no fijaron su atención en los gastos públicos; en algunas ocasiones pretendieron intervenir en el empleo de los subsidios, pero lo hicieron en forma insegura, sin decisión, como si carecieran del legítimo concepto de su derecho".-

En el período que media entre 1614 y 1789 no volvieron a convocarse los vasallos; la corona gobernó sin el concurso de sus representantes y de acuerdo con su autoridad, estableció los impuestos y reguló los gastos.-

La teoría del poder absoluto, fué apoyada en general por la Escuela de los Economistas; Dupont de Nemours y Mercier de la Rivière consideraban que el poder legislativo residía en la realeza, como consecuencia de su soberanía, en tanto que el impuesto derivaba de la copropiedad adquirida por el monarca en los productos netos de las tierras de su dominio; ambos eran contrarios a la intervención parlamentaria y al sistema de las contrafuerzas opuestas al poder real.-

En la opinión de Rousseau, Montesquieu y otros escritores, el derecho de establecer los gravámenes constituía un privilegio de la nación; si los Estados Generales no habían logrado mantener sus prerrogativas era debido a la inhabilidad e incompetencia de sus miembros.-

b).- El período de los Parlamentos se caracteriza por la

tendencia á rescatar el derecho presupuestal.- Si no lograron emi-
norar las atribuciones de la corona, fué debido á que por ~~la~~ cons-
titución, carecían de una verdadera representación del país.-

Los Parlamentos, faltos de autoridad legislativa, li-
mitaron su acción á promulgar las leyes, las que en realidad eran
la expresión del poder absoluto del rey; según Montesquieu: "los
Parlamentos anunciaban las leyes una vez hechas".-

Si anteriormente existió algún control por parte de
los Parlamentos, quedó anulado por completo durante el reinado de
Luis XIV; la autoridad real se impuso definitivamente.-

Recién en ~~1885~~, los Parlamentos recuperan nuevamente
sus antiguas prerrogativas, las que conservan hasta 1789.-

c).- La Asamblea Nacional de ~~1889~~, por decreto del 17 de
Junio, reconoció como atribución exclusiva de los representantes
de la nación francesa, el derecho de autorizar los impuestos;
aunque este principio fué violado en toda época, su consagración
respondía al cumplimiento de la aspiración popular; después de
1789, á pesar de su inclusión en el texto de las diversas consti-
tuciones dictadas, no dejaron de producirse las infracciones te-
midas.- Bajo el primer Imperio, por medio de simples decretos, se
fijaron tasas é impuestos, se gravaron los existentes con adicio-
nales y se establecieron monopolios; también en 1848 el gobierno
provisorio percibió impuestos ilegales.-

El derecho presupuestal deja de ser una fórmula va-
na, una simple inscripción en las constituciones, después de
1852; en adelante, los sucesivos gobiernos respetaron su cumpli-

miento.-

Como primera innovación, la Asamblea de 1789, basándose en la reforma inglesa, separa los gastos que corresponden a la Nación; el sistema no organizó ningún control eficiente, porque en realidad, lo que se buscaba era una intervención amplia en la administración financiera del país, con el pretexto de vigilar al gobierno; en esto se seguía el ejemplo de los antiguos Estados Generales.- El Comité de la Tesorería quedó bajo la dependencia directa de la Asamblea; estaba encargado de verificar las cuentas y de informar sobre el resultado de las investigaciones practicadas.-

En lo referente a la regulación de los gastos públicos, se observa la misma incertidumbre en todas las constituciones, incluso la de 1814; el artículo 14 de la Declaración de Derechos, está concebida en los siguientes términos: " Todos los ciudadanos tienen el derecho de constatar por ellos mismos o por medio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, conocer su importe, duración y empleo".- Según Stowen, la última parte de dicho artículo incluye términos muy generales.- "La Constitución de 1791 atribuye al cuerpo legislativo la facultad de fijar el monto de los gastos pero no precisa si dicha regulación es anterior o posterior a la ejecución de los servicios".-

Se ha indicado que los miembros de los Estados Generales limitaban su acción a otorgar su consentimiento para los

impuestos y las tasas; siendo los gastos reales inseparables de los de la Nación, la Corona tenía el libre empleo del producido de los gravámenes, cuya inversión se le confiaba; el control quedaba reglamentado por un conjunto de disposiciones que se encuentran en los documentos de los bailías y senescalatos; así, por ejemplo, se hacía mención de la responsabilidad de los ministros, quienes debían responder ante la nación de las inversiones efectuadas en sus departamentos.-

La integridad del derecho presupuestal no queda reconocida en las prescripciones constitucionales; debe su sanción a leyes del Parlamento.- En 1817, el Conde Roy, dirigiéndose a la Cámara de Diputados, se expresaba en la forma siguiente: " Los impuestos y los gastos públicos se establecen únicamente para satisfacer las necesidades indispensables del Estado.- La autoridad encargada de votar el impuesto en virtud de un derecho reconocido, tiene también el de examinar si aquél es requerido por las necesidades del Estado, verificar si éstas existen realmente, considerar los gastos y las causas que los originan, vigilar el empleo de los fondos comunes y observar, finalmente, si los caudales públicos no se han distraído en objetos extraños al fin para que fueron votados u acordados".-

De acuerdo con la declaración del diputado Roy, la Cámara encargó a dos de sus miembros, el estudio por separado de los ingresos y de los gastos; este proceder reconocía como facultad de los representantes de la nación, fijar el importe de los

245

gastos públicos.-

Por la ley del 25 de Marzo de 1817, el Parlamento debe acordar los créditos y efectuar su distribución por ministerios; las leyes del 2 de Setiembre de 1827 y 29 de Enero de 1831 completan la de 1817, estableciendo respectivamente que el voto debe alcanzar a las secciones de cada ministerio y a cada capítulo.-

La emancipación de los Estados Unidos de Norte América, debió su origen á la política financiera del gobierno de la metrópoli; con el pretexto de que la colonia participara en los gastos que exigía su protección, la Cámara de los Comunes le impuso, en 1765, por autoridad propia, un derecho de timbre cuya percepción se encargó a los agentes coloniales para evitar resistencias.-

Al gravar á los contribuyentes americanos sin su consentimiento, Inglaterra desvirtuaba el principio del derecho presupuestal; la colonia se opuso a la actitud de los Comunes, basándose en las mismas teorías y argumentos invocados anteriormente por el pueblo inglés.-

El derecho de timbre quedó suprimido pero en cambio dos años después, se establecieron otros nuevos sobre el papel, los colores, el cristal y el té; los americanos volvieron a manifestar su descontento, haciendo constar que no discutían el importe de los impuestos sino que protestaban por el atentado contra la institución del derecho de gravarse a sí mismos.-

A instancias de la Asamblea de Virginia, se reunió en Nueva York, la Asamblea General, declarando que la imposición

de tasas y de contribuciones era una atribución exclusiva de los habitantes de la colonia.- Se resolvió prescindir de toda mercancía inglesa y á esta iniciativa respondieron todos los habitantes.

A fin de calmar los ánimos y llegar á una conciliación, los Comunes abolieron las tasas mencionadas con excepción de ^{la} que gravaba el té; no por eso quedaron satisfechos los americanos pues como bien lo declaraban, consentir una sola imposición, cualquiera que fuese, era renunciar á sus derechos.- Mientras que la metrópoli insistía en mantener su autoridad, el Congreso de Filadelfia redactaba oficialmente en 1774, la Declaración de Derechos, proclamándose la independencia en 1776; en 1778, Inglaterra obligada por los sucesos sangrientos que se desarrollaban en América, anuló el impuesto sobre el té.- El movimiento revolucionario termina en 1782 y al año siguiente, la metrópoli reconoce la autonomía de los Estados Unidos.-

Al finalizar el siglo XVIII, los principios del derecho presupuestal, triunfaron en la generalidad de los países y quedaron definitivamente sancionados; conviene citar el conflicto que se suscitó en Prusia entre el gobierno y la Cámara de Diputados.- En 1862, el Poder Ejecutivo, empeñado en el afianzamiento de la organización militar, discutió la constitucionalidad misma de los poderes del Estado.-

La Cámara de Diputados alarmada por las tendencias absolutistas del ministerio, pidió su disolución, pero el soberano contrariando el deseo de los representantes del pueblo, confió la dirección del gabinete á Bismarck, á fin de mantener sus planes

militaristas.-

Para justificar ante la Cámara, la autoridad del Poder Ejecutivo, Bismarck se expresaba de esta manera: "Estamos en desacuerdo sobre dos puntos que no son necesariamente conexos: la cuestión de competencia Constitucional de los poderes del Estado, en materia de Presupuesto y la organización militar.- No es la primera vez que se plantea la discusión; hace 12 años se produjo un hecho análogo y en dicha ocasión, a pesar de la actitud de la Cámara de Diputados, la Corona insistió en sus pretensiones; si no se llegó a una solución definitiva, es de esperar, que en la actualidad, la discusión no tenga mayor esperanza de éxito.- Es la práctica constante del derecho público la que resuelve cuestiones de la naturaleza apuntada y no la exposición de teorías contradictorias".- Ciertos argumentos del discurso se ajustan a la interpretación de la Constitución, en tanto que otros responden directamente a su letra.- La Corona se proponía, en cualquier forma, hacer valer la suprema autoridad del Ejecutivo sobre las atribuciones de la Cámara opositora.-

Refiriéndose al carácter de todo régimen Constitucional, agregaba Bismarck: " La Constitución, en el artículo 99, establece que los recursos y los gastos del Estado deben fijarse cada año por anticipado y que el Presupuesto es objeto de una ley.- ¿ Como se sanciona la ley ?.- El artículo 62 de la misma constitución lo determina expresamente: para que cualquier proyecto se transforme en ley deben estar concordes ambas Cámaras y la Corona; por el mismo artículo se faculta a la Cámara Alta el

poder rechazar un Presupuesto aprobado en la de Diputados.-

Ahora bien, la constitución calla, en lo referente a cual de los tres poderes debe ceder en caso de desavenencia; establece para los mismos una igualdad absoluta y les confiere atribuciones idénticas; no reconoce supremacía para la Cámara de Diputados.- Es natural que se recurra en la práctica, a una serie de transacciones entre los poderes Constituidos".-

Ha de comprenderse que los Diputados, no se dejarán engañar por la aparente lógica del discurso de Bismarck, y que, en consecuencia, no prestarán su consentimiento; proceder contrariamente, era declarar su impotencia y desvirtuar el fundamento del derecho que defendían; por otra parte la Constitución misma estaba de su lado ya que faltando el concurso de la voluntad popular ejercida por sus representantes, no podía ser sancionada ninguna ley.-

