



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



La iniciativa parlamentaria en la votación de los gastos públicos

Reboratti, Ramón

1918

Cita APA: Reboratti, R. (1918). 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

CATALOGADO

LA INICIATIVA PARLAMENTARIA EN LA

VOTACIÓN

DE LOS GASTOS PÚBLICOS

- PRELIMINARES -

No encaramos el estudio de la iniciativa parlamentaria en la votación de los gastos públicos desde un punto de vista puramente teórico. Entendemos que ello sería limitar, con exceso, la consideración de este interesante tema de tesis. Creímos necesario e indispensable acercar a la tarea un cúmulo de antecedentes de órdenes diversos, que, si fragmentariamente no habrían concurrido a una más decisiva compulsión de los hechos observados, por el contrario, en su conjunto ofrecen elementos de indudable utilidad para la mejor comprensión e ilustración del presente trabajo. El complejo y la multiplicidad de las cuestiones atinentes al tema, nos han compelido a extraer sólo aquellos que evidencian con más vigor y realce el significado y la importancia del problema que comporta la iniciativa parlamentaria, en cu-

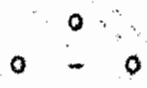
1502

69-A.

ya solución complementantase aspectos históricos de orden constitucional, jurídico y político, como económico, financiero y social.

Pero no pretendemos abarcar en nuestro estudio más allá de lo que nuestras propias fuerzas ceden, y ello importa reconocer virtualmente una reducción acaso considerable en los argumentos que, de haberse multiplicado, habrían deparado a nuestra tarea una mayor intensificación y amplitud. Por lo demás, pusimos en ella enteramente nuestros entusiasmos y nuestras capacidades.

Poco nos ha preocupado la forma expositiva y la estructura de nuestra tesis: finca su desenvolvimiento, más que todo, en la observación de los hechos, ya juzgándolos aisladamente, ya coordinando y relacionándolos, a fin de asentarla en sólidas bases. Creemos que ello queda realizado, y siendo así, habremos satisfecho un vivo anhelo: concurrir -humildemente- a la dilucidación de un punto que debe incorporarse en el programa de las futuras reformas constitucionales de la Nación.



La iniciativa parlamentaria en la votación de los gastos públicos es un aspecto de los derechos, las facultades y las prerrogativas que en el decurso del tiempo hanse radicado en los parlamentos. Pero, en materia financiera, y del punto de vista de la iniciativa, ella, la que se produce en relación a los gastos, es la más importante por las consecuencias que entraña.

Sin embargo, las luchas empeñadas por las naciones en

la consecución del reconocimiento de sus potestades, tuvieron, como uno de sus fundamentos, un grande anhelo: erigir en principio incontestable la necesidad del consentimiento previo de los representantes del pueblo para percibir los tributos.

Antes de las primeras trazas del gobierno representativo, por consiguiente, desde tiempos muy remotos, desde que al poder real aparece asociado, en cierto modo, el poder de la nación -como ocurrió en Inglaterra, (1)- la idea de intervenir en la percepción de los tributos impuestos por aquél, había sido ya claramente manifestada.

Posteriormente, y con igual arder, sostúvose el principio de la necesidad del voto de los gastos por los representantes del pueblo. Si largas y accidentadas fueron las luchas sostenidas por la consagración del primer principio, no menos tiempo requirió y no menos obstáculos presentó la conquista definitiva del segundo.

Inglaterra y Francia -y después otras naciones,- cada una con sus propias características y en diferentes épocas, fueron teatro de las rivalidades entre el poder real y la nación: el uno empeñado en consolidar sus prerrogativas y privilegios, y la otra esforzándose en obtener concesiones.

El bosquejo de estas luchas y sus resultados intentaremos realizar con respecto a las naciones citadas: ellas son ejemplos elocuentes que en este sentido nos ofrece la historia.

Pero, ante todo, ¿cómo se justifica y en qué concepto se basa la fórmula de que los representantes de la nación votan los recursos y los gastos públicos?

Desde luego, ni la justificación ni la concepción de la fórmula reposa en teorías tradicionales. Si antiguamente se concebía la justificación por el hecho de que quien pagaba el impuesto debía consentirlo, afirmar esto hoy día sería temerario.

En efecto; el que paga el impuesto ¿ determina la tasa por sí mismo ? O también: el consentimiento de los impuestos dado por los representantes de la nación ¿ es debido al hecho, puro y simple, de que los contribuyentes lo pagan ? A estas preguntas oponemos una sola: ¿ sería requerido el consentimiento de los impuestos y fijado su monte por los contribuyentes, bajo la dominación de un poder extranjero o bajo un gobierno de monarquía absoluta ?

Tanto el principio del consentimiento como el del voto de los gastos, reposan en una concepción superior.

" La idea más general que puede buscarse en un gobierno -ha dicho Guizot, (2)- es su teoría de la soberanía, es decir, la manera por la cual concibe, coloca y atribuye el derecho de dar y de hacer ejecutar la ley en la sociedad."

Ahora bien; el sistema de gobierno representativo, es de la esencia de la soberanía popular, de la soberanía nacional. El gobierno representativo, en su desenvolvimiento constitucional, se ha ido perfeccionando por la conquista y el ejercicio de sus derechos garantidos; de manera tal, que hoy día encontramos la justificación de aquellos principios no en la concepción restringida del consentimiento y el voto, sino en la de la soberanía popular.

" Porque en la nación reside hoy día la soberanía -ob-

serva Stourm, (3)- ha podido ella autorizar los recursos y los gastos públicos."

Así, pues, cuando los gobiernos libres completaron el ciclo de su desenvolvimiento institucional; cuando los representantes del pueblo gozaron por entero de las potestades que les depara el ejercicio regular de sus mandatos; cuando la idea de la soberanía popular quedó asentada en bases incommovibles, -las naciones, quien primera, quien después, pudieron concretar en la fórmula siguiente un gran postulado: " Cada miembro de la sociedad ejerce un derecho de presupuesto correspondiente a la parte de soberanía que le es debida." (4)

Y desde entonces, consagróse como regla fundamental, que todo gobierno representativo confiere al parlamento la prerrogativa de autorizar los recursos y determinar los gastos.

Veamos ahora, en breves líneas, cómo ha prosperado esta idea en Inglaterra y Francia.

INGLATERRA I. Desde los comienzos de la conquista, imperó en Inglaterra el principio de la necesidad del consentimiento de los impuestos por los contribuyentes (5). Este principio, con el trascurso del tiempo, fué penetrando más y más en la conciencia nacional. Grandes y vehementes luchas surgieron entre el trono y la nación; el trono, en sus frecuentes tentativas de violar el principio hecho máxima, y la nación en hacerlo respetar, provocaban los conflictos. Estas luchas dan una idea de la concepción impositiva de un largo período de la historia ingle-

sa, y, como dice Stubbs(6), "es la forma rudimentaria del principio de que la representación debía dar legalidad al pago del impuesto", que llega a afirmarse cuando la propiedad personal y la renta fueron sometidas al impuesto. Asimismo, las rentas hereditarias de la corona fueron objeto de luchas para conseguir que estos recursos reconocieran un procedimiento semejante al de los otros, en su votación.

Ejemplos interesantes, cuanto a consentimiento del impuesto se refiere, encontramos desde el siglo V. El Witenagemot, (7) o Asamblea de los sabios, participaba en principio, y quizás en la práctica, en la determinación de los impuestos; esta institución es la primera que aparece en Inglaterra como una autoridad superior de la nación, con poderes muy grandes.

La Asamblea de los barones y con más razón el parlamento gozaban de la facultad, cuando menos en ciertos aspectos, de consentir los impuestos. Es claro que la total conquista de los derechos de la nación, tocante a los recursos, requirió nuevas luchas entre la Corona y la representación, fuese ésta rudimentaria o el exponente del gran progreso político alcanzado por el incesante desenvolvimiento del sistema representativo.

En las cartas determinanse expresamente los derechos de la nación para el consentimiento. La Magna Carta, concebida como el "palladium de las libertades inglesas", (8) es, a este respecto, un documento notable. " El duodécimo artículo y los tres siguientes son los que presentan el mayor interés constitucional, pues admiten el derecho de la nación a consentir el impues-

to y definen la manera por la cual este consentimiento debe ser dado "(9). Obsérvese, sin embargo, que no comprendía la Magna Carta la totalidad de los impuestos, pues no sólo existen algunas excepciones con respecto a la persona del rey y de la familia real (10), sino que no menciona explícitamente la imposición de una tasa sobre los bienes muebles (11).

Aparte de otros ejemplos notables con relación al punto, encuéntrase uno realmente significativo en el Estatuto De tallagio concedendo, bajo Eduardo I. Por él establécese que "ninguna talla o subsidio alguno será percibido sin la voluntad y el consentimiento de todos los arzobispos, obispos y otros preladados, condes, barones, caballeros, burgueses y ciudadanos calificados del reino" (12).

La revolución de 1688 dió término a los distingos que habíanse hecho entre los impuestos que requerían el consentimiento de la nación y los que quedaban exento de tal formalidad. Desde entonces, todos los recursos debían ser votados por el Parlamento (13).

II. En materia de gastos, no se observó, en los primeros tiempos de la historia de Inglaterra, la preocupación de la nación como en lo relativo al consentimiento del impuesto. Las tentativas, aparte de ser débiles, no se produjeron sino posteriormente. La razón es fácil encontrarla. La delimitación de las funciones ejecutivas y legislativas estaban muy lejos de ser un hecho. Si el consentimiento de la nación, como vimos, era necesario para la percepción de los tributos, en cambio su inversión esca-

paba a la autoridad de los representantes. ¿Por qué?.- Porque "el rey era, en último caso, el juez de sus propias necesidades; era también el jefe supremo de la administración, en la práctica como en la teoría: estabase obligado a fiarse de él, fuese o no digno de confianza, y era imposible forzarlo a rendir cuenta en el estricto sentido de la palabra" (14).

El espíritu constitucional de la nación inglesa, en el siglo XIII, era limitar la prerrogativa del trono por intermedio de los parlamentos, siendo uno de los puntos del programa de quienes anhelaban la reforma, el que se refiere a la fiscalización de los gastos (15). Es así como se advierte este propósito en 1215. "La idea -dice Stubbs (16)- de fiscalizar los gastos y obtener la desaparición de todos los abusos administrativos, reservándose medios de acción respecto de los ministros del rey y aun del rey mismo, aparece en nuestra historia tan pronto como la nación comienza a afirmar sus derechos constitucionales, es decir, en las cláusulas ejecutorias de la Magna Carta".

La necesidad de recurrir con alguna frecuencia a nuevas imposiciones, colocó a la corona en el trance de prometer el público conocimiento de la inversión de los recursos provenientes de ellas, a fin de hacer más asequible el consentimiento de la nación. Un caso notable encontramos en 1237. La asamblea nacional incitada por la proposición de un ministro del rey, debía acordar un subsidio cuya inversión se confiaría a un comité elegido por ella. El alcance de tal facultad conferida, podría decirse, por el mismo trono, parece no haber sido apreciada en toda

su significación en el parlamento, o mejor dicho, en la asamblea, puesto que los barones lamentaron algunos años después el que no se les rindiera cuenta de un subsidio (17).

Más adelante, los barones hicieron, dentro y fuera del parlamento, tentativas para reglamentar los gastos de la casa real y de la administración; pero no pudieron alcanzar la consagración de un éxito, al menos perdurable.

Las reiteraciones en este sentido dan la idea de que tal propósito no había prosperado suficientemente. Obligar al rey a "vivir de lo suyo" (18) y reglamentar los gastos de la administración pública, era, pues, un simple deseo de los representantes, que no podía ser realizado en tanto no se produjesen acontecimientos políticos que prepararan y encausaran la reforma.

Pero la lucha estaba entablada: existía la rivalidad entre las prerrogativas de la corona y los anhelos de la nación; y es de advertir un hecho en realidad original. El parlamento, en diversos casos, obtuvo prácticamente un triunfo, como lo es el derecho de colegislar y el de coparticipar en los negocios públicos; pero ello no aconteció como un resultado de contiendas sangrientas; todo lo contrario. " Se ha dicho con razón -observa Stubbs (19)- que si el pueblo inglés nunca ha vacilado en verter su sangre en defensa de su libertad, en cambio, a precio de dinero ha obtenido la mayor parte de las restricciones por las cuales, en diferentes épocas, ha conseguido limitar el poder real; la mayor parte de entre ellas fueron objeto de un negocio abiertamente concluido sin que ningún partido estimase que en

ello nada había de vergonzoso al ofrecer o al aceptar."

Los derechos de la nación conquistados tan empeñosamente a través de varios siglos, viéronse nulificados bajo la dominación despótica de los Tudors. Infiérase de ahí, que el consentimiento de los impuestos y, con más razón, la vigilancia de los gastos, desaparecieron.

Nuevas luchas empeñáronse con el gobierno de los Stuarts, que preparaban ventajosamente la revolución de 1688. Esta constituye para Inglaterra un gran progreso constitucional. Hechos posteriores hacen culminar los principios financieros más fundamentales y cuya solidez se manifiesta en los períodos históricos de la nación.