Por un decreto real y con el solo consentimiento de la Cámara Alta, se fijó un presupuesto para el período 1863-1866; el gobierno evitó, de esa manera, la discusión anual que obstaculizaba la prosecución de sus planes de organización militar.- El prestigio de Bismarck influyó considerablemente en esa ocasión; pero a pesar de que el Ejecutivo se impuso, no dejó de reconocerse la irregularidad de procedimiento, y como más tarde declaraba el soberano ante los representantes del país; si se había recurrido a un expediente ilegal, olvidando el espíritu de la Constitución, era debido a circunstancias ingratas, a imperio-

752

sas necesidades y a razones de vida para el Estado.- El Rey solicitaba la aprobación de los gastos realizados, prometiendo formalmente no volver a atribuirse prerrogativas que únicamente correspondían a la Nación.-

Ante el ejemplo de Inglaterra, Francia y de los Estados Unidos, los pueblos civilizados, con excepción de la Rusia, modificaron su régimen constitucional, aceptando el voto de los ingresos y de los gastos públicos, como atribución de los parlamentos.-

La revolución de 1810 al destruir el poder de la metrópoli, anula la reglamentación económica del coloniaje, causa del atraso de las regiones que formaban el Virreinato del Rio de la Plata; desde esa fecha de liberación, comienza la reorganización social y política y el reconocimiento de los derechos del pueblo.-

El sistema español que imperó antes de 1810, se basaba en el monopolio y aislamiento de la colonia, no solamente con el extranjero sino también con las demás colonias, llegando a obligarse que la importación de los productos españoles y la exportación de los frutos coloniales se efectuara en los puertos del istmo de Panamá.- Un sistema tan atrasado y que como dice Alberdi: " estaba consignado en la falta de comunicación y de tráfico; en el aislamiento de las poblaciones unas con otras y el de los países americanos con los extranjeros; en la ausencia de todo comercio e industria; en la falta de caminos y puentes; en la elección de puertos mantenidos intencionalmente en mal

estado para hacer efectivas aquellas prohibiciones; en la aduana exclusiva y prohibitiva de todo comercio libre; en la inseguridad, lentitud y carestía de la posta ó de los correos" debía, necesariamente, ahogar el progreso, al contrariar los más elementales principios económicos.-

La administración financiera del Virreinato era desempeñada por la llamada "Junta de Hacienda" compuesta por ciertos funcionarios y presidida por el Virrey; la Junta redactaba planillas anuales que hacían referencia á los ingresos y a los gastos para el año siguiente.- Era tal la pobreza de la colonia que debió solicitar ayuda, en varias ocasiones, al Virreinato del Perú.-

Producido el movimiento revolucionario, la Junta que ejerció la representación del gobierno, por delegación tácita, se encontró sin los recursos necesarios para proceder á la institución de un gobierno organizado; á pesar de que la idea preponderante residía en el deseo de afianzar el régimen político, no por eso dejaron de reconocerse los principios que en materia financiera y constitucional servían de base á un nuevo régimen, en Inglaterra, Francia y Estados Unidos.-

El Acta del Cabildo, del 25 de Mayo, establece que " La Junta no puede imponer contribuciones ni gravámenes al pueblo sin previa consulta y conformidad del Excmo. Cabildo"; además " la Junta ha de publicar todos los primeros días del mes, un estado en que se dé razón de la administración de la Real Hacienda".-

211

En el período histórico que se inicia en 1810 hasta 1830, épocas de guerra y anarquía, se comprueban las enormes dificultades financieras de los gobiernos provisorios; la necesidad de recursos para sostener los ejércitos y proveer á la defensa del país impidieron la estabilidad de los gobiernos.- Lo que más preocupaba á los hombres de esa época, era consolidar la independencia, proclamar la libertad del poder extranjero y afianzar el régimen político, mediante la constitución de un gobierno regular.

Después de 1820, en que la difícilísima situación obligó a la disolución del Estado, aparece en la Provincia de Buenos Aires, el gobierno de Martín Rodríguez, que con Rivadavia y Manuel García orientó la administración financiera con tendencias a una organización definitiva.-

Aunque se trataba de un gobierno local, los actos y los ensayos de la nueva administración sirvieron de guía a los reorganizadores generales del país.-

La institución del Presupuesto tuvo en el ministerio de García un hábil defensor.- Cuando en 1822, se dirigía a la Junta de Representantes, en nombre del gobierno de la Provincia, habiendo remitido la cuenta de inversión de los gastos públicos correspondiente al último tercio de 1821, y conjuntamente, el presupuesto de gastos para 1822 y 1823, declaraba; que " la comisión que tenía el honor de desempeñar, siendo de la más grave responsabilidad, le era, sin embargo, muy lisonjera, porque ella prestaba materia al ejercicio de la prerrogativa más importante de los honorables representantes de la provincia, la de votar los gastos de su administración y juzgar de la inversión de las rentas públicas".- Luego agregaba: " Si esa prerrogativa se

afianzaba por la consolidación del sistema representativo; si llegaba á ser entre nosotros una costumbre sagrada, entonces las libertades, y con ellas la prosperidad progresiva del país, estaban garantizadas; que el ejemplo sería seguido por todo el continente, y que esa noche en que por primera vez se realizaba un acto tan importante, en las regiones meridionales de América, sería marcada como una época célebre entre las naciones que iban levantándose al calor de la independencia".-

Como un antecedente de importancia se tiene la sanción del primer Presupuesto, en el Congreso Constituyente, para el ejercicio de 1826; los gastos de administración eran limitados dada la poca actividad administrativa del país (\$ 85.540), mientras que los de guerra y marina importaban la suma de \$ 3.516.452.- Esta desproporción se justificaba por las necesidades de la guerra.-

El Gobierno solicitó al Congreso se le facultara para gastar sin limitación todo lo que fuera preciso para propender a la defensa nacional; es una prueba del alto concepto que se tenía del derecho presupuestal, la circunstancia de que el Congreso se negara á otorgar su consentimiento, en virtud de que " los representantes del pueblo no podían dejar de examinar el monto de los gastos" que habían de ser costeados por la contribución pública.- De esa manera se amparaba el más importante de los privilegios parlamentarios: la superintendencia del pueblo, por intermedio de sus legítimos representantes, en la determinación de los gastos y de los recursos destinados a cubrirlos.-

Por más crítica que sea la situación de un país, aun en tiempo de guerra, debe subsistir el principio enunciado en garantía de las libertades y servir de impedimento á la forma política del absolutismo.-

En las Constituciones argentinas han quedado consagrados los principios fundamentales del gobierno libre.- El estatuto Provisional de 1815, Capítulo II, Artículo 4º establece que el Director no podrá imponer contribuciones, ni aumentos de derechos de ningún género, sin previa consulta y determinación de la Junta Observadora unida con el Exmo. Cabildo y Tribunal del Consulado; además, era obligación del Director, presentar trimestralmente a la Junta Observadora, un estado prolijo en el que se relataran los ingresos, las inversiones y las existencias, especificando los rubros a que correspondían.-

La Constitución de 1819 atribuye al Congreso la prerrogativa de imponer contribuciones proporcionalmente iguales en todo el territorio, por un término que no pase de dos años.- También le corresponde " recibir del P. Ejecutivo, anualmente, la cuenta general de las rentas públicas, examinarla y juzgarla.-

La de 1826 encarga al Congreso: " fijar cada año los gastos generales, en presencia de los presupuestos que le presente el gobierno.- Establecer derechos de importación por un tiempo no mayor de dos años y dictar las contribuciones proporcionales e iguales " con que el Estado debe atender a sus necesidades.-

Por la ley del 5 de Setiembre. 1821, ninguna autoridad que no sea la de los Representantes de la Provincia podrá estable-

cer contribución o impuesto alguno, directo o indirecto, ni tampoco ordenar sueldo, pensión o gasto.- Se señala al gobierno la obligación de presentar el presupuesto, de gastos y recursos, en el último mes del año anterior al del ejercicio, y también la cuenta de las inversiones, el primer mes del año.- Los mismos principios generales se encuentran en las Constituciones de 1853 y de 1860: atribución única de los Representantes de la Nación en el voto de los recursos, de los gastos del Estado, y en el control de las cuentas de inversión dando a la Cámara de Diputados la primacía en lo referente a la iniciativa en las leyes sobre impuestos.-

La dictadura de Rozas y su concepto sobre el gobierno absoluto y despótico afectó el ejercicio de las libertades individuales; el derecho presupuestal desapareció en todo el país, puesto que el mismo Congreso, no era legal; desde el momento que no existía más autoridad que la del dictador era inútil que justificara su conducta ante otro poder.- Los presupuestos no eran más que una simulación; el Congreso, no representando la voluntad del país, votaba todo aquello que le imponía la autoridad del tirano; la presión del gobierno en el Parlamento anulaba todo control.-

Pasada esta triste página de la historia argentina, período en que se violan todas las libertades y descoñocen todos los principios, el derecho presupuestal vuelve a surgir en las sucesivas cartas políticas del país para quedar definitivamente incorporadas al régimen institucional.-

Ha sido una característica de los gobiernos, una vez

258

restablecida la unión nacional, después de la separación política de la Confederación Argentina y de Buenos Aires, el relajamiento constante en la administración de los Poderes del Estado.- El Ejecutivo extremó sus atribuciones y así se explica que los Congresos no fueran la exacta representación de los intereses nacionales.- Si dichas asambleas carecieron de la fuerza que deriva su constitución legal, fué porque los gobernantes privaron al pueblo del más importante de sus derechos políticos: el sufragio libre.- Recién en épocas actuales, en que los parlamentos representan la mayoría de la opinión pública, queda garantido el ejercicio de la soberanía nacional, en que se basa la existencia del derecho presupuestal.-

=====

Definido el concepto del derecho presupuestal como una atribución exclusiva de la soberanía de la nación, en cuya virtud los miembros del Parlamento otorgan con su aprobación, al poder administrador, la facultad de exigir el importe de las contribuciones y la de realizar su inversión en gastos, de acuerdo con las prescripciones que forman el conjunto de la ley de presupuesto en razón de que esa ley formal y material, tiene su origen en el derecho precitado, corresponde examinar las dos primeras fases de su mecanismo: la preparación y el voto.- Para ello, es menester que se observe el fundamento de los principios constitucionales y sus diversas formas de aplicación en los países que han adoptado el régimen parlamentario.-

Es una principal condición de este sistema político, el mantenimiento de un perfecto equilibrio entre los poderes del Estado, evitando la preponderancia de unos en detrimento de los demás.- Para asegurar esa debida armonía, base de las libertades, es que se ha llegado a la división del poder legislativo en dos Cámaras, con lo que se trata de impedir el peligro de la omnipotencia parlamentaria; en efecto, si el absolutismo encierra graves inconvenientes cuando es una sola persona la que impide su voluntad, aquellos no desaparecen con la institución de una Asamblea única, pues ésta, al representar una mayoría popular, adquiere fuerzas nuevas, siendo por el contrario, menor su responsabilidad dado el número de sus miembros.-

El sistema bicamarista perdería su verdadero carácter y su eficacia si no se acordara á cada una de las Cámaras el pleno derecho de sus atribuciones en el ejercicio de su autonomía; si se desconociera á cualquiera de ellas, la facultad de iniciar las leyes generales y de rechazar las aprobadas por la otra Cámara, la acción legislativa carecería de la fuerza necesaria para propender al equilibrio de los poderes, quedando relegada a segundo término y por lo tanto, sometida á una voluntad extraña.-

En general, los poderes de las Cámaras se refieren a su esencia, al espíritu de iniciativa, por el privilegio de *proponer* y al de moderación, por la facultad de resistir y rechazar.- Mientras la característica del Senado es de ser un cuerpo conservador, de respetar la tradición, como sucede en las aristocracias, ó simplemente moderador, en las democracias, la de los Diputados es de impulso, de desarrollo; por dichas circunstancias, es necesario concordar las dos tendencias en tal forma que la contrafuerza impida toda preponderancia perjudicial.- A este fin tiene precisamente, la división del poder legislativo y la reglamentación de las atribuciones de las respectivas Cámaras; de otro modo, por el abuso ilimitado de los poderes se llega inevitablemente á la tiranía, la que en realidad no desaparece sino que cambia de forma.-

Esas reglas tienen su excepción cuando se observa que en la práctica, en la mayoría de los países, las disposiciones constitucionales acuerdan ciertos privilegios á la Cámara de Diputados, en la sanción de las leyes financieras, siendo el más

común: la iniciativa en el examen y votación de la ley de Presupuesto.-

Reconocido que el Senado debe concurrir con su consentimiento y voto en la sanción de las leyes, es el caso de investigar si realmente ese alto cuerpo legislativo puede ejercitar un verdadero control en las de carácter financiero, y especialmente en la de Presupuesto; si se le ha acordado la facultad de aceptar, rechazar o modificar el proyecto por medio de aumentos o reducciones en las partidas que comprende.-

En todos los países no se observan los mismos procedimientos para restablecer el equilibrio de los poderes; si se examinan los diversos textos constitucionales y se relacionan sus disposiciones con los sistemas de gobierno y los principios político-sociales, se evidencian las causas fundamentales de esa desigualdad, que refleja, en cierto modo, las diferentes modalidades de los pueblos, fieles a sus costumbres y tradiciones.- De ahí, que donde la fuerza principal reside en el elemento conservador, como acontece en las monarquías, la resistencia se organiza en el campo contrario, otorgando a los representantes populares los privilegios y las prerrogativas necesarias, tendientes a impedir el predominio de una clase sobre la otra.- Aun dentro de las mismas monarquías suele ser diferente la constitución de la Cámara Alta, según sea su origen; cuando los miembros son hereditarios han de defender naturalmente sus propios intereses; si son nombrados por el soberano, con carácter vitalicio, responderán aún con más fuerza a los propósitos reales, y por

último, si es la nación la que los elige, la tendencia será de compartir con la otra Cámara, los intereses de sus representados.- Así se explica que los derechos del Senado sean más limitados cuanto más se acerque al sistema hereditario, al vitalicio, y que sus atribuciones adquieran mayor importancia al tener como base la elección.-

Si la Cámara de Diputados no tuviera mayores prerrogativas para oponerse a los Senados aristocráticos o a los vitalicios, estaría siempre sometida a su autoridad y expuesta a no ser convocada por el rey, ya que el soberano, prescindiendo de los representantes del pueblo, gobernaría únicamente con el concurso de la Cámara Alta.- Para contrarrestar una posible alianza de poderes, que conduciría fatalmente a su desequilibrio, se concede a la Cámara de Diputados privilegios especiales, en materia financiera, que permiten asegurar su convocación y defender los intereses de la nación.-

Según sea la naturaleza de los gobiernos y las restricciones que se impongan a una de las ramas del poder legislativo, se observan algunas particularidades en la preparación de la ley de Presupuesto; en general, todos los países confían al P. Ejecutivo la preparación de la ley indicada, atendiendo a principios universalmente reconocidos y a razones de buena administración y de responsabilidad.- El gobierno en su carácter de administrador, encargado de la ejecución de la ley, se encuentra en condición de apreciar las verdaderas necesidades de orden material, intelectual y moral del Estado, por medio de la información directa

y diaria de sus funcionarios y empleados o por las observaciones y estadísticas de sus oficinas.- Conociendo el estado económico del país, la capacidad del comercio y de la industria, etc., las fuentes de riqueza susceptibles de producir recursos, el límite prudencial de todo impuesto o contribución, le es más fácil resolver la forma de proceder a la exigencia de los servicios públicos y también realizar toda comparación numérica que contribuya a la exactitud de las previsiones y al equilibrio de las finanzas.

Inglaterra ha incorporado a su sistema, el procedimiento indicado, a pesar de que en las leyes comunes, las Cámaras ejercen la iniciativa, con exclusividad.- Esta actitud que ha servido de ejemplo a más de una nación, se funda en los principios de la responsabilidad ministerial y en la tradición del país.

La Corona inglesa casi nunca propone las leyes, a fin de no intervenir en las resoluciones legislativas; pero la excepción en la preparación del presupuesto, además de tener origen en principios administrativos, forma en cierto modo una medida de conciliación entre los poderes del pueblo y los de la Corona; como se ha señalado en la primera parte de este trabajo, antes de que el Parlamento ejerciera su control en los gastos públicos y se necesitara su consentimiento para la percepción de cualquier contribución o impuesto, el soberano disponía, por propia autoridad, de los fondos que constituían el patrimonio público.-

Los representantes ingleses se limitaron a obtener el reconocimiento definitivo del derecho presupuestal, en toda su amplitud: de votar tanto los recursos como los gastos del Estado.-

264

No quisieron extremar sus pretensiones; seguros de su obra, consideraron la preparación del Presupuesto como una prerrogativa de la Corona.-

Atendiendo la forma parlamentaria de gobierno, la iniciativa en la preparación, por parte del Ejecutivo, no sustrae al Parlamento una facultad de mucha importancia puesto que el verdadero poder es el que acuerda y no el que solicita.-

Los mismos representantes ingleses reconocieron la necesidad de que la Corona iniciara toda petición relativa a los gastos y a dicho cumplimiento tienden las reglas de los diversos Standings orders dictados por la Cámara de los Comunes.- Esas limitaciones tienen como antecedente la declaración de 1706:

" La Cámara no aceptará ningún pedido relativo al establecimiento de gastos públicos, ni dará curso a mociones que pretendan imponer una contribución ó una carga sobre los ingresos, sin que la Corona haya propuesto esas medidas "; esta reserva quedó confirmada en 1866.- Desde entonces, los Comunes no pueden iniciar gastos, ni aún aquellos que se refieren a asuntos de la milicia, sin haber sido propuestos por la Corona; se consideró que tales iniciativas eran incompatibles con la responsabilidad ministerial.- Se llega a la máxima: " La Corona pide, los Comunes acuerdan, los Lores consienten ".-

El ministerio inglés es parlamentario; representa, en cierto modo, a la mayoría dominante en la Cámara de los Comunes.-En realidad, es dicha mayoría la que propone por intermedio del gabinete, mientras que la Cámara en conjunto acepta ó re-

chaza las medidas financieras.-

Pero en los países donde el ministerio no tiene el mismo origen, es imposible pretender que los miembros de las Cámaras consientan las restricciones que han de limitar su intervención.- El Ejecutivo, en tales circunstancias, podría seguir con una política perjudicial á los intereses nacionales, sin temer la acción opositora de los representantes del País.- Si por el contrario se sustrae al Ejecutivo, la prerrogativa de preparar la ley financiera, los legisladores adquieren el derecho de intervenir en las funciones administrativas del gobierno lo que originaría la confusión; ningún otro poder que no sea el Ejecutivo estará en mejores condiciones para vigilar la administración y conocer las necesidades efectivas del Estado.-

Los países democráticos que adoptan este procedimiento, no tratan de conciliar las prerrogativas de sus Parlamentos con los privilegios tradicionales de un cierto poder, como sucede en Inglaterra; los guía una razón de buena práctica: no obstaculizar la acción del gobierno en la dirección del complicado mecanismo administrativo del Estado.-

Los resultados de la iniciativa en la preparación del Presupuesto por parte del Ejecutivo, han de variar sensiblemente según que los miembros de las Cámaras, encargados de dar su aprobación, se reserven el derecho de modificar parcial o totalmente el contenido del proyecto, por medio de la creación de nuevos gastos y de aumentos en las partidas que comprende, ó que se limiten a aceptar las propuestas gubernativas pudiendo intro-

ducir modificaciones que tiendan a disminuir los gastos públicos con criterio prudencial y respetando siempre los fondos destinados a los servicios imprescindibles del Estado; este último sistema ha quedado establecido en la Gran Bretaña, por la propia voluntad de los miembros de la Cámara de los Comunes.-

Debe citarse, de paso, que en Inglaterra no hay un solo presupuesto; además de los "estimantes" que corresponden a la marina, al ejército, a los servicios civiles y a los recursos, existe una fracción importante que no se somete al voto anual de la cámara y que se denomina "gastos y recursos del fondo consolidado (Consolidate Fund).- Para poder reducir los gastos afectados a ese fondo especial (lista civil, deuda pública, gastos de diplomáticos, de las grandes Cortes de Justicia, algunos servicios auxiliares y ciertas pensiones) son necesarias leyes especiales en cuya discusión intervienen las dos Cámaras con iguales atribuciones.- Los Comunes no pueden crear gastos, aumentar los presupuestos por la Corona ni tampoco disminuir aquellas partidas especiales cuya supresión paralizase la acción del gobierno afectara a los servicios del país o constituyera un peligro para la nación.-

Se señala como uno de los inconvenientes del parlamentarismo, el excesivo aumento de los gastos públicos que no responden en todos los casos a exigencias imperiosas y de reconocida utilidad.- La tendencia es de *proponer* aumentos que a veces no se relacionan con el incremento de los servicios del Estado y de sus necesidades; más vale consultar intereses personales,

localistas y en general responden á fines políticos.-

Los miembros de las Cámaras, encargados de la distribución de los caudales públicos, abusan de sus facultades y establecen créditos innecesarios, contrariando las proposiciones del gobierno.- Pero si es evidente que esos aumentos excesivos, llegan á destruir los planes financieros del P. Ejecutivo, no por eso habrá de atacarse al régimen parlamentario.-