Con la revolución rompióse el círculo estrecho en que se debatían los derechos del pueblo, a causa del despotismo real. Conságraselos definitivamente y extiéndese su significación en el esfuerzo realizado por el parlamento al producir el bill of rights.

Verdad es que después de este triunfo del parlamento, no se había consagrado en forma completa las prerrogativas y los derechos que debían radicarse en él con el tiempo; pero significaba un gran avance en el sistema financiero de la nación.

Desde luego, establecióse en el bill el principio de la necesidad del consentimiento. Asimismo, en adelante no se mantendría sin la voluntad del parlamento ningún ejército permanente, que tantos recursos insumió al tesoro. Es, pues, evidente la restricción impuesta al poder real, en estos puntos. Cuanto a los

gastos públicos, hay que hacer notar que no todos ellos quedaban sometidos al voto y la fiscalización parlamentarios.

Actos posteriores de los representantes tuvieron por objeto completar la obra. Tratóse de introducir modificaciones de importancia cuanto al carácter asignado a ciertos gastos, que, para ser votados y fiscalizados, requerían previamente una clasificación precisa. Votar un conjunto de recursos para cubrir las erogaciones de la llamada lista civil, sin precisar la forma cómo se arbitrarían para cada categoría, no podía bastar para cumplir el anhelo del pueblo; era necesario ir más allá: debía hacerse extensivamente efectiva su vigilancia. Contribuyó a ello, en forma muy principal, la insuficiencia de los recursos acordados, pues era menester integrarlos con nuevas sumas para cubrir los deficit producidos.

Un paso más en este sentido importaba la reforma económica preconizada en 1780, en que era fundamento la reforma de la lista civil. Pero si bien dos años después la intervención parlamentaria se hacía sentir, lo fué, sin embargo, incompletamente, porque no se hizo una debida separación de los gastos de la casa real y aquéllos de la administración pública; pero los gastos de la lista civil habíanse clasificado en un orden determinado y quedaba limitado el montante de las pensiones que podía acordar la Corona.

En 1830 se introdujo una modificación más acentuada y casi definitiva en el sistema financiero inglés. Así, reformada por una ley, la lista civil debía comprender en adelante sólo los

gastos, clasificados, que competían a la dignidad real, con exclusión de todos los demás, que, por ser propiamente de la administración del Estado, requerían ser sometidos a la fiscalización del parlamento.

Finalmente, en 1837 completóse la obra iniciada en 1688 desde que todos los gastos públicos, sin excepción, requirieron el voto y la fiscalización de los representantes del pueblo.

III. Hemos hablado de los cambios operados en el sistema financiero inglés desde la revolución. A la consideración somera a ellos dedicada, agregaremos un punto de gran importancia, el voto anual de los ingresos y egresos.

Es, desde 1688, el procedimiento seguido en el parlamento inglés, si no en la forma exacta predicha, por lo menos con un carácter que, de nuestro punto de vista, consulta el fondo de la cuestión. Ellénase así una función necesaria para garantizar la observancia de los principios que sustentan los derechos de la nación, cuanto a la efectividad de una fiscalización continua, previsorá y eficaz.

El carácter del derecho público inglés, en que el profundo concepto político aparece evidenciado, nos enseña esta particular manera de considerar el voto del presupuesto por el parlamento.

Hay un distinguo que hacer. Tanto en lo que incumbe a los recursos como a los gastos, existe una porción de ambos órdenes que requiere el voto anual del parlamento, mientras la otra no exige tal anualidad.

En el presupuesto hácese una división muy neta en este sentido. Así, "los gastos necesarios (Consolidated Fund Charges), obligatorios, que se refieren a fines supremos y deberes del Estado (Deuda pública, lista civil, estipendio de la alta magistratura, del Speaker de los comunes, de los diplomáticos), y los ingresos correspondientes, bajo el nombre de Consolidated Fund, no pueden resultar objeto de una votación en el presupuesto, el cual solamente abraza los gastos y los ingresos variables (gastos militares, administración civil y financiera, variaciones de la tarifa aduanera, y el income tax".(20)

El sistema del fondo consolidado, en sus orígenes, ha sido concebido como un medio de limitar los gastos de la Corona, por la asignación de una lista civil. Es la resultancia de los acontecimientos políticos de la época; y si en apariencias constituye aquél una limitación consiguiente de las potestades del parlamento, diremos que en la realidad no ocurre eso; su explicación está, después de todo, en la consideración y confianza que emergen de las relaciones políticas entre el gobierno y la Cámara de los comunes.(21)

Por otra parte, el fondo consolidado "comprende apenas un quinto del gasto total y las sumas que a él se destinan no están tan sustraídas al voto parlamentario desde el momento en que los gastos de recaudación de los impuestos reclaman la aprobación anual de la Cámara."(22)

El fondo consolidado comporta, en todo caso, una alta previsión política y financiera, y en manera alguna supone un fal-

seamiento del espíritu de las instituciones constitucionales y democráticas de Inglaterra; pero no vamos a intentar su demostración. Bástanos con agregar que la Cámara de los comunes, cada año, conoce por el cuadro general y comparativo que envía a ella el Chancellor of the Exchequer, la totalidad de los recursos y gastos del ejercicio del presupuesto.

FRANCIA I. En Francia, el principio del consentimiento en la percepción de los impuestos, no provocó las luchas políticas en tan temprana edad como en Inglaterra. Sólo muy posteriormente a su consagración en Inglaterra, Francia lo inscribía en su historia como la consecuencia de un anhelo nacional realizado.

Sin embargo, el poder real no siempre imponía de oficio. En la edad media, cuando, por ejemplo, había que percibir recursos extraordinarios para atender los gastos de guerra, era indispensable el consentimiento de los señores laicos y eclesiásticos; y el procedimiento, entonces el más directo, consistía en recurrir a los Estados Generales. (23)

Anteriormente al siglo XIV, el poder real imponía por su sola autoridad; pero esta conducta comenzaba a sublevar a los contribuyentes, despertando sus resistencias. En la primera mitad del siglo siguiente, los Estados Generales gozaban del derecho de consentir los tributos, y si aparentemente ello implicaba una definitiva conquista de la nación, posteriores acontecimientos políticos les obligaron a renunciar a ese derecho. "El país -dice Jéze- (24) extenuado por la larga guerra sostenida contra

los ingleses, ávido de paz, se confió al trono victorioso. En Tours en 1435, en Orléans en 1439, los Estados admiten como impuestos permanentes las ayudas, después la talla. En el hecho, por otra parte, los impuestos habíanse vuelto permanentes; el país se habituó a ello después de mucho tiempo*.

En el siglo XVI, segunda mitad, se ve aún al trono convocar a los Estados Generales y pedirles subsidios; pero no era en concepto de un derecho adquirido por éstos en sus luchas contra el poder real; simplemente, se lo practicaba, porque así, en el hecho, se facilitaba la percepción de los impuestos por una mejor disposición del país.

Sin embargo, estaba latente en la conciencia del país la necesidad de su consentimiento en materia impositiva. I las ideas expresadas por los filósofos del siglo XVIII no significaban, en este punto, sino el resurgimiento de ese antiguo anhelo de los contribuyentes, que sufrían en carne propia la falta de garantías y de equidad en la percepción y modificación de los impuestos, así como en sus aumentos.

El principio así proclamado tuvo un pleno reconocimiento en 1789, como consecuencia de la revolución, que al decir de un autor ha sido financiera tanto como política.

El decreto que la Primera Constituyente dió el 17 de Junio de aquel año dice, así: "La Asamblea nacional...; -Considerando, que las contribuciones tal cual se perciben actualmente y no habiendo sido consentidas por la nación, son todas ilegales y, por consiguiente, nulas en su creación, extensión y prerrogación,

declara consentir provisionalmente, por la nación, que los impuestos y las contribuciones, aunque ilegalmente establecidos y percibidos, continuarán siendo percibidos de la misma manera hasta el día de la separación de la Asamblea; pasado el tal día, la Asamblea nacional entiende y decreta que toda percepción de impuestos y contribuciones de toda naturaleza que no hubiesen sido nominalmente, formalmente y libremente acordados por la Asamblea, cesará enteramente en todas las provincias del reino." (25)

La fórmula definitiva del consentimiento encuéntrase en la Declaración de los derechos del hombre, art. 14; posteriormente, y sin alterar la esencia misma de este principio, se adoptó en las subsiguientes constituciones, de tal manera que los impuestos deben ser discutidos y autorizados por las cámaras legislativas.

II. Podemos decir que, en materia de gastos, las tentativas hechas en Francia para fiscalizarlos fueron aún más débiles que las realizadas en Inglaterra. Sólo tuvieron un éxito real y perdurable después de 1789.

Verdad es que los Estados Generales, en determinadas épocas, no se desprecuparon del todo de este problema; tan es así, que en 1355, obtuvieron la anuencia del rey para ejercer, por intermedio de sus delegados, una supervisión en el empleo de los impuestos acordados por ellos y percibidos también bajo su dirección: se trataba de que esos impuestos fuesen afectados exclusivamente a los gastos de guerra, (26)

Pero esta organización qué efímera, y cuanto a las de-

más tentativas tuvieron aun menos resultados prácticos.

En la Declaración, art. 14, mencionado, encontramos un precioso elemento de juicio, favorable a la incipiente obra financiera de la revolución: -"Todos los ciudadanos, dice, tienen el derecho de constatar, por sí o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de comprobar su empleo"... (27)

Pero, en realidad, la idea de comprobar los gastos (d'en suivre l' emploi) no aparece como un concepto definitivo de verdadera fiscalización, pues la expresión es vaga y de sentido general, y de ella no se infiere si en qué circunstancias precisas deben determinarse los gastos.

La ley de 1791, aunque de concepto más formal, es todavía un tanto imprecisa, pues sólo dice que "el Cuerpo legislativo fijará los gastos de la administración". (28)

El concepto claro y terminante de la vigilancia de los gastos públicos, por las facultades acordadas al parlamento, encuéntrase por primera vez en la ley de 25 de Mayo de 1817, que dispone (art. 151) que "el gasto de cada ministro no podrá en lo sucesivo sobrepasar el crédito en conjunto abierto a cada uno de ellos." (29)

La ordenanza de 2 de Septiembre de 1827 y la ley de 29 de Febrero de 1831, han completado la obra iniciada en 1789 en materia de gastos, por la más amplia prerrogativa acordada al parlamento para ejercer su fiscalización.

III. El principio que informa la discusión y el voto

anual de los recursos y gastos, como medidas de alta previsión financiera, no tuvo en Francia una sanción simultánea, pues la anualidad del voto fué reconocida primeramente para los recursos. (30)

La idea de una comparación periódica entre los gastos y los recursos, problema íntimamente ligado con la anualidad del voto, tiene antigua data en Francia. I las tentativas, más o menos de algún éxito en este sentido, realizadas por Sully, Richelieu, Colbert y el Regente no pudieron hacer prevalecer el sistema, a pesar de los planes y organizaciones financieros preconizados por ellos.

Pero en el hecho, tal sistema no podía comprender, en aquellas épocas, el complejo de todo plan financiero. El mismo Necker, en su Compte rendu no pudo llegar a exhibir los lineamientos de un verdadero presupuesto, pues tal no puede ser un estado de estimación media, como era aquel documento. (31)

Pero la necesidad de organizar el presupuesto era cada vez más evidente; sin embargo, era indispensable consagrar previamente los principios que le servirían de base.

Hemos visto que la Primera Constituyente, en Junio 17 de 1789, se pronunciaba sobre la ilegalidad de los impuestos percibidos sin el consentimiento de los representantes. En 7 de Octubre del mismo año completábase la fórmula con la consagración de la perioricidad del voto del presupuesto, que quedó definitivamente concebida en 1791 en los siguientes términos de la Constitución: "Las contribuciones públicas serán deliberadas y fijadas cada año por el Cuerpo legislativo y no podrán subsistir más

allá del día de la sesión siguiente si no han sido expresamente renovadas". Es así como quedó en virgor en adelante. (32)

La idea del voto anual de los gastos públicos fructificó en Francia como consecuencia de la revolución. La preocupación de equilibrar los recursos con los gastos, hizo naturalmente necesario el voto anual de estos últimos: era el otro principio en que reposaría el sistema financiero francés. I si bién, en un comienzo, pensóse en establecer -a semejanza del sistema inglés- una categoría de gastos permanentes y otra de gastos anuales, no tuvo la idea ningún resultado práctico, pues en definitiva, se optó por la anualidad de todos los gastos. Pero esto mismo sufrió, a través de varios años, las consecuencias de una falta de previsión en el conjunto de los gastos a votarse. Las tentativas de equilibrar los presupuestos debían realizarse sólo precariamente.

A partir de la sanción de la Carta de 1814 -aun cuando sólo habla de los impuestos y su consentimiento (33) - se considera como una necesidad incontrovertible la discusión y voto anual de los gastos y de los recursos. Bajo la Restauración afirmase la idea y los representantes avócanse el estudio serio de los gastos.