Los Parlamentos no economizan, dice Nasse, pero en cambio, " influyen en la dirección de los gastos y evitan los grandes abusos en la administración; los abusos prolongados son mucho más difíciles en el sistema del parlamentarismo y si realmente hay derroche en el sentido de exageración de gastos para trabajos públicos, escuelas, etc., es preferible que así sea y no que los dineros del Estado tengan otros fines ".-

La reglamentación inglesa impide a los Comunes propiciar aumentos en los gastos, pero en la práctica no se llega al resultado que se persigue; en efecto, los miembros del Parlamento se dirigen á los ministros, quienes, ante la presión e insistencia de los peticionantes, terminan por ceder, incluyendo en sus parciales los créditos solicitados.- Más de una vez los dirigentes de las finanzas han culpado á los mismos representantes, de los aumentos desproporcionados en los gastos públicos, puesto que indirectamente obligaban al gobierno á incluir nuevas erogaciones.- A pesar de lo expresado, se reconoce como espíritu de los Standings orders, limitar las pretensiones de las Cámaras cuya misión al decir de Mr. Woodrow Wilson, es "fiscalizar y no

originar medidas en la administración financiera".-

Si el Parlamento se reserva el derecho de alterar la obra gubernativa, modificando a su grado el proyecto de ley, la prerrogativa del Poder administrador se convierte en una simple formalidad.- En los Estados Unidos de Norte América, es la Cámara de Representantes la que en realidad prepara el Presupuesto; la acción del gobierno es más secundaria en materia financiera, pero se le reconoce la iniciativa asimismo, a fin de que suministre las informaciones y documentación necesarias, sin las cuales sería imposible realizar una obra de positivo resultado.-

El sistema americano, opuesto al inglés, ha sido considerado como una medida tendiente a garantizar la libre acción del Presidente contra una posible presión de las Cámaras y salvar su responsabilidad, aislando el Poder (legislativo) Ejecutivo del Legislador.- (Los ministros no tienen acceso al Parlamento).-

La argumentación se destruye por sí sola, pues conferir derechos tan extensos a los legisladores es habilitarlos para dominar al gobierno, según que le acuerden o le nieguen lo que la administración necesita.-

El principal inconveniente del sistema norteamericano reside en la falta de responsabilidad; los miembros del Congreso, en virtud de sus privilegios, no dejan de obtener provecho de su situación.-

Para evitar la preponderancia de la Cámara de Representantes, a quienes corresponde tratar, en primer término, el Presupuesto, y teniendo en cuenta que en las democracias la

tiranía de las Asambleas es una amenaza constante para el Estado, la constitución americana ha conferido al Senado, en su carácter de Cámara moderadora, atribuciones amplias en materia financiera que sirven de contrafuerza al temido poder de los Diputados.-

En Francia, hasta 1900, los Diputados hacían uso constante de su facultad para modificar el proyecto de ley financiera presentada por el gobierno; anteriormente, en las épocas del Consulado y del primer Imperio, era prerrogativa única de aquél la iniciativa y la sanción.- Más tarde, a pesar de la oposición de Luis XVIII, se concedió al Parlamento el derecho del control financiero, de aceptar o rechazar las propuestas del gobierno, modificarlas y vigilar la fiel inversión de los caudales públicos, en atención al respeto de la soberanía nacional y a la conciliación de las prerrogativas de la Corona con los privilegios del Parlamento; a fin de prevenir los abusos de parte del Poder Legislativo, el Rey se reservaba el derecho de oponerse a las modificaciones excesivas que trababan la acción gubernamental.-

La Carta de 1830 confería al P. Ejecutivo como al Legislador, indistintamente, la iniciativa de las leyes, sin determinar de una manera expresa ninguna diferencia entre las comunes y las de carácter financiero.- Los Poderes de las Cámaras adquieren cada vez mayor fuerza a través de las disposiciones constitucionales democráticas, llegando el Parlamento a atribuirse una autoridad incontestable en materia financiera, pudiendo sus miembros alterar totalmente el proyecto del gobierno.-

Después de 1900 se nota una reacción en el mismo

Parlamento, en el sentido de propender a la limitación del poder de los Diputados; generalmente, las mociones respondían al deseo de favorecer á determinadas localidades y a defender intereses particulares, ya sea por medio de aumentos en los créditos, pensiones, indemnizaciones, creación de empleos o por la reducción de algunos impuestos; la limitación solo tenía por objeto impedir los aumentos.- De ahí que su eficacia fuera relativa; lo que se buscaba era evitar las prodigalidades de los diputados sin fijar la atención en la reducción de los impuestos.-

En 1911 (Diciembre 15) se reformó el reglamento de la Cámara, incorporando la siguiente disposición: " Toda propuesta que se refiera á un aumento en los gastos no podrá ser votada sin haber sido previamente informada por la Comisión de Presupuesto".-

Estos antecedentes ponen de manifiesto que no basta para asegurar las libertades y restablecer el equilibrio de los poderes, que se considere el ejercicio del derecho presupuestal como una prerrogativa de la soberanía de la nación; la reglamentación de las atribuciones de las ramas del poder legislativo, según el sistema político imperante, establecerá también la forma en que ha de intervenir el Senado como potencia, para observar la actitud de la Cámara Baja evitando una intervención exagerada y contraproducente.-

La ley de Contabilidad Argentina, promulgada el 13 de Octubre de 1870, en el artículo 5º, dispone que "cada ministro formará oportunamente el presupuesto de los ramos de su cargo y

el P. Ejecutivo presentará al Congreso, el Presupuesto general, en todo el mes de Mayo, por conducto del Ministerio de Hacienda, quién hará el cálculo de recursos".-

Aun cuando la constitución no determina la obligación que tiene el P. Ejecutivo de preparar la ley de Presupuesto, el principio queda implícitamente reconocido; la ley de Contabilidad le ha dado forma, fijando el procedimiento a seguir.-

La Constitución encarga al P. Ejecutivo la recaudación de las rentas de la Nación y la inversión de las mismas, ajustándose a la ley ó presupuestos de gastos nacionales (artículo 86 inciso 13) y establece entre las atribuciones del Congreso: " fijar anualmente el Presupuesto de gastos de la administración y aprobar ó rechazar las cuentas de inversión".-

Desde 1810, las Juntas que ejercieron el gobierno y después los gobiernos organizados, fueron siempre los que iniciaron el proyecto de la ley de Presupuesto; en 1821, por resolución legislativa del 5 de Setiembre, se obliga al P. Ejecutivo a "presentar á las Cámaras en el último mes de cada año, el presupuesto de recursos y gastos para el entrante, y el primer mes de éste la cuenta de inversión correspondiente al último ejercicio".- Igualmente, en 1822 (Diciembre 22), la Junta de Representantes ordena al gobierno la presentación del Presupuesto de gastos y recursos, al comenzar las sesiones anuales.-

La ley de Contabilidad del año 1870, siguiendo el ejemplo de las principales naciones, en reconocimiento de la teoría consagrada y de acuerdo con los antecedentes del país,

272

reglamentó la acción gubernativa, atribuyendo al P. Ejecutivo la iniciativa en la preparación y presentación del proyecto de referencia.- Entre las disposiciones análogas debe citarse la del Artículo 141, Inciso 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que encarga expresamente al P. Ejecutivo " dar Cuenta á las Cámaras, del estado de la Hacienda y de la inversión de los fondos votados el año precedente, remitiéndole en el mes de Mayo, los Presupuestos de la Administración y las leyes de recursos.".-

Se ha pretendido que la exclusión de la palabra "recursos" del artículo 67, Inciso 7, de nuestra ley fundamental, respondía á un propósito deliberado; en la opinión de Alberdi, " los Constituyentes no hicieron alusión al cálculo de recursos, debido á la dificultad de efectuarlo en países que han destruído con el régimen colonial, el antiguo sistema de rentas; y, no habiendo creado otro nuevo en su lugar, no contando con la seguridad de las que se poseen, ni pudiendo calcular su resultado a causa del movimiento incesante de una sociedad en formación, es imposible, en cierto modo, sujetar a cálculo seguro el valor y naturaleza de las entradas que por otra parte dependen de la extensión de los gastos, casi todos imprevistos y extraordinarios, como las necesidades de estos pueblos urgidos, cuando no por la guerra, por la necesidad de su progreso material e inteligente".-

Si los Constituyentes hubiesen querido eliminar del texto del artículo mencionado, lo concerniente al cálculo de recursos, no tenían porqué enumerarlos expresamente en el Artículo 49 de la misma Constitución, en el que se determina la formación

del Tesoro, para responder a los gastos que origine la administración del Estado.- Ha de creerse más en una omisión involuntaria que intencionada.-

Las prácticas del sistema parlamentario en lo que se refiere a la proposición de gastos por parte de los miembros de las Cámaras, se confirman entre nosotros; a moción de los congresales, que en general no saben sustraerse a las influencias partidistas y a favoritismos injustos, se introducen modificaciones al proyecto presentado por el gobierno y se aumentan, sin medida, toda clase de gastos; de esta manera, deja de ser efectiva la responsabilidad del Ejecutivo, a quién, naturalmente, no se puede culpar de la gestión de créditos que no ha propiciado y que más bien ha resistido.-

La Cámara Baja y el Senado intervienen en la sanción de las leyes generales, con poderes iguales; pero tratándose de la Ley de Presupuesto, aún en los países de régimen parlamentario, la intervención de las ramas del poder legislativo varía, según que las constituciones les concedan iguales privilegios, que limiten la acción de la Cámara Alta por medio de la restricción única del derecho de prioridad o que se disminuyan sus atribuciones, en favor de la Cámara de Diputados.-

La razón de que la Cámara Baja tenga la iniciativa en el examen y votación de los gastos públicos no se funda únicamente en las prescripciones constitucionales; debe su origen

274

a la institución misma de esa Asamblea, cuyos miembros, elegidos directamente por el pueblo, representan la mayoría de la opinión.- Encierra verdadera importancia si se considera que el poder que verifica en primer término la ley en cuestión, dándole en sus modificaciones, carácter propio, adquiere probabilidades de imponer su obra definitivamente; a este respecto, " la prioridad constituye una primacía" y como lo hace notar R. Stourm, "dificilmente se llega a alterar fundamentalmente, el plan de la cámara iniciadora".-

Como es natural, el derecho de prioridad, se vincula en algunos Estados, con la historia del régimen político, pues se observa que su aprobación por parte de los representantes del pueblo, ha respondido a una medida de defensa para garantizar sus libertades; de esta manera, se ha tratado de impedir, en las monarquías, el peligro de las coaliciones entre el soberano y los Senados aristocráticos y los vitalicios, en caso de que atentaran contra la existencia de la Asamblea popular.-

Esas causas desaparecen en las democracias, donde por el contrario, hay que temer la preponderancia de las multitudes.- El derecho de prioridad se ajusta a la forma política y a ese fin se reconoce la legalidad de los privilegios que los países democráticos confían al Senado.-

En las monarquías, el derecho de prioridad reviste mayor importancia, según que aquella sea legítima, constitucional ó nacional.- La monarquía absoluta deja librada a la voluntad del soberano y a la fuerza de su autoridad, la dirección del país;

no reconoce oposición de ningún género, ni se acepta la idea del control más simple.- Es, por decir sí, un estado de dominación primitiva.-

En la monarquía legítima, el monarca se compromete generalmente á respetar los derechos de los representantes del pueblo, con quienes participa en la preparación de las leyes sin dejar de renunciar á la iniciativa.- En realidad, no desaparece la dominación ejercida sobre el poder popular, pues para contrarrestar la oposición de los representantes directos del país, el soberano recurre á los miembros de la Cámara Alta, para poder resistir el impulso de la nueva fuerza creada.-

Esta clase de monarquía se estableció en Francia antes de 1814 y perdura aún en algunos estados de Alemania (Prusia, Sajonia, Wurtemberg).- La importancia del derecho de prioridad, en materia financiera, es manifiesta: la Cámara de Diputados, cuya principal acción consiste en asegurar el mantenimiento de las libertades públicas, en razón de ser la justa expresión del país, no ha podido consentir jamás que se le desconociera o negara una prerrogativa que constituye la base de su poderío.- De otro modo, todo representante del pueblo perdería su carácter de tal para convertirse en un simple consejero del monarca, sin facultades para oponerse á la arbitrariedad de sus actos.-

Si se considera que en la monarquía constitucional, la soberanía reside en el conjunto de los poderes del Estado y que la Cámara Alta no responde á una organización social sino política, podrá creerse que el derecho de prioridad pierde gran

parte de su efectividad; hay que tener presente que si la Cámara Alta no es aristocrática, por el hecho de ser sus miembros nombrados, en parte o en su totalidad, por el soberano, debe temerse que en algún momento, no puedan sustraerse a la influencia de la Corona y que le presten su apoyo para contener las aspiraciones de la Cámara popular.-

En este caso, el derecho de prioridad es la única arma de que pueden valerse los diputados para asegurar su convocación, y constituye una garantía para sus privilegios.-

En cambio, en la monarquía nacional, el Senado como la Cámara de Diputados expresan fielmente la soberanía de la Nación.- La Corona no es, en realidad, quién gobierna; la dirección del país está en manos de las Cámaras puesto que los ministros son responsables ante ellas, y generalmente representan a la mayoría de las mismas.- En este sistema, el Senado está constituido para llenar la misión de cuerpo moderador y resistir a los avances de la Cámara Baja, generalmente impresionable e impulsiva en razón de su propia naturaleza.-

Se comprenderá, pues, que la Cámara Alta tenga los mismos poderes que los que se acuerdan a los representantes directos, sin lo cual le sería imposible evitar la usurpación posible de sus derechos.- La prioridad en materia financiera, en caso de quedar establecida como una atribución de los Diputados, respondería entonces, a un espíritu de buena administración.-

Desaparecido, en las democracias, el peligro que deriva de una organización monárquica, queda por saber a que prin-

cipio responde la prerrogativa que importa para la Cámara de Diputados, el derecho de prioridad.- Si la libertad debe sus garantías al equilibrio de los poderes, no parecerá que aquella pueda destruirse por el propio instrumento con que se pretendió ampararla ?.-

Dada la forma de la constitución de las Cámaras, de origen esencialmente popular, expresión verdadera de la soberanía nacional, debe atribuirse a los privilegios que se acuerdan a los Diputados, una razón de orden político; esto se comprueba en los países que han adoptado como forma de gobierno, el sistema federal, y donde es preciso relacionar el progreso, el interés y la potencialidad económica de los grandes Estados, con la igualdad política de los más pequeños.-

El Senado con iguales atribuciones que la Cámara Baja, excepto el derecho de prioridad, será la única fuerza que pueda moderar el abuso de los representantes directos, en el ejercicio de sus facultades; si la Cámara Alta no estuviera investida del poder necesario para hacer respetar sus privilegios, el principio de la igualdad política quedaría bien pronto relegado a segundo término y en consecuencia la misma nacionalidad perdería la unión perseguida.-

No todos los principios que aseguran la libertad, en algunos países, pueden invocarse para aquellas naciones que difieren en la forma Constitucional, que guardan costumbres diferentes y tradiciones distintas; antes de incorporarlas, es necesario introducir las modificaciones pertinentes para ajustarlos a las modalidades del nuevo ambiente; los privilegios que en

ciertas constituciones amparan las libertades, en otras, son susceptibles de destruirlas.-

Como excepciones al derecho de prioridad en favor de la Cámara Baja, se encuentran: Alemania, donde la iniciativa corresponde tanto al Bundesrath (Cámara Alta Federal) como al Reichstag (Diputados) sucediendo lo mismo en Suiza, entre el Consejo Nacional y de los Estados.- También en los estados locales de Norte América la prioridad corresponde indistintamente a las dos Cámaras.

Aunque en las legislaturas provinciales de la República Argentina, los diputados y los senadores son elegidos directamente por el pueblo, la mayoría de las constituciones, al tratar de los poderes de las cámaras, confieren exclusivamente a la de Diputados, la iniciativa en las leyes de contribuciones e impuestos generales (1) y como una consecuencia a las de gastos, si bien no lo expresan; en esto ha influido el ejemplo del Congreso Nacional.- Con excepción de Mendoza, Entre Ríos, Santa Fé, Córdoba y San Juan, donde el Senado tiene la representación colectiva

(1).- Constitución de Santa Fé : Artículo 35.-

" " Córdoba : " 48.-

" " Entre Ríos: " 72.-

" " Corrientes: " 77.-

" " Tucumán : " 66.-

" " Salta : " 68.-

" " Mendoza : " 74.-

" " San Juan : " 65.- "Solo en la Cámara

de Diputados pueden iniciarse las leyes de contribuciones, presupuesto general de gastos de la Administración y sobre movimientos de la Guardia Nacional, en los casos previstos por esta Constitución y la Nacional, en su artículo N° 108".

de las secciones territoriales que forman los departamentos, en las demás provincias, el Senado representa igualmente la población numérica, distinguiéndose de los Diputados, en la proporcionalidad de la representación de cada miembro, en la edad requerida ó en la ~~duración~~ ^{duración} del cargo.-

En Alemania, la iniciativa parlamentaria es un privilegio común de ambas Cámaras indistintamente.- El espíritu de la constitución germánica responde a dos principios que coordinados forman la base de su sistema político, propendiendo al engrandecimiento de la nación y al respeto de la tradición; aquéllos son: la unidad de todos los Estados, para constituir un solo imperio y el concepto de la autoridad.-

Para lograr la unión de los diversos Estados alemanes y vincularlos por un interés común, bajo la hegemonía de Prusia, se decidió que cada una de las Cámaras legislativas tendría su representación proporcional al número de habitantes, de tal manera que Prusia llevara al seno del Congreso, en razón de su importancia, una fracción de diputados y senadores capaz de asegurar la preponderancia que se buscaba.-

Cada uno de los estados alemanes, se regía, antes de la constitución, por su propia legislación electoral; la forma del sufragio universal era desconocida.- De ahí, que sancionada la constitución, se temiera por el poder de los ^{príncipes} ~~principales~~ y que la fuerza de la democracia pudiera destruir la estabilidad del gobierno interior.-

Conseguida la unidad del imperio quedaba por afianzar el concepto de la autoridad y el equilibrio del gobierno de los

estados; en ese sentido se recurre al Bundesrath (Cámara Alta Federal) , para limitar las concesiones hechas en beneficio de la otra Cámara.-

El Bundesrath, según la constitución, tiene entre sus prerrogativas, la de poder reunirse en ausencia de la Cámara Baja, lo que entraña un peligro constante para esta asamblea; también está facultado para formar comisiones permanentes del ejército, marina, justicia, comercio, impuestos y ferrocarriles.- Estas disposiciones elevan á la Cámara de Senadores á un rango superior que el que se reconoce al Reichstag, dando lugar a que en determinadas ocasiones, el Poder Ejecutivo pueda requerir el concurso de la Cámara Alta para imponerse á la voluntad de los representantes directos del pueblo.-

Naturalmente, por más que se extiendan las atribuciones de una asamblea legislativa, en la intención de revestirla de un mayor poder y autoridad, triunfará, en definitiva, aquella Cámara que sea la expresión real de la nación, en este caso, la Cámara Baja.- El conflicto originado en Alemania, al tratarse el presupuesto de gastos para el plan de organización militar y las declaraciones del soberano alemán, reconociendo como justas las aspiraciones de la Cámara Baja, confirman lo que se acaba de manifestar.-

La igualdad de derechos para la iniciativa en las leyes de gastos tiende en Alemania, a favorecer el predominio de la Corona, por el apoyo de la Cámara Alta; En Suiza, dada la forma de gobierno, esencialmente democrático, se trata de moderar el

impulso de la Cámara Baja.-

Lo Comunes de Inglaterra resolvieron en 1678 que toda contribución, gravamen o gasto solicitado por la Corona, debía necesariamente ser acordado por ellos, en primer término, aun cuando para su sanción definitiva necesitara la aprobación de los Lores; dicho privilegio respondía en su fundamento, a la organización inglesa y a necesidades del momento.-

La nobleza, en ciertas épocas, ya sea por oposición a la burguesía o porque necesitara el apoyo de la Corona, defendió los intereses del Rey descuidando los del pueblo; el movimiento revolucionario de 1648, siendo favorable a los Comunes, hizo que éstos suprimieran la Cámara de los Pares a quienes consideraban como enemigos de su causa; sin embargo, no tardaron en reconocer que les sería difícil desenvolverse en momentos tan críticos. Temiendo llegar a la desorganización y al desconcierto, comprendieron la necesidad de restablecer la Cámara suprimida, reservándose, empero, un derecho más fuerte en materia financiera, a fin de asegurar su convocación por parte de la Corona.-