Posteriormente y en 1817, la Cámara de diputados estableció la necesidad de un informe especial de la Comisión respectiva acerca del presupuesto. El concepto expresado por ella sobre el particular es el siguiente: - "Los impuestos y los subsidios no son establecidos sino para las necesidades indispensa -

bles del Estado, la consecuencia inmediata de este principio, es que aquél que tiene el derecho de votar el impuesto tiene necesariamente el derecho de examinar si ese impuesto es solicitado por las necesidades del Estado, de verificar estas necesidades."

(34.)

I ya hemos visto que los verdaderos poderes del parlamento quedaban plenamente determinados ese mismo año, desde que el poder administrador debía efectuar los gastos de acuerdo con los recursos a ellos destinados.

Hechos estos preliminares, que podríamos haberlos completado con referencias de otros países, pero que para nuestro objeto no son indispensables, entramos al estudio de la iniciativa parlamentaria, propiamente dicho.

- NOTAS DE LOS PRELIMINARES -

1. GUIZOT, "Histoire des origines du Gouvernement représentatif" (4^a ed., Paris, 1880), t. II, passim.
2. GUIZOT, op. cit., t. II, p. 12.
3. RENÉ STOURM, "Cours des finances - Le Budget" (7^a ed., Paris), p. 6.
4. STOURM, op. cit., p. 8.
5. WILLIAM STUBBS, "Histoire constitutionnelle de l'Angleterre. - Son origine et son développement," (traduction française de G. Lefebvre, Paris, 1907), t. I, p. 692; Alphens Todd, "Gobierno parlamentario en Inglaterra", (traducción de J. Carrié, B. Aires, 1902), t. I, p. 341; GUIZOT, op. cit., t. II, p. 88; G. JÉZE, "Traité de Science des Finances - Le Budget", Paris, 1910, p. 10.
6. STUBBS, op. cit., t. I, p. 191.
7. W. WILSON, "El Estado", (traducción de Adolfo Posada, Madrid, 1904), t. II, p. 95 y s.; GUIZOT, op. cit., t. II, p. 17; Erskine May, "Traité de lois, privilèges, procédures et usages du parlement", (traduction française de J. Delpech, 1909), t. I, p. 15.
8. CH. PETIT-DUTAILLIS, niega tal carácter, en oposición a las afirmaciones de Stubbs (véase Notas a la op. cit. de éste, t. I, p. 882).
9. STUBBS, op. cit., t. I, p. 637 y t. II, p. 623.
10. TODD, op. cit., t. I, p. 341.
11. STUBBS, op. cit., t. I, p. 693.
12. STUBBS, op. cit., t. II, p. 168. (Es el artículo primero, escrito en latin).

13. TODD, op.cit., t.I, p.343; F. Lepelletier, "Le systéme financier de la Grand-Bretagne" (Revue de Science et de législation financière, 1905, p.118).
14. STUBBS, op.cit., t.II, p.683.
15. STUBBS, op.cit., t.II, p.617.
16. Op. cit., t.II, p.677.
17. STUBBS, op.cit., t.II, p.683.
18. Esta locución es frecuentemente reproducida desde la 4ª Ordenanza de 1311 (Statutes, I, 158); Rot. Parl., Edw. III, vol. II, p.166; *Ibid.*, III, 139. - Véase Stubbs, op.cit., t.II, p.622.
19. Op. cit., t.II, p.689.
20. FEDERICO FLORA, "Ciencia de la Hacienda", (Versión española de V. Gay, Madrid, 1906), t.I, p.113.
21. E. BESSON, "Le contrôle des budgets en France et à l' Etranger", Paris, 1901, p.413.
22. FLORA, op.cit., t.I, p.114.
23. JÉZE, op.cit., p.26.
24. Op. cit., p.28
25. E. PIERRE, "Traité de Droit Politique", 4ª ed., Paris, p.571; Jéze, op.cit., p.30.
26. JÉZE, op.cit., p.31
27. JÉZE, op.cit., p.32.
28. STOURM, op.cit., p.43.
29. STOURM, op.cit., p.46.
30. STOURM, op.cit., p.38.
31. JÉZE, op.cit., p.33 y ss.

32. JÉZE, op. cit., p.37.
 33. PIERRE, op.cit., p.572.
 34. JÉZE, op.cit., p.43.
-

- EL DERECHO DE INICIATIVA -

LA INICIATIVA PARLAMENTARIA EN MATERIA

DE GASTOS PÚBLICOS

ASPECTOS DIVERSOS DE LA CUESTIÓN.-

¿ Qué se entiende por iniciativa, en términos generales ?
Montes de Oca nos dice: "La proposición o la iniciativa es el germen de la ley, la invitación hecha al legislador para adoptar una norma jurídica". (1) Y Michon, más explícitamente, escribe: "Proponer una ley en términos de derecho constitucional, es el acto por el cual los representantes del poder público, que tienen al efecto esta cualidad por la constitución, ejercen el poder legislativo; he aquí el ejercicio de lo que se llama derecho de iniciativa." (2)

Esta concepción de la iniciativa, ajustada a los cánones constitucionales, adquiere toda su importancia y todo su vigor cuando el sistema representativo significó una definitiva conquista institucional. Y, atento a la información histórica -en particular la que atañe a Inglaterra-, a medida que las instituciones representativas obtienen su desenvolvimiento y tienden hacia formas precisas, el ejercicio de la iniciativa adquiere en los parlamentos cada vez más amplitud y eficacia. Vale decir, que cuando los derechos, las prerrogativas y las facultades de la re-

presentación implicaron un considerable como indiscutible poder de la misma, habiase llegado a la efectividad de un gran principio político: el equilibrio de los poderes del Estado.

La representación, garantizada así en sus potestades, adquiere en la marcha política del Estado un verdadero influjo y un significado trascendente, que, es natural, colocan al poder ejecutivo en la necesidad de ajustar sus actos a las normas que este progreso institucional fija de continuo.

La representación, pues, por el progreso del sistema, satisfizo un ideal de libertades y derechos por largos siglos sostenido -como vimos- en las luchas de los pueblos: su directa ingerencia en los negocios públicos. Y es así cómo simultánea y concurrentemente, los parlamentos y los ejecutivos -donde tal progreso infiltróse- ejercieron el derecho de iniciativa, del cual emergen, como veremos más adelante, aunque en una fase particular, múltiples e importantes consecuencias.

El derecho de iniciativa parlamentaria, pues, justificase por sí misma, y representa en el hecho como en la teoría un verdadero y fundamental progreso constitucional y democrático; pero, atendiendo a la esencia misma de la representación, debe, en principio, ejercerse este derecho con toda extensión, sin restringírsele ?

Bajo la gravitación de las necesidades e intereses públicos, la iniciativa constituye un precioso recurso del parlamento. Sus miembros, al ejercitarla como un derecho indiscutible,

pueden acercar aportes positivos a la actividad del Estado, ya sea por el impulso e intensificación de los progresos generales, o en forma de correctivos a los errores del poder ejecutivo, o poniendo un reparo o previsión allí donde se constate su negligencia o su inercia.

En efecto; la historia de los parlamentos del mundo nos demuestra como incontrovertible nuestro aserto, y se explica que así sea. Ante todo, no es capacidad privativa de ningún poder ejecutivo la concepción acabadamente previsora de las múltiples y complejas materias objetos de legislación ni es su característica la infalibilidad en la interpretación exacta de las necesidades públicas; en primer término, por la magnitud de las mismas, cuya satisfacción hay que contemplarla desde distintos puntos de vista, y, en segundo lugar, porque no siempre concurre a ello con la amplitud y suficiencia requeridas.

Pero por su carácter mismo, el poder administrador está en mejores condiciones que cualquiera otra entidad para conocer, en general, las necesidades del Estado, los servicios públicos que requieren nuevos impulsos y los que deben ser creados; está en condiciones de penetrar de continuo -por intermedio de los innumerables funcionarios diseminados en todo el país- las aspiraciones y los deseos colectivos; está en condiciones, en fin, de apreciar de cerca las actividades todas del organismo social. Capacitado por el estudio sereno de estas necesidades, de estas aspiraciones, de estos deseos y de estas actividades, que comportan tan diversos intereses, el poder administrador -una vez pulsados

los medios de acción,- está en aptitud de proveer a la satisfacción de aquéllos, en forma equitativa y racional.

Sin embargo, esta ventajosa situación del ejecutivo, no excluye en manera alguna la colaboración eficiente y ponderable de los representantes. Es evidente, que los miembros del parlamento, sin desconocerles aptitudes especiales, no pueden abarcar y dominar el conjunto de estos problemas económicos ni resolverlos previsivamente, porque carecen de los medios informativos indispensables, que permiten asegurar el equilibrio financiero del Estado; pero, en cambio, compenetrados, por lo común, de los problemas locales, pueden concurrir con medidas legislativas a la promoción, si se quiere indirecta, del progreso colectivo nacional. Por lo demás, admitimos la posibilidad de que vitales intereses públicos sean defendidos satisfactoriamente en las Asambleas, mediante la iniciativa privada.

Pero la función legislativa, como función de gobierno, la concebimos de un modo especial. El parlamento no debe desempeñar el papel de simple auxiliar del poder ejecutivo; pero tampoco ha de extralimitarse en sus funciones de gobierno. La delimitación de ellas depende de diversos factores; no obstante, hay que admitir, en principio, que las funciones de gobierno atribuibles al parlamento, requieren un límite, exigen restricciones. Según esta concepción, el parlamento completa subsidiariamente la obra gubernativa, concurre con su iniciativa allí donde se constate una laguna en la gestión pública del ejecutivo.

Observamos que estas consideraciones generales, inobje-

tables en sus fundamentos, bastan para dejar sentado como premisa la conveniencia y necesidad de acordar a los representantes el derecho de iniciativa (I). Mientras tanto, dediquemos nuestra mayor atención al estudio de este derecho en punto a gastos públicos.

Hemos visto cómo y con qué extensión los parlamentos vieron consagrado el derecho de iniciativa. Parecería que, en el hecho como en la teoría, habrían ejercitado sus potestades dentro de los justos términos que orientaran originariamente su conducta; pero, desgraciadamente, no fué así. En finanzas, en particular con relación a los gastos, es donde su acción hizo sentir tan pronto como pudieron hacer uso de las atribuciones que se les confirieron.

Surge entonces con toda evidencia la grande contradicción entre las ideas tradicionales y las en que los parlamentos, posteriormente, ajustaron su conducta para encarar estas materias.

La facultad de acordar gastos no bastó a sus decisiones: concibieron la necesidad de iniciarlos. El despilfarro de

(I) Nota: Dos pueden ser las formas de la iniciativa parlamentaria: la proposición y la enmienda. La proposición es la prerrogativa o facultad acordada a los representantes para formular, presentar y fundar proyectos de ley individualmente; así, cuando se habla de iniciativa implícitamente expresamos la proposición. Entendemos por enmienda, cualquiera modificación que puede introducirse en un proyecto de ley; de donde resulta que la enmienda es un derecho parlamentario más restringido que el de la proposición. Michon (op.cit., p.9) califica a la enmienda de iniciativa incidente. Como derecho, debe ser reconocido a todo poder que tenga el de decisión y de iniciativa.

los dineros públicos, el desorden financiero, es el resultado inmediato de la desviación de esta facultad. Al contribuir de este modo al gran incremento de los gastos, los parlamentos vieron sensiblemente atenuada su alta misión fiscalizadora y comprometida la seriedad de sus decisiones.

Por otra parte, la experiencia demuestra que la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos, plantea problemas y cuestiones de todo orden, que pueden llegar a comprometer el equilibrio de los poderes de un Estado.

Como consecuencia de todo esto, la materia del presupuesto y, en sentido más lato, las cuestiones financieras, han merecido, del punto de vista de esta iniciativa, el estudio crítico de notables tratadistas, que han coincidido en la demostración de los graves inconvenientes y de los innumerables peligros que entraña la iniciativa parlamentaria sin restricciones. La importancia del asunto, además, queda manifiesta si se tiene en cuenta que en principio como en algunas legislaciones positivas, las materias financieras han sido separadas netamente de las que comprende la legislación general.

Se ha observado con razón que la iniciativa parlamentaria, especialmente en los países de formas democráticas de gobierno, han recrudecido en los últimos tiempos a causa de la fecundidad prodigiosa de los representantes para proponer gastos.

Las causas determinantes de esta característica atri-

buída a los representantes ¿cuáles son y pueden ser?. En nuestro concepto, todas ellas reconocen un mismo origen: el egoísmo.

En efecto; es un incentivo poderoso para ciertos representantes aprovechar cualquiera oportunidad para exteriorizar sus conocimientos y versación especial en determinada materia, por medio de proyectos de ley que se fundan extensamente y que son, por lo común, defendidos con elocuencia, sobre todo si su importancia se mide por las grandes erogaciones que importarían; otros, en el deseo de asociar su nombre a una obra dada, no trepidan en presentar proyectos que fatalmente involucran considerables aumentos en las cargas públicas. Pero los más hacen sentir su iniciativa al tratar de asegurar su reelección, y en esta circunstancia es cuando, en mengua de los intereses colectivos generales, se multiplican los proyectos que demandarán gastos: unos, tendrán por fin el aumento de sueldos para la categoría de electores influyentes; otros, tenderán a propiciar creaciones de empleos; aquéllos, tendrán por objeto la realización de obras públicas, no importa si de utilidad general; éstos, acordar favores y dádivas, que constituirán una réclame para sus respectivos autores.

La iniciativa así ejercitada, sin cortapisas o restricción alguna, provoca al decir de Stourm dos graves abusos, a saber: "puerta abierta a los arrebatos y destrucción del equilibrio del presupuesto, el primero engendrando el segundo. Los arrebatos son evidentes, desde el momento que le es lícito a cada diputado, al agrado de sus vistas particulares o de sus intereses de parroquia, defender oficialmente la causa de tal aumento de

gastos o de tal reducción de recursos. Estas defensas, particularmente estudiadas por sus autores, presentadas con arte, frecuentemente con pasión, tienen gran probabilidad de conmover a la Asamblea. De una manera general, por otra parte, ¡observad cómo, tratadas aisladamente, sin cuidarse del equilibrio, las discusiones de impuestos o de gastos propenden a volverse capciosas!" (3).

Pero la iniciativa de los representantes puede, en materia de gastos, ejercitarse de un doble punto de vista: como enmiendas al proyecto de presupuesto y como proposiciones de leyes extraordinarias o simplemente suplementarias.

Si las primeras tienden a romper el equilibrio del presupuesto, las segundas introducen graves trastornos en las finanzas.

Los aumentos que los representantes quieren introducir entre tantas categorías de gastos del proyecto de presupuesto, es posible que los haya útiles o muy útiles; pero la elección, en todo caso, se hace difícil, y de todos modos incorporándose nuevos créditos en el proyecto, queda por verse si se ha mantenido la unidad necesaria, que, en este caso, por gravitación de los hechos, corresponde al ejecutivo guardarla. Se percibe aquí con mucha claridad la desorganización que sufre el proyecto con las enmiendas introducidas. Esto es particularmente grave. Un proyecto de presupuesto exige siempre, cuando reposa en bases científicas, un estudio metódico, minucioso, prolongado, y muy especialmente cuando existen grandes dificultades para establecer su equilibrio. Entre tanto, al votárselo es frecuente verlo desfigurado, a causa

de las enmiendas en él introducidas y de las cuales proviene inevitablemente el déficit, puesto que, por lo general, no se crean nuevos recursos o los cálculos de estos aparecen manifiestamente exagerados.

Los créditos especiales, provenientes también de leyes especiales, sean extraordinarios o simplemente suplementarios, engendran tales trastornos financieros, sobre todo cuando no se crean recursos propios, que hacen imposible toda previsión. Con ellos, los déficit adquieren proporciones sorprendentes y la vida financiera del Estado se vuelve angustiosa.

La falta de responsabilidad parlamentaria en la votación de los gastos, por otra parte, provoca en los representantes una irresistible tendencia al despilfarro de los dineros públicos, si su derecho de iniciativa es amplio y si las costumbres políticas no son del todo austeras.

De todo esto se infiere la elevación de las cifras de los presupuestos y las creaciones debidas a la iniciativa parlamentaria hace muy difícil que en adelante puedan ser reducidas o suprimidas; de ahí el gran peligro de los gastos públicos con relación a su acrecentamiento, en tanto él provenga de los representantes. Si se trata de un personal innecesario, inútil; si de trabajos públicos, cuya supresión fuera deseable; si de reformas que a las veces afectan intereses determinados, se tendrá, por menos justificables que sean, que los parlamentos -por razones especiales que afectan a sus miembros- son incapaces para suprimirlos, a pesar de la situación crítica por que pueda atravesar

las finanzas públicas.

Parecería innecesario constatar las diversas formas como se produce la iniciativa parlamentaria en materia de gastos, una vez conocido el resultado pernicioso y abusivo de esta prerrogativa; sin embargo, nos detendremos brevemente en considerar los procedimientos de que se valen los representantes para sacar triunfantes sus propósitos.

En oportunidad de la discusión del proyecto de presupuesto es cuando ejercitan su derecho de enmienda, en el sentido de elevar una cifra ya inscripta o de crear una nueva categoría de créditos. Este procedimiento es en general el elegido de preferencia por los representantes. Desde luego, una enmienda así auspiciada adolece de los defectos inherentes a toda irreflexión y a todo apresuramiento: no es necesario procederla de una exposición de motivos, que generalmente es extenso y un tanto complicado, como ocurre en la proposición de leyes; basta con interesar a los colegas, por la promesa de una recíproca complacencia, o por otros medios convincentes, y el éxito quedará en trances de una consagración.

Pero no es sólo en la Cámara donde se propician estos aumentos. En la comisión de presupuesto se plantean las reformas más importantes al proyecto enviado por el ejecutivo. Numerosos ejemplos existen en los parlamentos que comprueban una verdadera substitución del proyecto del ejecutivo por el que presenta a la consideración de la Cámara su comisión respectiva. Esto no quie-

re decir que invariablemente lo hace para aumentar los gastos; pero en todo caso equivoca su misión: es, pues, evidente la usurpación del derecho exclusivamente atribuido al ejecutivo para preparar el proyecto de presupuesto.

Los representantes ocurren a la comisión de presupuesto en demanda de nuevos créditos; la complacencia o debilidad de los miembros de ella hace que esos aumentos sean consentidos.

Por lo demás, los miembros del parlamento vinculados políticamente con el ejecutivo, aprovechan todas las ocasiones favorables para solicitar la inclusión en el proyecto de presupuesto los créditos que consulten los intereses que les preocupa. Esto ocurre cuando no existe un ministro de hacienda enérgico en sus decisiones o cuando se hacen necesarias las contemporizaciones entre ciertos representantes y el poder ejecutivo. Ocurre a veces que, en el fondo, una iniciativa pueda provenir del ejecutivo, pero resulta que por la forma es una iniciativa parlamentaria. Es el caso inverso al anterior: ahora es un ministro que por razones múltiples no quiere presentar por sí un aumento de crédito y acaso un proyecto de ley que implique gastos: su vinculación política o personal con algún representante o algunos representantes salva, en todo caso, el obstáculo.

Estas rápidas apuntaciones, basadas en las críticas severas hechas por escritores como Leroy Beaulieu, Vandal, Ostrogorski, Stourm, Nitti, Lebron y tantos otros, relativamente a los parlamentos

de los países más civilizados, nos evidencian de una manera irrefutable el desorden financiero que deriva de la iniciativa parlamentaria.

La verdadera función de los representantes, que es -en materia de gastos- fiscalizar los actos del ejecutivo, queda así poco menos que nulificada. Las asambleas llamadas en otros tiempos, como vimos, a impedir los desbordamientos financieros del poder administrador, se han convertido, a su vez, en contumaces gastadoras. La iniciativa, de este modo, adquiere un desarrollo tan extraordinario en sus diversas manifestaciones que trae consigo, como una otra consecuencia inevitable, la esterilidad parlamentaria. Es que en el hecho hay una especie de substitución en la obra gubernativa; parece como que la iniciativa del ejecutivo fuese abatida, sofocada, por aquélla (4).

Pero un hecho que no debe pasar inadvertido es cómo fué insensiblemente rompiéndose el equilibrio de los poderes públicos. Compelido el poder ejecutivo a realizar una verdadera selección de los gastos que demandaban las leyes votadas en las cámaras, y ante el agotamiento de los recursos del tesoro, debía forzosamente escoger aquéllas que le deparasen ventajas políticas en las mismas cámaras. Las complacencias entre uno y otro poder, debían redundar -fácil es advertir- en beneficio del ejecutivo, y cuando las atribuciones de éste aumentaron quedaba asegurada su omnipotencia, mientras las prerrogativas de las cámaras sufrían las consecuencias de los excesos de iniciativa de sus miembros.

La importancia asignada a la iniciativa parlamentaria, en su fase política es, sin duda, extraordinariamente considerable: con frecuencia reviste todos los caracteres de un arma formidable, esgrimida con miras de obstruir la obra financiera, administrativa y política del ejecutivo. Por la iniciativa, pues, la representación tiene los medios apropiados para compeler al poder administrador, ya sea a orientar su función gubernativa en un sentido dado, ya sea a subordinar su conducta a las decisiones del parlamento; en estos casos, el parlamento pretende radicar en él el "gran motor de toda la administración" (5).

Las consecuencias políticas que pueden sobrevenir a raíz del ejercicio de esa potestad son diversas, múltiples, complejas, y desde las más platónicas actitudes de los representantes, pueden revestir las más graves formas para la regular marcha administrativa y aun ocasionar una verdadera anarquía en todos los resortes institucionales de un Estado. Es fácil, pues, advertir la significación política, a la vez que jurídica, del problema, con sólo decir que todos los actos del ejecutivo quedan como colocados ante el objetivo de la iniciativa parlamentaria.

El presupuesto, cuyo derecho tanto costó a los representantes hacerse reconocer y garantizar, constituye, especialmente en los países de gobiernos democráticos, la piedra angular en que descansa la iniciativa parlamentaria.

¿ Per qué medios puede constreñirse al ejecutivo a adoptar un temperamento, una política; a obstruir su obra administra-

tiva, a procurar nuevos rumbos financieros? ... La supresión o modificación de ciertas categorías de créditos inscriptos en su proyecto de presupuesto, o el rechazo en conjunto de éste, o la simple negativa de votarlo, puede afirmar, según las circunstancias, la preeminencia del parlamento.

En realidad, conviene hacer notar que, en el fondo, la razón de ser de estos problemas políticos planteados por el ejercicio de la iniciativa, está en que las cámaras, por tradición histórica, que, sin duda, es ya un prejuicio, consideran al ejecutivo como un opresor y, por esto, advierten en sus actos y en sus propósitos traducidos en proyectos de ley un motivo de sospecha o de desconfianza (6). Por la iniciativa quíere-se salvaguardar las libertades públicas; y por ella muchas veces se las quebrantan.

Infiérese de cuanto dejamos dicho, que el proyecto de presupuesto ofrece, particularmente, la oportunidad para criticar los actos del ejecutivo, para censurar su política general, ya en miras de crear una situación insostenible a un ministro, ya con propósitos de obligar a los ministros a dimitir, o también de presionar al jefe del ejecutivo.

El voto del presupuesto, o más restringidamente, el voto de los gastos públicos, constituye, pues, un enorme poder del parlamento. Su ejercicio normal basta para demostrarlo.

Inglaterra, en primer término, nos ofrece el ejemplo más elocuente. A través de las luchas nacionales lo hemos comprobado. Al desasirse el parlamento del derecho de iniciativa en materia financiera, se ha revestido ipso-facto de una autoridad casi

omnipotente.

La política gubernativa es inspirada en la cámara de los comunes. ¿Y cómo ha llegado a radicarse tanto poder en el parlamento? En el voto de los subsidios encontramos, en gran parte, el origen y el desenvolvimiento de ese poder; y tan popular es ello, que aun dentro del mismo parlamento, los comunes, por representar realmente al pueblo, han conquistado también su preeminencia sobre los lores. El voto que aquéllos dan para el presupuesto, y que éstos sólo lo consienten, exhibe la suma de sus potestades. Su fiscalización es permanente, severa y eficaz.

En Francia la discusión del presupuesto coloca a las cámaras en aptitud de ejercer una amplia vigilancia sobre la administración; las interpelaciones, asimismo, adquieren una gran importancia, pues aparte de constituir un medio informativo poderoso y de juicio sobre los actos del ejecutivo, resulta con frecuencia que, en prestándose el asunto, se la ejercita al mismo tiempo que se discute la parte pertinente del presupuesto, lo que da motivo a una crítica política y entraña un peligro de obstrucción parlamentaria.

Con respecto al Imperio alemán y a Prusia, resulta que la discusión del presupuesto es la oportunidad mejor aprovechada para criticar a los ministros. Verdad es que existe el derecho de interpelación; pero, en el hecho, de su ejercicio no puede esperarse una sanción práctica, puesto que los ministros no son responsables ante las cámaras. No obstante, pueden votar resoluciones que importen una invitación al ejecutivo para seguir una po-

lítica determinada, o una censura a algún o a algunos ministros. El Reichstag, con una oposición tenaz, una crítica persistente, "puede obligar a hacer cambios en la marcha política" (7).

Si nos referimos al parlamento norteamericano la comprobación de su enorme poder queda hecha con sólo decir que le corresponde confeccionar el presupuesto. La obra financiera, pues obedece a sus inspiraciones políticas.

Cuanto a la Argentina, diremos que en la ocasión de discutirse el presupuesto las cámaras pueden hacer, como siempre ocurre, una disección política del ejecutivo; los debates resultan así prolongados y llenos de incidencias. Las interpelaciones, por otra parte, son frecuentes y no hay casi ninguna que no tenga por objeto criticar la política general del ejecutivo; pero las resoluciones o minutas que en ellas se originan, no expresan sino "el agrado" con que una cámara vería que el ejecutivo ejecutase tal o cual acto. La obstrucción parlamentaria, en todo caso, puede perjudicar al país; pero no puede tener como fin plantear crisis ministeriales, por la razón sencilla de que el ministerio es de origen ejecutivo (8).