De otro modo, el gobierno, respetando siempre el principio de solicitar al Parlamento la autorización legal para percibir los impuestos y realizar los gastos, podría recurrir únicamente a los Pares, prescindiendo de la voluntad popular.- Mientras la Cámara de los Pares era inamovible y permanente, la de los Comunes dependía de una posible convocación.- Con el reconocimiento del nuevo privilegio, los Comunes trataban de anular la desigualdad manifiesta que existía en los poderes de las dos Cá-

maras, y al mismo tiempo obligar a que la Corona convocara periódicamente a los representantes de la nación.-

La Cámara Alta pretendió, en repetidas ocasiones, demostrar la ilegalidad de la prerrogativa de los Comunes, pero debió siempre ceder ante la actitud resuelta de estos últimos.- Por otra parte, el antiguo sistema electoral importaba una considerable ventaja para los Lores, puesto que indirectamente influían en la acción legislativa de la otra Cámara; como los Comunes eran elegidos por los grandes propietarios, los terratenientes, la mayoría de la Cámara de Representantes, orientaba su política satisfaciendo los deseos y las exigencias de los Lores, a quienes estaban ligados.- Así, el privilegio de los Comunes perdía gran parte de su eficacia, pues si bien toda la ley financiera debía iniciarse en la Cámara de los Comunes, la forma de elección favorecía, en la práctica, a los miembros de la Cámara Alta.-

Recién en 1832, los Comunes pudieron hacer uso efectivo de su prerrogativa y seguir una política propia.- La reforma electoral de esa fecha anuló la influencia de los Lores y en consecuencia, garantizaba la libertad de acción para los primeros.-

A la dominación absoluta de la Corona, resistida por el Parlamento, sucedió la fuerza del poder aristocrático que logró establecer su preponderancia, indirectamente, por las causas enunciadas; por último, a raíz de la conquista de sus derechos, es el pueblo quién adquiere el predominio y la fuerza, mediante las atribuciones y privilegios de sus representantes.-

En Inglaterra, el derecho de prioridad no puede cons

tituir un peligro para el Estado; el respeto a las costumbres, la prohibición de crear gastos o aumentar los propuestos por el gobierno, como una limitación a las facultades de los Comunes, y la imposibilidad de modificar el fondo consolidado sin el concurso de la Cámara Alta, constituyen, en conjunto, garantías efectivas para mantener el equilibrio de los poderes y la estabilidad financiera de la nación.-

Holanda, Dinamarca y Noruega confieren a la Cámara de Diputados la iniciativa en las leyes de impuestos y de gastos, pero el poder real de esta Asamblea se debe al sistema que se sigue para la formación de las leyes; en efecto, a la Cámara Baja corresponde el derecho de prelación mientras que el Senado, con su sanción definitiva, representa el poder legislador.- En realidad, todo el poder financiero está en manos de los Diputados ya que la Cámara Alta debe limitarse a la aceptación o al rechazo del Presupuesto que se le remite.- Se dirá también que en esos países, el Poder Legislativo tiene origen popular y que el soberano está obligado a respetar las instituciones y leyes democráticas.-

El artículo 27 de la constitución belga está concebido en los siguientes términos: " La iniciativa de las leyes pertenece a cada una de las ramas legislativas, y al Poder Ejecutivo, pero toda ley relativa a ingresos y gastos del Estado deberá ser previamente votada por la Cámara de los Diputados".-

Tratándose de un país muy democrático donde los miembros de las dos Cámaras llegan al parlamento por el voto de la

nación y donde no existe el temor de un abuso de autoridad por parte de los soberanos, el artículo constitucional aludido ha dado lugar á que los jurisconsultos belgas traten de atenuar sus efectos mediante modificaciones en su texto.- Según M. Arntz, al comentar la constitución belga, el artículo 27, siendo de excepción, deroga el principio general de que las leyes tengan su iniciativa en cualquiera de las Cámaras y a este respecto hace notar que : " hasta tanto no se modifique, debe respetárselo, aplicándolo de la manera más restrictiva como conviene á toda ley de excepción".-

Al fijarse las atribuciones de las Cámaras belgas se tuvo en cuenta, como antecedente, el derecho de prioridad establecido en Inglaterra y también la disposición análoga de la Carta Francesa de 1830; pero siendo diferente la vida constitucional de Bélgica, la iniciativa en cuestión no debía ofrecer los mismos resultados ya que también era distinta la causa que la originaba.-

La ley constitucional francesa de 1875 en el artículo 8º confiere á la Cámara de Diputados y al Senado, la iniciativa en las leyes generales, pero exceptúa las leyes financieras: " éstas deberán presentarse primeramente á la Cámara de Diputados y ser votadas por ellos".-

Con este privilegio evidente, ya que como se ha indicado, la asamblea que examina y vota la ley de gastos, en primer término, tiene muchas probabilidades para asegurar la sanción

del proyecto, se ha querido demostrar que el pueblo francés, en apariencia celoso de sus libertades, no es, en realidad, mas que un defensor de los principios que sustentan el poder único.- Las tradiciones seculares del país parecen haber influido poderosamente, según ciertos autores, para que en Francia el espíritu de dominación no haya desaparecido después de su nueva organización social; la autoridad habría cambiado solamente de forma.- De ahí que no obstante la división del poder Legislativo, el derecho de prelación a favor de los Diputados se haya interpretado por los que defienden los poderes de dicha Cámara, como un procedimiento indirecto para otorgarle atribuciones mayores y poner de manifiesto su preponderancia; en esto se seguiría la inclinación del país a favor del sistema unicamarista, como en épocas anteriores, a pesar de haberse sufrido la anarquía motivada por los excesos de la democracia.-

La inclusión de las palabras " votadas por ella" en el artículo 8º a que se ha hecho referencia, tratará únicamente de evitar, en la opinión de los que acuerdan al Senado las mismas facultades que a la Cámara Baja, con excepción de la iniciativa en las leyes financieras, de que el gobierno, una vez cumplido el requisito de la presentación a la Cámara de Diputados, retirara el proyecto para entregarlo al Senado; este procedimiento ilegal desvirtuaría el espíritu de la constitución.-

Para los que sostienen las prerrogativas de los Diputados, la disposición constitucional inhabilita al Senado para aprobar una ley financiera que no ha sido previamente sancionada

por la Cámara Baja; se debe limitar o examinar, únicamente, lo votado por la Cámara iniciadora.- A decir verdad, los diputados tienen la primera y última palabra en materia financiera, cuando eliminan del proyecto del Poder Ejecutivo, ciertas partidas sobre las que no puede recaer el examen ni el voto del Senado.-

La constitución de los Estados Unidos de Norte América establece que " Todo bill que se refiera a la percepción de un impuesto deberá iniciarse en la Cámara de los Representantes.- El Senado podrá proponer y votar modificaciones como si se tratara de otros bills" (Constitución Federal de 1787); en un principio se propuso, a la Convención de Filadelfia, incluir también en el artículo anterior, los bills de gastos.- La gestión no tuvo éxito, pero en la práctica, los bills de gastos como los de recursos, son iniciados en la Cámara de Diputados.- Mr. Woodrow Wilson dice a este respecto: "La Constitución guarda silencio sobre cual ha de ser el origen de aquellas leyes que ^{adjudiquen} ~~adquieren~~ los dineros públicos.- Establece solamente que " toda ley que importe creación de renta deberá iniciarse en la Cámara Baja; es en virtud de una práctica tan antigua como el gobierno mismo, que la prerrogativa constitucional acordada a dicha Cámara se ha extendido a todas las leyes de gastos públicos".-

Según Story, la iniciativa en las leyes financieras se ha reservado a la Cámara de Diputados porque " ella posee en mayor grado, el conocimiento de las opiniones y los sentimientos populares; representando más directamente al pueblo, habrá de prestar más atención que una asamblea que emana de los Estados,

287

ensu carácter político".- Sin embargo, la razón principal de que la Constitución Federal incorporara ese principio, se debe a las exigencias del federalismo y cediendo a necesidades circunstanciales.-

Si la constitución británica influyó en Norte América, dado el origen común de dichos países y por haber recibido de Inglaterra, sus costumbres y leyes, los americanos comprendieron la necesidad de armonizar las instituciones cuyo ejemplo seguían, con los principios democráticos.-

El pueblo soberano, no teniendo otro peligro que el exceso de su propia fuerza y el apasionamiento de las multitudes, debió responder a su conservación, organizando los poderes en tal forma, que pudieran contenerse recíprocamente y evitar la preponderancia de una de las Cámaras.-

El derecho de prioridad en materia financiera corresponde, en la mayor parte de los Estados de la Unión, a las dos Cámaras indistintamente.- Si la constitución federal no ha seguido el mismo principio es que ha tenido en cuenta razones imperiosas.- Cuando en 1787 se reunió la Convención, se produjo un desacuerdo entre los legisladores, sobre la forma en que habrían de participar los estados, en la federación.-

Los delegados de los grandes Estados pedían una representación proporcional al número de habitantes mientras que los pequeños Estados sostenían el principio de la igualdad.- Los primeros consideraban que este último sistema contrariaba los principios de la democracia, pues si es perjudicial que todo

se sacrifique á las mayorías, no es posible pretender que se favorezca únicamente á las minorías; con el pretexto de amparar la igualdad se llegaba á destruirla por medio de un procedimiento injusto.-

Como los legisladores no lograban acordar sus pretensiones, Franklin, para evitar una desunión posible, propuso conciliar las dos tendencias, de manera que se combinaran las garantías y se protegieran todos los intereses.- Decía Franklin: "Los pequeños estados ven en la proporcionalidad, como base de representación, un atentado á sus libertades; los otros, consideran que la adopción del principio de la igualdad implica un peligro para su dinero".-

El sistema propuesto fundaba la representación de la Cámara de Diputados, en la proporcionalidad, mientras que el Senado quedaba constituido a base de una representación igual para todos los estados de la federación.- De este modo se manifestaba la democracia en sus dos fases: la fuerza y la justicia.-

Para asegurar el interés de la mayoría de los estados, fué necesario conferir á la Cámara Baja, como privilegio exclusivo, el derecho de prioridad, única excepción á la igualdad de poderes de ambas Cámaras.- El Senado de los Estados Unidos, tiene un amplio control en toda ley financiera, pudiendo introducir las modificaciones que crea conveniente, en los bills que recibe de la Cámara iniciadora.-

La constitución argentina acuerda al Congreso la facultad de " fijar anualmente el Presupuesto de Gastos de la

219

administración" y refiriéndose a los poderes de las Cámaras, establece que a la de Diputados: "corresponde exclusivamente la iniciativa en las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas.-"