De las manifestaciones de la iniciativa parlamentaria, la que, como vimos, revestiría un acto extraordinariamente grave es aquélla que se refiere al rechazo en conjunto del presupuesto. En hipótesis, plantearíanse cuestiones jurídicas y políticas; cuestiones que importarían una extraordinaria gravedad para la marcha regular de los servicios públicos y, por ende, para la vida social del país; cuestiones que afectarían a las relaciones entre

el gobierno y la colectividad; cuestiones que traerían la más grave anarquía, porque significarían un verdadero golpe de Estado.

Pero si observamos el organismo de los Estados modernos, es imposible que un acto parlamentario de esta naturaleza tenga tanta trascendencia para la vida colectiva, al extremo de detener sus actividades todas; en cambio para los poderes ejecutivos puede constituir una amenaza originada en las luchas políticas ardientes y puede, también, en circunstancias premiosas, tomar todos los contornos de la anormalidad institucional. Con respecto a nuestro país podemos citar dos ejemplos, uno para cada caso: el mensaje conminatorio del gobernador de Buenos Aires, enviado, en 1866, a la legislatura en virtud de su negativa para votar el presupuesto, que produjo el cambio de actitud de los representantes; y el uso de fuerza a que el ejecutivo nacional se vio obligado a recurrir en 1908, como consecuencia de la hostilidad del congreso.

En previsión de tales trastornos algunos países han recurrido a medios que neutralicen los efectos del rechazo en conjunto del presupuesto. En Inglaterra "el fondo consolidado representa la estática del presupuesto" (9); en el Imperio alemán y en Prusia, las respectivas constituciones prevén el caso, y, por otra parte, la tradición y la doctrina hacen imposible todo rechazo.

En la historia parlamentaria de los países queda netamente establecidas las conquistas, que han adquirido las representaciones por el ejercicio de este derecho.

- NOTAS DEL I -

1. DERECHO CONSTITUCIONAL, Bs.As., 1910, t. II, p. 266.
 2. "L'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif, 1898, p. 1.
 3. RENÉ STOURM, "Cours des finances.-Le Budget", 7^a ed., p. 56.
 4. ANDRÉ LEBON, "La réforme parlementaire", (Revue Politique et Parlementaire, 1^{ère} année, t. II, p. 238.
 5. MONTES DE OCA, op.cit., t. II, p. 232.
 6. LEBON, tr.cit.
 7. W. WILSON, "El Estado", (trad. de A. Posadas, Madrid, 1904), t. I, p. 372.
 8. J. V. GONZÁLEZ, "Manual de la Constitución Argentina", Bs.As., 1897, p. 598; MONTES DE OCA, op.cit., t. II, p. 388.
 9. F. S. NITTI, "Principes de Science des finances", (traduc. franç. de J. Chamand, Paris, 1904), p. 692.
-

LA INICIATIVA PARLAMENTARIA EN LA VOTACIÓN

DE LOS GASTOS PÚBLICOS

ANTE LAS LEGISLACIONES POSITIVAS

La necesidad del equilibrio del presupuesto y, en general, la necesidad de una sabia previsión en las cuestiones financieras; la conveniencia de ejercer una completa y eficaz fiscalización en los negocios públicos; la conveniencia de atribuir en mayor grado posible la responsabilidad a los representantes del ejecutivo; las imposiciones políticas, las costumbres, en fin, -han pesado considerablemente en las decisiones de los parlamentos, para que sus mismos miembros trataran de oponer vallas reglamentarias al ejercicio de su derecho de iniciativa, y han sido consideraciones fundamentales para que en diversas constituciones se inscribieran las cláusulas restrictivas de ese derecho.

No quiere esto decir, que en todo tiempo hayan sido estrictamente observadas en las asambleas las reglas pertinentes. Hemos de constatar algunos indicios que, directa o indirectamente, constituyen un atentado a tan excelentes previsiones. Pero nos demostrarán que las costumbres, en todo caso, influyen positivamente en el patriótico y leal desempeño de los mandatos conferidos por el pueblo a sus representantes.

Observemos, ahora, cómo se atribuye y coloca la iniciativa parlamentaria, en punto a gastos, en las legislaciones de algunos países.

- I N C L A T E R R A -

El principio fundamental adoptado en Inglaterra, desde antigua data, es que la iniciativa en materia financiera corresponde exclusivamente al poder ejecutivo, cuyas prerrogativas, en tal sentido, importan una considerable extensión. La corona, pues, para atender los servicios públicos solicita la autorización de los gastos al parlamento y somete a su voto los medios para realizarlos. Consecuencias de estas prerrogativas son: la responsabilidad de los ministros y la restricción impuesta a los miembros del parlamento para hacer proposiciones que importen gastos o creaciones de nuevas cargas públicas; de ahí la conocida fórmula: "la corona pide, los comunes acuerdan y los lores consienten".

Los abusos cometidos por el parlamento habían llegado a tal extremo, que la misma cámara de los comunes, en 1706, votó una moción concebida en los términos siguientes: "No se recibirá petición alguna por una suma cualquiera referente al servicio público, fuera de las que viniesen recomendadas por la corona" (1)

Subsiguientes mociones modificaron los términos de ésta, pero todas ellas tuvieron un propósito cada vez más acentuado en la restricción de la iniciativa parlamentaria.

En los años 1713, 1852 y 1866 (2) aquella disposición

reglamentaria fué convertida en orden permanente, de modo que las enmiendas introducidas pudiesen responder a la práctica parlamentaria, llegándose al máximo de limitación con la standing order, número 66, de 1866, propuesta por Ayrton: -"La cámara -dice- no recibirá ninguna petición por suma alguna relativa a los servicios públicos, ni examinará moción alguna tendiente a votar un subsidio o una carga sobre la renta pública, sea ella imputable al fondo consolidado o a los recursos que el parlamento debe votar, si no ha sido recomendada por la corona" (3).

Sin embargo de la severidad de los términos de esta standing order, se ha encontrado un medio de producir proyectos que aparentemente atacan la previsión de la cámara; pero que, por el procedimiento impuesto y por tratarse de casos de excepción, en la práctica, resultan aceptables. Ni la recomendación de la corona ni el consentimiento de los ministros se requiere para la concesión de dineros públicos, cuando se trata de aplicar las disposiciones de las órdenes permanentes números 69 y 71. Así cuando la cámara considera necesario producir alguna erogación de dineros públicos, generalmente en casos de urgencia, dirige una comunicación a la corona para solicitarla, bajo la promesa o con la seguridad de que ella suplirá los fondos. Pero para esto hay un requisito esencial proveniente de una de estas órdenes: que la comunicación sea originada en la cámara constituida en comisión (4).

Pero se trata también de una restricción que sufren los lores con respecto a los comunes. Las prerrogativas de los

primeros, en materia financiera, son sumamente reducidas, en razón de que los segundos representan al pueblo y por ello mantienen su preeminencia. En el caso, conviene recordar la determinación expresa tomada por los comunes en 1671, "que, por todas las ayudas acordadas al rey por los comunes, el monto o la tasa no sufre modificaciones por parte de los lores" (5), y en 1678 este temperamento es aún más decisivo, al establecerse que las ayudas y los subsidios, así como los bills de concesión de recursos y gastos, son de exclusivo privilegio de los comunes y, en consecuencia, es también su derecho incontestado y exclusivo "determinar, limitar y decretar en esos bills los fines, objetos, consideraciones, restricciones y calificaciones de esos recursos, los cuales no pueden ser cambiados o modificados por la cámara de los lores" (6).

Escapa a nuestro estudio puntualizar los procedimientos que se siguen en materia financiera tanto en el parlamento como en el ejecutivo. Nos ocuparemos sí de establecer las diversas formas como se aplican las reglas que acabamos de ver, cuyo concepto fundamental nos interesa particularmente.

La fiscalización financiera, por el sistema, tiene en Inglaterra una gran importancia. El equilibrio del presupuesto aparece, entonces, como más fácil de ser obtenido que en los demás países, a causa de la rigidez de los procedimientos observados.

La parte de tarea que corresponde al ejecutivo es considerable, de este punto de vista. La vigilancia organizada para

preparar los estimates(¹), referentes a los gastos, persigue un doble objeto: detener las erogaciones excesivas, o impedir que sean incluidas aquéllas que no sean suficientemente justificadas. Para esto, el Departamento de la Tesorería, dirigido por hombres espectables del partido en el poder, recibe todas las informaciones pertinentes de las diversas dependencias de la administración, y hace, después, el estudio minucioso que le ha de permitir, en cada caso, determinar cuáles cifras deben ser inscriptas en los estimates. Y la observancia del procedimiento es tan severa, que los mismos ministros no pueden proponer nuevos gastos sin el expreso consentimiento de la Tesorería, la cual, raras veces, ejerce su autoridad para imponer la norma que se trazara. En caso de producirse un conflicto, decide el gabinete.

Producido el voto de los gastos anuales (Supply services) en la cámara de los comunes, la fiscalización del ejecutivo continúa ejerciéndose cuanto a las inversiones de los recursos. Es el medio por el cual se procura impedir que el crédito destinado a un servicio exceda la cifra a éste destinada.

A la fiscalización gubernativa se agrega la parlamentaria. Los inconvenientes que comprobamos al hablar de la desviación de esta facultad, no existen en Inglaterra; por el contrario, acá tiene una gran eficacia.

(1) Nota: En Inglaterra, propiamente hablando, no existe un presupuesto de conjunto. Los estimates son, en realidad, series de valuaciones que comprenden separadamente: los gastos para la marina, el ejército y los servicios civiles, y el cálculo de las rentas.

En efecto; el procedimiento adoptado en la cámara de los comunes es que ella se constituye en sesión de comité para estudiar el proyecto de presupuesto enviado por el ejecutivo. Si bien es cierto que las sesiones en comité son largas y complicadas, su carácter familiar -que permite a todos los representantes emitir concretamente su opinión, que por lo común la dan aquéllos que tienen una versación especial-, hace que, en la práctica, se obtenga un resultado altamente satisfactorio, porque las previsiones son tomadas con más sinceridad, porque no se lleva el desorden a la contabilidad y porque se evita con facilidad el recurrir frecuente a los créditos extraordinarios, que son provocados por la inexactitud en los cálculos de los recursos y gastos.

La cámara, constituida en sesión pública, se avoca al estudio definitivo del proyecto, y como las discusiones no son prolongadas, éste es votado en poco tiempo.

Por lo demás, existen dos comités, cada uno presidido por un chairman: el committee of ways and means y el committee of supply, a los cuales se envía todo bill que involucre cuestiones financieras, después de cuyo estudio es sometido a la decisión de la cámara. Pero hay que advertir que al bill no podrá agregarse ninguna disposición que envuelva un aumento de gastos, si la corona no ha dado para ello su recomendación.

Las restricciones impuestas a la iniciativa no sólo comprenden a los miembros del parlamento, sino que se extienden a los mismos ministros. Es así como éstos no pueden proponer un aumento de los créditos inscriptos en los estimates; y cuando ello

es indispensable, debe procederse al retiro del primitivo estimate y proponer otro en su reemplazo, o, de lo contrario, será indispensable presentar un estimate adicional con la recomendación de la corona.

No hacemos un distinguo, del punto de vista de la iniciativa, entre los gastos permanentes y los anuales; es, en el fondo, el mismo procedimiento: la proposición corresponde al ejecutivo; los comunes no pueden aumentarlos, pero sí disminuirlos o modificar las condiciones de pago.

Por otra parte, el Speaker de los comunes, facultado por el reglamento, debe impedir en todo momento la discusión de cualquier bill que entrañe un gasto y que provenga de la iniciativa privada, siempre que no tenga la recomendación de la corona, aun en el caso de una concesión indirecta.

A pesar de las severas restricciones que acabamos de constatar, existe otra orden permanente que, si en la forma no ataca el principio general, en la práctica puede prestarse, como parece haber ocurrido, a abusos individuales, si bien la cámara no ha transgredido ninguna disposición, en este sentido.

Cuando se trata de bills presentados por miembros de la cámara, cuya aprobación constituiría nuevas cargas públicas, pueden ser discutidos por la cámara, a condición de imprimir en bastardillas las cláusulas relativas a los fondos. En este caso, se discute el principio del bill y las cláusulas así escritas son consideradas como espacios en blanco. Si el ejecutivo está de acuerdo en principio, se proseguirá la discusión en su fase

financiera, en cuyo caso debe prestar su aprobación u oponer su consentimiento.

El sistema inglés, caracterizado por una larga práctica parlamentaria es excelente por la previsión que importan sus partes constitutivas. Pero tampoco ha dado los resultados esperados de él, aun cuando -como vimos- la misma cámara se ha desasido voluntariamente del derecho de iniciativa en materia financiera.

"A pesar de la autoridad de reglas siempre oficialmente subsistentes -observa Stourm (7)-, ciertos indicios prueban que, por medios indirectos, estas reglas sufren hoy día bastantes graves atentados. El creciente monto de los gastos públicos presionan los diques, si es que no los rompen". Más adelante agrega: "Así, las cifras de los presupuestos actuales de la Inglaterra cesan de ser edificantes. Para 1908-1909, los gastos se elevan a 5.820.000.000 francos. Para 1912-1913, ellos alcanzan a 4.292.000.000 francos, sin contar los créditos suplementarios de construcciones navales votados en el mes de Julio de 1912. Mientras que, en 1875, ellos no eran sino de 1.625 millones!"

Si muchas son las objeciones que puede hacerse acerca de estos abusos de la iniciativa privada -en especial los de la forma indirecta- en realidad una resume a todas. Se ha observado, y con verdad, que la opinión pública que antes condenaba a los gobiernos a una enérgica economía, con el tiempo ha sufrido tantas mutaciones, que tolera hasta con placer el exceso en los gastos públicos.

El pedido de un aumento en los gastos, en aquellas épocas, quitaba popularidad a un representante del pueblo: hoy día es uno de los medios de ganarla. El trastrueque de las costumbres políticas, pues, explica el hecho del aumento inmoderado de los estipendios, a pesar de las vallas reglamentarias que se opongan a la iniciativa privada.

Pero, como muy bien dice Stourm (8), al hablar de los frenos que se han vuelto impotentes: "Es necesario mantenerlos en buen estado, prontos a funcionar, desde que reaparecerán los períodos de sabiduría, tal vez menos lejanos que lo que se pueda suponer".

- F R A N C I A -

Desde la revolución, en Francia ha sido consagrado con intermitencias el derecho de iniciativa parlamentaria en materia financiera. Dedicuemos a ello un rápido estudio, para después ocuparnos con preferencia del sistema imperante.

Hasta los comienzos del Consulado, en razón de las desconfianzas existentes hacia el poder ejecutivo, el cual era siempre considerado como un opresor, la iniciativa de las leyes correspondió a las asambleas. La constitución limitó expresamente la gestión ministerial al disponer sólo que "los ministros quedan encargados de presentar cada año al Cuerpo legislativo, a la apertura de la sesión, el cómputo de los gastos a efectuar en su departamento" (9)..... De manera tal, que a la asamblea reservaba

el derecho de fijar los gastos y determinar los recursos. La constitución de 1793, otorgó a la asamblea, aún con mayor exclusividad, la iniciativa en materia financiera.

Un vuelco completo sufrió el sistema bajo el Consulado. Es decir, que la iniciativa de la preparación del presupuesto como de las leyes de finanzas, y aun las ordinarias, perteneció al poder ejecutivo. Y la constitución del año VIII, emulada en las ideas del Consulado, llegó al punto de descartar de las asambleas el derecho de enmienda.

La carta de 1814 implantó el sistema que atribuye al poder ejecutivo la iniciativa de todas las leyes, con las más severas restricciones cuanto al derecho de enmienda acordado a los representantes. Pero ni la letra ni el espíritu de la carta ejerció influencia alguna en el ánimo de los miembros del parlamento, desde que éstos votaron nuevos gastos; inútiles fueron las protestas de los realistas y aun las de los ministros (10).

Pero bajo la Restauración, los representantes gozaron del derecho de iniciativa en materia financiera, que se consagró en la carta de 1830. Es de hacer notar que, no obstante ello, los representantes no abusaron de tal derecho, pues las asambleas rechazaron invariablemente las creaciones importantes de gastos; en cambio, bajo la segunda República, "los miembros de la Asamblea constituyente y de la legislativa ejercieron extensamente el derecho de iniciativa, y aun abusaron de los aumentos de créditos" (11).

La constitución de 1852 reservó la iniciativa de la

legislación general y financiera al ejecutivo, restringiendo a los representantes el derecho de enmienda. Sin embargo, las enmiendas podían ser introducidas a los proyectos del ejecutivo, con sujeción a determinados requisitos. Por el sistema, la comisión de presupuesto tuvo un papel preponderante; pero, de todos modos, hacía indispensable el asentimiento del Consejo de Estado para que prosperara cualquiera enmienda. Más adelante, el Senatus-Consulte, antes de la constitución de 21 de Mayo de 1870, había reconocido ya el derecho de enmienda; pero el sistema adolecía de tales defectos que, sobre todo, "era criticado a causa de la traba impuesta al derecho de proponer reducciones de créditos y a causa del servilismo del Cuerpo legislativo, nuevo Cuerpo de mudos" (12).

Si las consideraciones teóricas hechas por hombres como Thiers en la Asamblea nacional de 1871, hubiesen ejercido una decisiva influencia en las prácticas institucionales de la nación los principios que rigen toda buena organización financiera -del punto de vista de la iniciativa-, no habrían sufrido durante las sesiones de la asamblea los atentados que entrañaba el ejercicio inmoderado del derecho de enmienda a todos los proyectos financieros, y habrían tenido una plena consagración en las leyes constitucionales de 1875.

Pero es lo cierto, que las leyes constitucionales de 1875 implantaron el sistema que importa la iniciativa concurrente y simultánea del poder ejecutivo y el parlamento, en todas las leyes. Es decir, que no han sido separadas las cuestiones de finan

zas de las demás objeto de legislación, cuanto a la iniciativa; y la práctica parlamentaria, a su vez, estableció que la proposición de las leyes implica el derecho de enmienda, otorgándose así a ambas cámaras las prerrogativas inherentes al principio.

Sin embargo, no obstó a ello el que, en materia financiera -a causa de los abusos de la iniciativa parlamentaria y por el influjo de ideas tradicionales-, se crearan ciertas restricciones, que si en absoluto no emergen de eláusulas constitucionales, fueron impuestas en la práctica, ya sea como simples procedimientos o como disposiciones reglamentarias.

Así, la preparación del presupuesto debía corresponder al ejecutivo. Al ministro de finanzas, pues, compete la tarea de centralizar los ante-proyectos ministeriales y el estudio de las modificaciones diversas que deben introducirse para asegurar el equilibrio. Conseguido éste en la medida de lo posible, el ministro de finanzas somete el proyecto de presupuesto al gabinete, en razón de la responsabilidad política de sus miembros ante el parlamento. El proyecto, una vez aprobado por el gabinete, es remitido al parlamento, acompañado de una exposición de motivos. Nótese que el ejercicio de este derecho es exclusivo, que no está apoyado en texto constitucional alguno: es un procedimiento impuesto por una tradicional práctica parlamentaria.

La fiscalización realizada de esta manera por el ministro de finanzas puede ser en realidad, muy eficaz, tal como ocurre, según comprobamos, en Inglaterra.

Esta fiscalización es llevada, como una prolongación de

la facultad del ejecutivo, hasta el seno de las comisiones de presupuesto de ambas cámaras, donde los ministros, en especial el de finanzas, defienden sus proposiciones y el equilibrio. También existe una comisión única, llamada de finanzas, que estudia con el ministro del ramo, todas las proposiciones y enmiendas relativas al presupuesto, con el mismo fin de mantener el equilibrio.

Así, pues, tenemos por una parte al ministro de finanzas y al gabinete, por la otra, a las comisiones de presupuesto y de finanzas, que deben mantener no sólo el equilibrio del presupuesto sino la unidad de vistas en todas las cuestiones financieras.

Con el derecho absoluto reconocido al ejecutivo en la preparación del presupuesto, se tiene la primera restricción a la iniciativa parlamentaria. Este proyecto puede presentarse indistintamente a la cámara de diputados o al senado ?. Cuanto a este punto, la ley de 24 de Febrero de 1875, en uno de los párrafos del artículo 8, dispone que él como los de las leyes financieras deben ser presentados primeramente a la cámara de diputados. Por el procedimiento y aunque -como vimos- el senado tiene facultades de proposición y enmienda, resulta, con respecto a la otra cámara, una restricción para éste, desde que, como observa Perreau, "es bien evidente que los senadores, cuya iniciativa no podría ejercerse ante otra asamblea si no es la que les pertenece, se encuentran por esto mismo en la imposibilidad de proponer leyes semejantes" (13). Cuanto al derecho de enmienda, la práctica tiende a admitir que las leyes de finanzas votadas por la cámara de diputados no deben ser enmendadas por el senado, si bien esta restricción no resulta

de ninguna ley constitucional.

Pero las leyes financieras pueden ser iniciadas en cualquiera de las dos ramas del parlamento, según las leyes constitucionales de 1875. Así, supeditado al ejercicio de la iniciativa individual, el presupuesto sufrió en su equilibrio los deplorables efectos de las enmiendas en él introducidas, tanto en la comisión como durante su examen en la cámara; y así también, las finanzas quedaron libradas a las contingencias de la imprevisión parlamentaria, con el voto de proposiciones que entrañaban cuantiosas erogaciones.

El cálculo de los gastos ocasionados por la iniciativa parlamentaria en sus dos manifestaciones: la enmienda y la proposición, por múltiples razones, resulta siempre conjetural; no obstante, ofrécenos un índice apreciable en el cuadro de nuestro estudio. Bien; desde 1889 a 1898, las enmiendas introducidas al presupuesto alcanzaron a 27 millones de francos y, en el mismo período, las leyes especiales a 260 millones (14). Sin embargo, las cifras dadas por el miembro informante del presupuesto de 1900 (15), revelan que las enmiendas excedieron, desde 1895 a 1898, la suma de 46 millones de francos, mientras que en el mismo período, según el primer cálculo, sólo fué de 15 millones; la disparidad es manifiesta, pero, asimismo, se infiere la influencia perniciosa de la iniciativa parlamentaria.

Muchas fueron las tentativas hechas en la cámara de diputados para poner un freno que reprimiese en lo posible el ejercicio del derecho de iniciativa. Ardientes discusiones se

entablaron en torno a este interesante punto; pero sólo en 1900 hacíase efectiva la restricción como consecuencia de las proposiciones presentadas por los señores Rouvier y Berthelot.

Proposición Rouvier: Con ella completóse el artículo 51, del reglamento, en la forma siguiente: "Por lo que respecta a la ley de presupuesto ninguna enmienda ni ningún artículo adicional tendiente a aumentar los gastos puede presentarse después de las tres sesiones que siguen a la distribución del informe en el cual figura el capítulo en cuestión"(16).

Proposición Berthelot: Artículo 51 bis: "Ninguna proposición tendiente, sea a aumentos de sueldos, de indemnizaciones o de pensiones, sea a creaciones de servicios, empleos, pensiones o a su extensión fuera de los límites previstos por las leyes en vigor, puede ser hecha bajo forma de enmienda o de artículo adicional al presupuesto"(17).

Se ha objetado que existe una contradicción entre estas dos disposiciones; pero un examen atento de ellas nos demuestra que, en todo caso, se complementan.

Obsérvese que, a diferencia de las standing orders de los comunes, los artículos 51 y 51bis no limitan la iniciativa de los diputados en lo referente a la creación de nuevas cargas públicas o a los aumentos de las existentes. La parte restrictiva comprende a la materia de los gastos, pero en forma absoluta sólo cuando se trata de aumentos de sueldos, de personal, etc. En general, el derecho de enmienda al presupuesto puede ejercerse, aun cuando implique un aumento de gastos, con tal que la enmienda sea

presentada después de las tres sesiones siguientes a la distribución del informe.

Vese, pues, que la iniciativa parlamentaria, en tanto no sea discutido el presupuesto, puede ser ejercitada en la misma forma y con la misma extensión que antes de ser incorporadas al reglamento las disposiciones que acabamos de considerar.

Los resultados obtenidos hasta hoy día son considerados como mediocres, en razón de que el problema de la iniciativa no ha sido resuelto, en la integridad de sus aspectos. En efecto; la disposición del artículo 51 bis es taxativa, y se comprende que los diputados, obedeciendo a los impulsos de su propio egoísmo, traten de eludir los obstáculos opuestos a su libre iniciativa. Hay indicios que permiten afirmarlo. Así, por ejemplo, en 1905 se votó una enmienda por la cual el término pensiones se interpretaba en un sentido restrictivo: el propósito era hacer posible el aumento de subvenciones a sociedades de socorros mutuos...

Pero las tentativas han ido más allá, aunque sin resultados: en 1906 se propuso la supresión total del artículo 51 bis! (18).

- P R U S I A E I M P E R I O A L E M Á N -

El Imperio Alemán y el reino de Prusia, cuyas legislaciones tienen gran semejanza del punto de vista del derecho de iniciativa, nos ofrece características tales, que, puede decirse, son más bien perfiladas por las costumbres políticas tradicio-

nales antes que por disposiciones constitucionales o simplemente reglamentarias.

Los derechos del poder ejecutivo del Imperio, así como los del reino, son, en materia financiera, de una extensión considerable. Reservan, cuanto al presupuesto, sobre todo, un papel preponderante a los respectivos poderes ejecutivos.

Pero veamos cómo se restringe la iniciativa parlamentaria y de qué manera se asegura la fiscalización de las gestiones financieras.