La ley fundamental solo se refiere a contribuciones; por otra parte, como el Tesoro de la Nación se forma, además del producido de aquellas, de los derechos de importación, exportación, renta de correos, locación de tierras nacionales y de "las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente imponga el Congreso general y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso" (artículo 4 de la Constitución) parecerá que, fuera de la iniciativa expresamente acordada a la Cámara de Diputados, el Senado tiene reconocida una intervención amplia. La Constitución no menciona a quién corresponde la iniciativa en las leyes de gastos; sin embargo, como "impuesto" es correlativo de "gasto", en la práctica, la atribución de la Cámara Baja se ha hecho extensiva a fijar también las cantidades necesarias para la Administración nacional y para los servicios públicos.-

La Ley de Contabilidad consagra este principio, al considerar que los impuestos forman con el Presupuesto de gastos, una sola ley; la práctica legislativa, ha reconocido como un privilegio de los Diputados, la iniciativa en toda clase de ley que importe la creación de rentas y determine su inversión en gastos públicos, siguiéndose el ejemplo de la nación norteamericana y teniendo en cuenta los antecedentes de nuestro país, desde la iniciación de su vida constitucional.-

27

A excepción del derecho de iniciativa, el Senado puede enmendar o rechazar las partidas propuestas, ya que por su representación política de las provincias, debe propender al equilibrio entre los estados locales, impidiendo que se recargue a unos injustamente, en beneficio de los demás.- En su carácter de asamblea moderadora, está investida del poder necesario para contrarrestar una posible acción preponderante de parte de la Cámara Baja.-

Sin embargo, a pesar de las prescripciones constitucionales, el Senado debe casi siempre limitarse a aceptar el proyecto en revisión, con algunas modificaciones introducidas a último momento, a fin de no entorpecer con su rechazo, la administración del país, la percepción de los impuestos y el funcionamiento de los servicios del Estado.-

La actitud pasiva y podría decirse, de fórmula constitucional, a que se relega al Senado, debe su causa principal a evitar una serie de votaciones en que necesariamente ha de prevalecer la voluntad de la Cámara iniciadora y a que el Senado debe expedirse, generalmente, en plazos apremiantes, antes de otorgar su consentimiento, por no disponer del tiempo suficiente para proceder a una revisión meditada.-

Si la iniciativa en la votación de las leyes financieras, de recursos y de gastos, constituye un verdadero privilegio, para la Cámara de Diputados, es evidente que su importancia ha de ser aún mayor, en los países que imponen al Senado limitaciones más extensas, en cuanto le impiden modificar lo votado por la Cámara Baja, reservándose únicamente, el derecho de aceptar

o rechazar las proposiciones, en su conjunto.-

Los poderes de la Cámara Alta varían según sea su composición y los intereses que represente.- Así se comprenderá que en las democracias, el Senado, en razón de responder a una acción moderadora y de contención a los impulsos de la Cámara Baja, deberá gozar de atribuciones amplias, que garantan el ejercicio de sus prerrogativas.-

Conceder facultades al Senado para aprobar o rechazar en un todo los proyectos en revisión y no permitirle, en cambio, la modificación en cualquiera de sus partes, es imponerle trabas injustas, que originan conflictos perjudiciales a las finanzas de la Nación; que ese procedimiento se emplee en ciertas monarquías, no es un ejemplo razonable para las democracias, donde lo que hay que temer, al decir de Franklin, es al pueblo mismo.-

El sistema inglés anula los poderes de la Cámara de los Lores, en materia financiera; se establece, en el Parliament Act, del 13 de Agosto de 1911; 1º que "los moneys bills han de representarse en primer término, á los Comunes, necesitándose, empero, para su sanción definitiva, el concurso de los Lores.- 2º.- Se acuerda a la Cámara Alta un mes de plazo para que examine y se expida sobre los citados bills.- 3º.- Pasado ese término, si los Lores no prestaran su consentimiento, bastará la voluntad de los Comunes para que todo bill se convierta en ley definitiva, después de la sanción real".-

En un plazo tan reducido, es imposible que la Cámara Alta realice un estudio completo de la materia; no pudiendo

rechazar las proposiciones de los Comunes, se limita á aceptar los money bills que estos últimos le remiten, en cumplimiento de un mero requisito constitucional.-

Las restricciones á que se ha hecho referencia, tienen su compensación en Inglaterra, por la institución del fondo consolidado, que comprende las partidas imprescindibles para el funcionamiento de los servicios vitales de la nación; toda ley que afecte al fondo consolidado debe ser sancionada por las dos Cámaras, interviniendo con poderes iguales.-

El objeto de esta medida precaucional se basa en el peligro que importaría al país, si el abuso de los Comunes ó una excesiva intervención de su parte produjera el desconcierto en la organización de las finanzas.- Concurren al mismo fin: la reserva de los Comunes que no proponen mayores gastos ni aumentan los que la Corona cree necesarios, y también la responsabilidad del ministerio.-

Los Estados Unidos de Norte América han adoptado un sistema completamente opuesto.- Con excepción del derecho de prioridad, las dos Cámaras gozan de poderes iguales, en materia financiera.- Los americanos, al formar la Cámara Alta no han pretendido que sus atribuciones fueran limitadas, como en Inglaterra; por el contrario, han tratado de conferirle prerrogativas que la elevan, si posible, sobre la Cámara de Representantes.-

De acuerdo con la constitución, el Senado puede aprobar, rechazar é introducir cualquier modificación á los bills votados previamente por los Representantes.- Dado el complicado

sistema que se sigue en la sanción de los bills corregidos, el Senado logra casi siempre, imponer su autoridad (1).-

Los Senadores no han descuidado de ejercer sus derechos; más bien, con su intervención, en diversas circunstancias han originado conflictos con la Cámara Baja.-

En Prusia y en Holanda, la Cámara alta solo está facultada para aprobar o rechazar las leyes de finanzas, de gastos, en su totalidad, mientras que en Italia puede introducir cualquier enmienda en el sentido de aumentar o disminuir los gastos y los ingresos del Estado.-

La constitución belga si bien acuerda al Senado el poder de rechazar o corregir los proyectos financieros, limita sus atribuciones al no permitir que se aumenten los impuestos ni los gastos públicos.-

(1).- La Cámara Alta modifica un bill financiero; los Representantes se rehusan, generalmente a aceptar las correcciones.- Insistiendo el Senado, se nombra, de común acuerdo, una comisión formada por Diputados y Senadores, la que se encarga de presentar un informe y de proponer una medida conciliatoria.- Las dos Asambleas deben aprobar o rechazar totalmente el arreglo de la comisión; no siendo así, es necesario nombrar otra Comisión con iguales fines, hasta que finalmente se llegue a una transacción.-

Apremiados por la falta de tiempo, los Diputados terminan por aceptar las modificaciones de los bills.-

En Francia, como se ha indicado anteriormente, las Cámaras gozan de poderes iguales en materia financiera, a excepción del derecho de prelación que se reserva a la Cámara Baja.- Aunque se haya interpretado diversamente el espíritu de la prescripción constitucional, en la práctica, el Senado acepta las conclusiones de la Cámara iniciadora, a fin de evitar los conflictos parlamentarios y los perjuicios que originan a la administración.-

El sistema argentino como el norte americano confiere atribuciones amplias al Senado; interviene en la sanción de las leyes de finanzas como en las demás, prestando su consentimiento o rehusando su aprobación total o en parte.- Pero no obstante la igualdad de poderes reconocidos por la constitución nacional, el derecho de iniciativa constituye un verdadero privilegio para la Cámara de Diputados, si se observa el procedimiento que se sigue en la tramitación de las leyes en el Congreso.- El Senado puede corregir los proyectos en revisión, introduciendo las modificaciones que juzgue convenientes; si éstas no son aceptadas por la Cámara iniciadora, el Senado, para insistir necesitará una mayoría de los tercios, pero también una mayoría igual en Diputados bastará para desestimar definitivamente, las modificaciones resistidas.-

La consideración del proyecto y despacho formulados por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, dá lugar a extensos discursos parlamentarios.- Antes de proceder a la votación, los Diputados proponen nuevos gastos, solicitan subvenciones para sus provincias o impugnan la obra de la Comisión.-

297

El miembro informante de esta última defiende su plan financiero; se consulta la opinión de los ministros del ejecutivo, todo lo cual origina debates prolongados.-

De esta manera, la mayoría de las veces, el Senado recibe el proyecto en revisión, en las últimas sesiones ordinarias del período legislativo, cuando nō en las de prórroga.- La Cámara Alta y su Comisión de Presupuesto, urgidas por la necesidad de sancionar la ley gubernamental por excelencia y en la imposibilidad de proceder a un examen detenido, se limitan a realizar modificaciones parciales, que no afectan el plan financiero de la Cámara iniciadora.-

Pero no por eso deja el Senado de expresar su protesta por la inconsideración del procedimiento que se asigna a su colaboración, y en diversas circunstancias ha demostrado que los presupuestos de la nación no responden a los intereses reales del país ni satisfacen las exigencias del erario.- El crecimiento desmedido de los gastos conduce fatalmente al déficit y al aumento de la deuda pública, puesto que el gobierno, para obtener los recursos que han de cubrir el saldo desfavorable de una ley cuyo equilibrio es aparente y ficticio, debe recurrir prácticamente a los créditos extraordinarios, y a veces a los préstamos a corto plazo que acumulados y llegando a constituir deudas flotantes de importancia, obligan a su consolidación.-

Como el rechazo total de la ley de Presupuesto por parte del Senado, originaría graves inconvenientes a la administración y obstaculizaría la acción del ejecutivo, se comprenderá

que ese alto cuerpo no recurra á una medida tan extrema, en atención á los intereses de la nación.-

En 1837, al tratarse la ley para arrendar la explotación de las obras de Buenos Aires, proyecto que creaba un impuesto, el Senado, sin atender á los antecedentes legislativos, ejerció el derecho de iniciativa, sancionando la ley en primer término.-

Este precedente que respondió á razones de orden político, demuestra que no basta con especificar las atribuciones de las Cámaras ó establecer privilegios determinados si no se garante la efectividad de sus derechos por medio de la fuerza que habrá de ejercitarlos.- La representación legal de la soberanía interior se basa en la garantía política que los poderes acuerdan á los gobernados.- De lo contrario, las Cámaras y especialmente la de Diputados perderá su espíritu de independencia, para convertirse en un cuerpo subalterno, sujeto á voluntades extrañas.- En estas circunstancias no es difícil que los miembros de una Cámara, sin la conciencia de su representación, no puedan hacer valer sus derechos y prerrogativas.-

=====

R E S U M E N

=====

El ejercicio del derecho presupuestal deriva del concepto de la soberanía, y en dicha virtud corresponde al poder que la representa.-

El principio de determinar el monto de los impuestos, de las tasas que han de contribuir á formar el tesoro de la nación y la regulación de los gastos en que ha de invertirse su producido, atendiendo á los servicios del Estado, es en el régimen político y financiero, la prerrogativa que sirve de garantía a las libertades individuales y constituye el origen de la ley de Presupuesto.-

La conquista del derecho presupuestal, en algunos países, ha seguido la evolución de los sistemas políticos, mientras que en otros ha originado luchas intensas y movimientos reaccionarios.-

La integridad del derecho mencionado exige el consentimiento de los representantes de la nación no solamente sobre los impuestos, tasas y gravámenes que han de satisfacer los contribuyentes, sino que también debe extenderse á los gastos públicos, fijando su importe por medio del voto, y otorgando la aprobación á las inversiones que realiza el gobierno, encargado de cumplir las leyes.-

Las cuestiones relativas al Presupuesto: la preparación, la iniciativa en el examen y voto, la ejecución y el control no son materias exclusivas de la ciencia de la Hacienda;

interviene principalmente el derecho ~~internacional~~^{constitucional}. En efecto, la historia de las constituciones refleja constantemente el desarrollo gradual de la superintendencia popular sobre los caudales y los gastos de la comunidad, en tanto que la legislación comparada y la forma política de los estados modernos justifican las innovaciones exigidas por el afianzamiento de las libertades y por el progreso de las naciones.-

El parlamentarismo es la única expresión de todo gobierno libre.- No existiendo el control por parte de los representantes del país, impera la forma de gobierno absoluto, sistema que conduce a la tiranía y al despotismo.-

Tratándose de la Ley de Presupuesto, debe atribuirse su preparación al poder ejecutivo pues el gobierno en su carácter de administrador, encargado de ejecutar la ley, se encuentra en condiciones de apreciar las verdaderas necesidades de orden material, intelectual y moral del Estado.- La observación y estadística de las oficinas, los informes de los funcionarios y empleados, permiten al Poder Ejecutivo conocer el estado económico del país, la potencialidad de la industria y del comercio, las fuentes de recursos, el límite del impuesto, lo que ha de gastarse para satisfacer las necesidades colectivas y realizar toda comparación numérica que contribuya al equilibrio de la ley financiera.-

La preparación del Presupuesto por el gobierno, se relaciona con la responsabilidad ministerial y con las restricciones que limiten las facultades de los miembros de las Cámaras.

Su importancia es manifiesta, en Inglaterra; el ministerio es parlamentario y los Comunes no pueden proponer directamente la creación de nuevos gastos, aumentar los solicitados por la Corona ni disminuir aquellos que comprende el Fondo Consolidado, siendo necesario, para esto último, la sanción de leyes especiales en que interviene la Cámara de los Lores con poderes iguales, por tratarse de partidas de gastos cuya eliminación podría ocasionar graves inconvenientes y perjuicios a los servicios imprescindibles del Estado y a la defensa nacional.-

En los países donde el ministerio no tiene origen en el Parlamento, los representantes de la nación no pueden consentir en que se limiten sus derechos, pues es preciso controlar la obra del Ejecutivo.- En este caso la misión del poder administrador, al preparar el proyecto de ley, tiene por objeto expresar su opinión á la Cámara, remitiendo, á ese efecto, todas las informaciones y documentos necesarios.- Las Constituciones han de reglamentar las atribuciones del Senado á fin de evitar que una intervención excesiva de los Diputados obstaculice la acción del gobierno.-

Los peligros de la tiranía no desaparecen en los países parlamentarios; por el contrario, el abuso de poder, en manos de los representantes del pueblo, hace más temible la dominación que se pretende destruir.- Es preciso organizar un sistema de contrafuerzas que impida los excesos que puedan producirse por el uso desmedido de los derechos reconocidos.- De ahí la conveniencia de efectuar una división en el Poder Legislativo,

estableciendo las atribuciones y privilegios que han de corresponder á cada Cámara, según la organización social y política de la nación.-

El régimen parlamentario tiene por base el equilibrio de los poderes; á conservar dicha armonía tienden las disposiciones constitucionales, ya sea que se inspiren en la tradición y costumbres de los pueblos ó que traten de concordar los principios de un sistema político determinado.-

Si todos los países no acuerdan á las Cámaras los mismos poderes en materia financiera, es debido á la diversa composición del Senado, á que sus miembros, en las monarquías, sean hereditarios, elegidos por el Soberano con carácter vitalicio ó bien elegidos por la nación.-

En las democracias las dos Cámaras representan la voluntad nacional; no hay que temer el poderío de la corona ni una posible alianza entre el monarca, la nobleza y los miembros del Senado.- La Cámara Alta es en este caso simplemente moderadora, no conservadora, y por lo tanto tendrá facultades amplias para oponerse á los excesos de la Asamblea popular evitando una preponderancia perjudicial á los intereses del Estado, al equilibrio de los poderes y á la organización administrativa.-

Las restricciones que en materia financiera limitan las atribuciones del Senado y la prerrogativa que generalmente se acuerda á la Cámara Baja con el derecho de prioridad en las leyes de finanzas, responden á finalidades distintas; en las monarquías, asegurar la convocación de la asamblea popular y evitar

una posible unión entre los soberanos y los Senados aristocráticos o vitalicios, preñciendo del concurso de los representantes del pueblo; en las democracias organizadas bajo la forma federal, concordar los principios que expresan: el interés de las mayorías por el número de la población y la representación proporcional, y la igualdad política de los Estados.- El derecho de prelación en el sistema unitario, se debe únicamente a razones de buena práctica y a que los Diputados estando más en contacto con la población, han de defender mejor los intereses de los contribuyentes.-

La iniciativa encierra una verdadera importancia si se observa que el poder que examina, en primer término las leyes financieras, adquiere probabilidades de imponer su obra, siendo difícil que se altere, en su fundamento, lo que ha sancionado la Cámara iniciadora.- En ciertos países constituye una primacía en razón de que el Senado no puede introducir modificaciones de ninguna clase, debiendo limitarse a aceptar o a rechazar totalmente, los proyectos en revisión; en la práctica, no rehusa su consentimiento a fin de no entorpecer y paralizar la administración.-

Como excepciones al derecho de prioridad se encuentran: Alemania, donde la iniciativa corresponde tanto al Bundesrath (Cámara Alta Federal) como al Reichstag (Diputados); se trata de afianzar el poder de los príncipes y el concepto de la autoridad.- El Consejo Nacional y el de los Estados, en Suiza, tienen iguales derechos para la iniciativa; la constitución, democrática por excelencia, previene los avances de la Cámara popular.- Lo mismo sucede en los estados locales de la unión norteamericana.-

El derecho de prioridad se vincula con el régimen social y con el sistema político del Estado.- Los principios que aseguran la libertad en ciertos países, no pueden invocarse en otros que tienen diferentes costumbres y tradiciones también distintas.-

Con esto se quiere demostrar que si se concede a la Cámara de Diputados, en las democracias, el privilegio de la iniciativa en materia financiera, será preciso que el Senado, esté investido del poder necesario para impedir toda preponderancia ; tendrá la facultad de aprobar los proyectos en revisión , rechazarlos y modificarlos en su totalidad o en cualquiera de sus partes.-

El sistema argentino, inspirado en los principios consagrados del derecho presupuestal, ante el ejemplo de la nación norteamericana y de acuerdo con los antecedentes del país, confiere al Poder Ejecutivo la preparación de la ley de Presupuesto y a la Cámara de Diputados la iniciativa en el examen y votación de los gastos públicos y de las leyes financieras.-

La mayor parte de las legislaturas provinciales, atribuyen a la Cámara de Diputados, la iniciativa en las leyes de contribuciones e impuestos y como una consecuencia a las de gastos; en esto se ha seguido el ejemplo del Congreso Nacional.-

La Constitución establece para las dos Cámaras los mismos poderes en materia financiera, con excepción del derecho de prioridad que atribuye a la Cámara de Diputados.-

Esta excepción se convierte en un privilegio de importancia para la Cámara Baja, si se observa que en la tramitación

300

1911 de agosto

Arnaldo Pravez

de las leyes en el Congreso es suficiente la insistencia de una
 mayoría de dos tercios para resistir las modificaciones estable-
 cidas por el Senado; en la práctica, la Cámara Alta, debe exp-
 dirse en plazos breves y en términos apremiantes por la cual se
 limita a realizar correcciones parciales que no afectan el plan
 financiero de la Cámara de Diputados.-

Para que la misión del Senado adquiriera la importan-
 cia que le corresponde en virtud de los derechos que le acuerda
 la constitución democrática, será necesario que la Cámara inicia-
 dora le remita la ley financiera en época razonable á fin de que
 pueda proceder á un examen detenido y a una revisión meditada.-

*Los miembros de la mesa examinadora que
 examinaron el anexo de la ley financiera
 sobre el tesoro del Banco Central de la República*

Arnaldo Pravez

58.-
Pravez

Pravez

73- 304
BIBLIOGRAFIA
=====

- Woodrow Wilson.- El gobierno del congreso.-
J. W. Burgess.- Ciencia Política y Derecho Constitu-
cional comparado.-
S. Story.- Comentarios sobre la Constitución de
los Estados Unidos.-
J. Carrié.- Finanzas Públicas.-
P. Leroy Beaulieu.- Traité de la science des finances.-
S. Quesada.- Finanzas Argentinas.-
J. V. Gonzalez.- La Constitución Nacional.-
Loubet.- Le regime budgétaire en Europe.-
A. B. Carranza.- Digesto Constitucional Argentino.-
A. Todd.- El Gobierno Parlamentario en Inglate-
rra.-
T. Avellaneda.- Finanzas.-
F. Flora.- Ciencia de la Hacienda.-
L. Cossa.- Eléments sur la science des finances.-
J.A.Gonzalez Calderón.- El Poder Legislativo.-
A. Montes de Oca.- Derecho Constitucional.-
J. Terry.- Finanzas.-
R. Stourm.- Le budget.-
J. M. Estrada.- Derecho Constitucional.-
Morizot Thibault.- Des droits des Chambres Hautes.-
Oliver.- Finanzas (Conferencias)
A. Dreyfus.- Les budgets.-

- A. Martinez.- El Presupuesto Nacional.-
- Lord Macaulay.- Historia de la Revolución Inglesa.-
- Ley de Contabilidad de 1870.-