PRUSIA .- Corresponde al ministro de finanzas la preparación del presupuesto, el cual, después de ser sometido a la consideración del rey, se remite al Landtag acompañado de una exposición de motivos.

Si bien en la cámara de diputados existe una comisión de presupuesto, de ello no se infiere que sea indispensable un dictamen o informe suyo para ser discutido el proyecto del ejecutivo en las sesiones.

En otra época se enviaba el proyecto íntegro a estudio de una comisión especial, como también ocurría en el Reichstag; pero se resolvió más adelante que a ella se sometiera sólo las partes del proyecto que a juicio de la cámara entera requiriese un estudio minucioso. Con tal propósito, delegados de los diversos ministerios pueden asistir a las sesiones de la comisión, a fin de defender las proposiciones del ejecutivo y también de in-

formar en todo aquello que les sea solicitado. La comisión se pronuncia respecto de las modificaciones a introducirse en el proyecto, para presentar luego su despacho a la cámara, ante la cual informan varios miembros designados por aquélla.

Una resolución de la cámara es bastante para que el proyecto de presupuesto sea tratado sin informe de comisión. Existe, por otra parte, una disposición reglamentaria que autoriza al presidente de la cámara para nombrar, con la aprobación de ella, a algunos miembros encargados de informar respecto de las diferentes secciones del proyecto de presupuesto; al ejecutivo, en este como en los demás casos, puede recavársale los datos y antecedentes necesarios.

Como se habrá observado, las atribuciones de la Comisión de presupuesto son muy restringidas y los procedimientos a que ella debe sujetarse dificulta considerablemente la introducción de modificaciones importantes en el proyecto; la preponderancia del ejecutivo queda así asegurada.

La constitución prusiana, sancionada en 1850, dispone que los proyectos de ley de finanzas y los estados del presupuesto serán sometidos primeramente a la Cámara de diputados y que el derecho de iniciativa pertenece tanto al rey como a ambas cámaras del Landtag (19).

Así, pues, la prioridad acordada a los diputados en la discusión de esos proyectos, constituye para la cámara de los señores una restricción de su iniciativa, tanto más cuanto que, en relación al presupuesto, tiene sólo la facultad constitucional de

aceptarlo o de rechazarlo en conjunto.

Pero los representantes, prácticamente, no ejercitan su derecho de iniciativa, salvo las modificaciones o enmiendas de mínima importancia hechas al presupuesto, que más bien tienden a la reducción de los créditos y muy raras veces a su aumento.

La opinión del ejecutivo es decisiva en este sentido. Por lo demás, existen antecedentes que demuestran el celo con que éste defendía su prerrogativa en un famoso conflicto con el Landtag. Sostuvo, sin duda extremando los argumentos, la teoría de que el presupuesto es una ley como cualquiera otra, y, en consecuencia, su rechazo o modificación por una de las cámaras no corresponde si no tiene la anuencia o el consentimiento del ejecutivo y de la otra cámara. Trátase del caso suscitado en 1863 y solucionado en 1866. Bismarck, presidente del Consejo de ministros, ante la resistencia de los representantes para votar ciertos créditos militares, consideró vulnerados los derechos del ejecutivo y prescindió del Landtag. Esta actitud enérgica obstó, prácticamente, la iniciativa parlamentaria; sin embargo y aun cuando las armas prusianas fueron favorecidas por la victoria en la guerra contra Austria, Guillermo lamentó la violación de los derechos del Landtag y prometió respetarlos en adelante. Las cámaras, presionadas por la opinión pública, cedieron y votaron una ley aprobatoria de los créditos extraordinarios (20).

Por otra parte, el reglamento de la cámara tiene algunas trabas para la iniciativa parlamentaria, que, si bien no son excesivas, constituyen, sin embargo, una buena defensa contra los

aumentos de créditos. Las siguientes disposiciones las confirman g 22. "Todas las mociones propuestas por los miembros de la cámara deben ser firmadas por lo menos por 15 miembros... Si estas formas no son observadas, la moción es considerada como una petición. Si, por el contrario, estas formas son observadas, al autor de la moción se le concede para una sesión ulterior, pero cuanto antes después del tercer día que la moción impresa se distribuye entre los miembros, la palabra para motivarla. En este momento, si la moción comprende el texto de un proyecto de ley a votar, tiene lugar inmediatamente la primera deliberación (21).... El reglamento de la cámara de los señores, por su parte, tiene una disposición semejante (22).

Pero existe una disposición más severa que la anterior. Así, el g 27, dice: "...las mociones de los miembros de la cámara que contienen una apertura de crédito o son llamadas a producirlo en lo futuro, no pueden, cuando no son rechazadas por un orden del día, ser sometidas al voto sino después que una comisión haya sido encargada de su examen previo y haya hecho un informe a su respecto" (23). En este caso, los pedidos de aumento de créditos debidos a la iniciativa de los diputados, no son favorablemente informados cuando a ello se opone el ejecutivo.

Por todos estos antecedentes se constata que el ejecutivo tiene un papel preponderante en las cuestiones financieras y que las cámaras ajustan su conducta a las inspiraciones de aquél.

Sin embargo, el gobierno tiene en cuenta las indicaciones de los miembros del Landtag, hechas en el curso de la sesio-

nes o en la discusión del presupuesto.

IMPERIO ALEMÁN.— Para que una resolución tenga fuerza de ley, según el artículo 5, párrafo 1, de la constitución del imperio es necesario y suficiente que ella sea adoptada por la mayoría del Bundesrath y el Reichstag (24).

Constitucionalmente, pues, los derechos de ambos cuerpos legislativos, desde este punto de vista, son absolutamente iguales: poseen, por consiguiente, el derecho de iniciativa (25). Pero el Reichstag tiene el derecho de proposición, según el artículo 23 de la constitución, en los límites de la competencia del Imperio.

El artículo 69 de la misma constitución, por lo que respecta al presupuesto, dispone que será fijado per una ley, lo que significa que "las reglas del derecho constitucional relativas a la confección de una ley del Imperio se aplican igualmente al establecimiento formal del presupuesto del Imperio" (26).

Las facultades constitucionales del Bundesrath y el Reichstag aparecen así, en materia financiera, con una extensión considerable. Ahora bien; en la constitución del imperio no existe disposición alguna que acuerde al emperador la facultad concurrente en la iniciativa de la leyes, tanto en su carácter de emperador, como en su carácter de órgano del Imperio (27); pero en

el hecho la ejerce por conducto del Canciller ('); vamos a verlo, con respecto al presupuesto del Imperio.

Por el mecanismo constitucional, el Canciller del Imperio es, como el emperador, la autoridad suprema en todas las ramas de la administración (28); de manera que la centralización que de inmediato se advierte en sus funciones administrativas, le coloca, prácticamente, en condiciones de apreciar las necesidades del Imperio y concurrir a su satisfacción; pero si esta no fuera una razón suficiente, aunque aparece abonada por las conveniencias públicas del Imperio, existe una de orden constitucional: todo miembro del Bundesrath tiene el derecho de hacer proposiciones y de expresar sus motivos; y como el Canciller del Imperio es miembro prusiano de este alto cuerpo, al que preside, y, además, como acabamos de ver, jefe de la administración, resulta que tiene la competencia de someter al Bundesrath el presupuesto del Imperio.

El presupuesto es preparado en el Reichsschatzamt (Dirección del Tesoro del Imperio) bajo la vigilancia del secretario de Estado, encargado de esta función (29). Pero el Canciller del Imperio tiene la supervisión respecto de todos los trámites que requiere la confección del proyecto.

Terminada la preparación, el proyecto pasa a informe del comité de contabilidad del Bundesrath, donde debe ser estudiado.

(') Nota: El Canciller no tiene como tal ningún colega, sino auxiliares y eventualmente suplentes. Carece de responsabilidad parlamentaria. "Las relaciones entre el Canciller y el Reichstag se resumen en la obligación en que aquél está en someterle el presupuesto anual." (Wilson, op.cit., t.I, p.375).

do de acuerdo con los otros comités (son once), que tienen interés en los diferentes capítulos (30).

La comisión envía después su informe al Bundesrath. Se presenta entonces la oportunidad de que los miembros de este alto cuerpo puedan, de acuerdo con sus prerrogativas, proponer las enmiendas al proyecto; pero, prácticamente, hacen muy poco uso de ellas (31).

Es conveniente manifestar, antes de proseguir, cómo interviene el Reichstag en la elaboración de las leyes del Imperio.

Si el Bundesrath gobierna ('), en razón de ser el órgano soberano de los Estados confederados, el Reichstag interviene y vigila como expresión representativa de la voluntad del pueblo alemán. En virtud de tal carácter, la constitución del Imperio, según acabamos de ver, le atribuye derechos y facultades que, en realidad, son considerables, si se tiene en cuenta la forma especial del gobierno imperial. Como corolario de tales potestades y para que en ningún caso, dentro de la normalidad gubernativa, sean transgredidas las correspondientes cláusulas constitucionales, resulta que el consentimiento del Reichstag es indispensable para la validez de todas las leyes del Imperio (32); de ahí que intervenga en la discusión del presupuesto; de ahí que ni el emperador ni el Bundesrath, sin su consentimiento, pueda dotar pecuniariamente al Imperio con nuevos servicios (33).

(') Nota: Es el órgano de la soberanía del Imperio: el emperador sólo participa en ella. (Wilson, I, 360).

Y bien; con la sanción del Bundesrath, el presupuesto es enviado al Reichstag, "en nombre del emperador y en virtud de las decisiones del Bundesrath. (34).

Si bien el Reichstag tiene su comisión de presupuesto, por una práctica establecida desde hace tiempo, sólo envía a su estudio los capítulos más importantes o que requieran un examen minucioso; por otra parte, ella tiene poderes muy limitados, como ocurre con la comisión respectiva de la cámara de diputados del Landtag, y desempeña un papel secundario cuanto a la vigilancia del equilibrio del presupuesto.

Los miembros del Reichstag se limitan, al tratarse el presupuesto, a proponer pequeñas modificaciones en los créditos del presupuesto; pero esto mismo ocurre raras veces.

Por lo demás, el reglamento interno tiene disposiciones que traban la libre iniciativa privada cuanto a las enmiendas. Así, en la decisión tomada por el Reichstag el 12 de Diciembre de 1891 (35), concerniente a la materia del presupuesto se determina que "las resoluciones propuestas en la discusión del presupuesto en segunda lectura deben ser apoyadas por quince miembros. El voto relativo a estas resoluciones se produce cuanto antes después de tres días de ser impresas y de distribuídas a los diputados. El voto debe ser diferido hasta la fijación definitiva del estado del presupuesto si su estrecha relación con este estado se demuestra, y un pedido apoyado por treinta miembros lo reclama".

El presupuesto con las modificaciones sufridas en el

Reichstag, vuelve al Bundesrath para ser adoptado de nuevo, como ocurre con las demás leyes.

Cuanto a las proposiciones, los miembros del Reichstag, hacen uso de su iniciativa muy pocas veces. Respecto de las restricciones reglamentarias que también comprenden a las enmiendas, puede decirse que son previsoras y eficaces. Toda proposición que emane de los diputados deben ser firmadas por lo menos por quince miembros; no son sometidas a esta condición cuando se la presenta antes o durante la segunda lectura; pero a la tercera lectura debe ser sostenida por treinta miembros (36).

Las prácticas imperantes en Prusia e Imperio Alemán, respecto a las cuestiones financieras, aseguran, pues, el equilibrio del presupuesto y la fiscalización de los gastos públicos.

- ESTADOS UNIDOS DE NORTE - AMÉRICA -

El sistema de iniciativa parlamentaria exclusiva es característico en el gobierno federal de los Estados Unidos. Por razones históricas, cuyo examen e interpretación no nos compete, se ha revestido al congreso nacional de poderes omnímodos, puede decirse, en materia financiera. Sin embargo, pretendióse demostrar que la teoría contraria cabe muy bien dentro de los términos constitucionales, para atribuir al poder ejecutivo, personificado

en el presidente de la república, la alta misión de reglar los actos financieros del gobierno federal y velar por la satisfacción de las necesidades públicas en la medida y con la amplitud que los representantes en ello consintiesen mediante su voto; pero esta teoría no ha prosperado en razón de su propia inconsistencia.

La práctica parlamentaria revela sin cesar cuán extraordinariamente celoso es el Congreso por la integridad de sus derechos, facultades y prerrogativas constitucionales. En finanzas, y más especialmente en relación al presupuesto, es donde se los observa y ejercita en forma ilimitada.

Las cámaras nacionales, pues, poseen un vasto campo de acción en materia de finanzas, tanto más cuanto que ellas consideran el proyecto de ley de presupuesto como propio de la función especial y exclusiva del congreso. Decir esto, decir que la ley de gastos y recursos es confeccionada en la cámara de representantes y agregar que, propiamente hablando, en el gobierno de la nación no existe un poder o una rama de los poderes que desempeñe exclusivamente la función fiscalizadora, que vele por el equilibrio del presupuesto y por la unidad de miras en las cuestiones financieras, es dejar demostrada a priori la aserción.

Pero no apresuremos el examen. Consideremos previamente qué rol desempeña el ejecutivo por medio de sus agentes cuanto respecta al presupuesto.

El hecho de que la cámara de representantes prepare el presupuesto, no importa desconocer al ejecutivo toda intervención

en este punto. Por el contrario, la tiene, y la tiene de acuerdo con las leyes federales.

Pero ¿de qué manera se realizan las previsiones por parte del poder ejecutivo?. Cada Secretario de Estado hace el cálculo de gastos de su departamento, que debe estar finiquitado para el 1º de Octubre, a fin de enviarlo a la Tesorería. La función del Secretario del Tesoro no guarda correspondencia con la función de los ministros de hacienda de otros países, cuanto al equilibrio del presupuesto: sólo le corresponde apreciar los gastos probables de su departamento y hacer el cálculo de recursos con que contará la nación. Es decir, que en las planillas presentadas por sus colegas no introduce modificación alguna; en ello va implícita la idea de que existen reglas de procedimiento que le vedan actuar como un verdadero ministro del equilibrio.

En los Revised Statutes (§ .3669) se establece que "todos los estimates anuales para el servicio público serán presentados al congreso por el Secretario del Tesoro y serán anotados en el libro de evaluaciones (book of estimates), preparado bajo su dirección" (37).

En el mes de Diciembre, el Secretario del Tesoro envía al presidente de la cámara de representantes ("Speaker") el conjunto de estos proyectos que lleva el título de Carta del Secretario de la Tesorería (38). También corresponde a este Secretario anexar "a las evaluaciones anuales de los créditos necesarios para el servicio público, una exposición de las appropriations para el servicio del año que habrán podido ser realizadas por actos

precedentes" (39), (R.S., § .3670). Además, por el Act del 7 de Julio de 1884 (23 Statutes at Large) "todos los estimates of appropriations y las evaluaciones de los déficit en los créditos, sometidos al examen de uno de los comités del congreso, y siendo necesaria su acción, serán transmitidos al congreso por el Secretario del Tesoro y no de otro modo; dicho Secretario deberá primero hacerlos debidamente clasificar, compilar, munir de un índice de materias e imprimir bajo la vigilancia del Chief of the Division of warrants, estimates and appropriations" (40).

De estas disposiciones legales surge con claridad la participación verdaderamente reducida del poder administrador en la preparación de los estimates.

La Carta del Secretario del Tesoro es un documento voluminoso y consta de minuciosas disposiciones, que hacen pensar en la aproximada exactitud de las previsiones. Pero en atención a lo antes expresado, resulta imposible que esto ocurra.

Las comisiones del Congreso consideran las partes constitutivas de la "Carta" como simples antecedentes, es decir, que no les atribuye carácter de verdaderos proyectos ni son tomadas como una base seria en la elaboración del presupuesto.

En la hipótesis de que las comisiones limitaran sus tareas al estudio de la "Carta" y ésta fuese confeccionada en la forma habitual, más de una vez encontraríanse perplejas ante las comprobaciones que efectuarían a la luz de otro u otros documentos originados en la administración pública, que siempre presentan diferencias sensibles en relación a la "Carta". Así,

al decir de Daniels, "el cálculo tan extremadamente artificial de los presupuestos se pone de relieve en la memoria anual del Secretario respecto del estado de finanzas, que presenta en el mes de Diciembre, y en la cual da a conocer con toda libertad los probables ingresos y egresos gubernativos para el próximo año financiero, sin preocuparse siquiera de armonizar estos guarismos con los totales de los presupuestos proyectados" (41).

Por la prioridad atribuida por la constitución (artículo 1º, sec. 7º) a la cámara de representantes cuanto a los bills para percibir las rentas, se consagró la práctica parlamentaria que informa la preparación del presupuesto.

Desde luego, compréndese que la prerrogativa así acordada constituye para el senado una restricción acaso considerable de su derecho de iniciativa, si bien los senadores, en virtud de aquel artículo constitucional, tienen la facultad de "proponer o aprobar todas las enmiendas como para los otros bills" (42). Los resultados prácticos de los últimos tiempos hacen aparecer la prioridad financiera de la cámara de representantes como "puramente nominal" (43).

Veamos de qué manera se cumplía y se cumple en la cámara de representantes el deber de dar al gobierno federal el presupuesto.

En un tiempo y hasta 1865 un sólo comité elaboraba casi todos los proyectos relativos a los recursos y gastos públicos. Este comité tenía poderes considerables y una influencia

decisiva, si no despótica (44), en la cámara: era el Committee of Ways and Means. Cierta unidad de acción en el comité, a pesar de los inconvenientes del sistema, podía asegurar relativamente el equilibrio del presupuesto. Pero el exeso de labor legislativa, como consecuencia de la guerra de secesión, provocó la creación del Committee on Appropriations, encargado, según el reglamento, entre otras cuestiones, "de hacer un informe respecto de los General appropriations bills para los gastos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; para los diversos servicios civiles; para los gastos consulares y diplomáticos; para el ejército; para la marina; para los gastos del departamento indiano; para el sostén de la Academia militar; para las fortificaciones; para el servicio del departamento de correos y de transportes postales por los transatlánticos; y en caso de omisión, por las razones de esta omisión. Dicho comité tendrá la facultad de hacer el informe relativo a estos bills en cualquier momento" (45). Pero este mismo comité, a causa del incesante progreso del país, a causa del aumento de la representación, especialmente en la cámara popular, vió disminuidas sus atribuciones por el establecimiento de otros comités que debían compartir tan grande tarea. Por esto, desde 1887 existen ocho comités que atienden los gastos para varios objetos del servicio público, mientras que a cargo del primitivo comité queda la preparación de los bills para los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, determinados gastos civiles, para las fortificaciones y defensa de las costas para las pensiones; para cubrir los déficit (46).

Si cada comité trabaja con entera independencia de los demás, nada difícil es prever los resultados que pueden obtenerse: una falta de completa correlación entre los gastos y los recursos, y, por ende, la destrucción del equilibrio del presupuesto.

Sin embargo, hanse realizado tentativas para armonizar, mediante la supervisión del Committee on appropriations, los diferentes bills que originan los demás comités, con respecto al presupuesto de gastos; pero, en todo caso, nos parece que el medio escogido no conduce a la solución satisfactoria y perdurable del problema de la unidad en materia financiera.

Pero existe la autoridad y la influencia preponderante del Speaker. Las funciones que hoy día se le acuerda al presidente de la cámara de representantes son importantísimas como funciones de gobierno. La necesidad de un poder regulador, en cierto modo, de las medidas financieras, las conveniencias políticas del partido en mayoría, al cual pertenece, ha hecho que, juntamente con otras causas, se invistiera al Speaker de una autoridad que, en la práctica, implica un verdadero predominio. Este es el motivo de que su elección sea considerada como un acto político de gran trascendencia.

Ante todo, la cámara, a causa del tiempo que le exigiría una elección larga y complicada, ha debido delegar en el Speaker su poder para designar los miembros que han de componer los cincuenta y siete comités permanentes. ¿Qué importancia se atribuye

a esto?. "La cámara -dice Wilson- es demasiado numerosa para trabajar mucho debatiendo, y necesita dejarse guiar por sus comités, de no resignarse a no hacer nada" (47). Esta circunstancia explica claramente la importancia de las designaciones para miembros de los comités, pues éstos, en razón de esa causa, tienen grande influjo en las decisiones de la cámara, al extremo de determinar qué es lo que debe ella hacer.

Por otra parte, el Speaker es presidente del comité de reglamento (formado por tres miembros), y este comité es el encargado de formular el programa, diremos, de la labor de la cámara y de la distribución consiguiente del tiempo: el Speaker ejerce también de este modo toda su autoridad, para imponer la observancia estricta del procedimiento acordado con sus colegas. Cuando de este comité forman parte el presidente del Committee on Appropriations y el presidente del Committee of Ways and Means, el Speaker ejerce con más razón una enorme autoridad, que, como se ha dicho, es el rasgo más saliente de la cámara (48). El Speaker, en suma, es uno de los funcionarios más importantes de todo el gobierno (49).

Con estos antecedentes a la vista, puédesse inferir consecuencias interesantes en punto a cuestiones financieras.

Tales poderes del Speaker pueden ser bien o mal encausados. Si el Speaker es enérgico e impone su autoridad en la cámara y en los comités, los resultados, cuanto a la obra financiera, pueden ser satisfactorios. Basta para demostrarlo recordar una frase de Reich, a propósito de la hábil política de un Speaker: -"Es uno de los más grandes títulos de gloria de Mr. Reed,

decía, el haberse colocado como un baluarte entre el Tesoro público y la extraordinaria voracidad de la cámara para las appropriations" (50).

Cuando los gobiernos no sabían cómo invertir el excedente de las rentas; cuando los representantes satisfacían con entera largueza a los electores, a sus distritos, a su región; cuando los partidos políticos no eran la expresión de la disciplina, el orden, y cuando sus actos no comportaban una responsabilidad moral ante la opinión; cuando los enormes despilfarros, originados por el sistema inharmónico y extravagante de la iniciativa parlamentaria, no hizo sentir sus consecuencias en la economía nacional; cuando las costumbres no fueron suficientemente moderadas: cuando todo esto ocurría, no se quiso detener el torrente de los gastos ni procurar la unidad y el equilibrio constantes de los presupuestos; no se hizo gravitar en poder alguno ni en autoridad alguna la responsabilidad en materia de gastos, que comporte, desde luego, una acción eminentemente fiscalizadora.

Pero cuando (a despecho de los recursos abundantes, de los prodigiosos adelantos, de la riqueza general) comenzó a fatigar al pueblo tantas prodigalidades y comenzaron a surgir los partidos orgánicos y responsables, como una imposición de la influencia ambiente, se comprendió que hacía indispensable poner reparos a la obra legislativa, particularmente en su fase financiera. Y por eso, el partido predominante en la cámara, con sus leaders y con el Speaker, al asumir en cierto modo la responsabilidad política, siente la necesidad, la conveniencia, de otorgar a

este alto funcionario, dentro de las funciones del gobierno interno de la cámara, poderes suficientes para asegurar en lo posible la unidad y el equilibrio del presupuesto. Pero se considera indispensable que esa responsabilidad sea absoluta y que recaiga en el Speaker o en el caucus del partido a que él pertenece.

Dijimos que los senadores sufren una restricción en su iniciativa. Si constitucionalmente las leyes de recursos no tienen origen en el senado -y, como consecuencia, el presupuesto,- en la práctica parlamentaria se ha observado que al ejercer su derecho de enmienda en todos los bills -son los términos de la constitución,- aquélla se vuelve puramente nominal, porque no sólo hacen uso sino que abusan de las modificaciones tendientes al aumento de los créditos. Así, los desbordes financieros de los representantes tienen amplia consagración y aun son superados en la cámara federal.

El senado tiene, naturalmente, sus comités permanentes; pero, a diferencia del procedimiento observado en la cámara, los miembros son elegidos en elección. Entre esos comités figuran el Committee on Finance y el Committee on Appropriations, encargados, en su caso, del estudio de los bills referentes a los recursos y gastos públicos. Ejercen un gran influjo en el senado y, por regla general, todas las enmiendas que aconsejan obtienen la aprobación de éste.

Senadores y representantes, pues, por la iniciativa acor

dada exclusivamente al Congreso, son los causantes directos del vuelo extraordinario que han tomado los gastos públicos en el gobierno federal, acaso agrabado por las inclusiones de créditos solicitadas por los Secretarios de Estado, quienes no descuidan las oportunidades para dotar más ampliamente de recursos a sus departamentos respectivos.

Tal el sistema; tal la anarquía financiera. La propia riqueza de la Unión, los recursos enormes con que cuenta el gobierno central, han atenuado los resultados; pero no en balde hanse concebido brillantes argumentos en pro de la reforma de la iniciativa parlamentaria exclusiva en materia de recursos y gastos: hacia ella se tiende.

- OTROS PAISES -

Completemos la información de esta parte de nuestra tesis con un breve comentario respecto de algunos países, que han inscripto en sus constituciones o reglamentos respectivos limitaciones a la iniciativa privada, en materia de gastos públicos.

ITALIA. - La constitución del reino consiente la iniciativa de las leyes, tanto al ejecutivo como a las cámaras (51). Pero la preparación del presupuesto de previsión y el de liquidación compete al ministro del tesoro, quien tiene la vigilancia del equilibrio. Los ministros deben remitirle los elementos ne-

cesarios para su elaboración, así como los proyectos que impliquen gastos, para después someterlos al Consejo de ministros. Los proyectos de presupuesto son enviados primeramente a la cámara de diputados, acompañados de un informe y de los elementos justificativos.

Como decimos, tanto el presupuesto como los proyectos financieros, pueden ser objeto de enmiendas por parte de los representantes, quienes, a su vez, tienen el derecho de proposición. Las comisiones de presupuesto, especialmente la de diputados, a cuyo estudio pasa el proyecto de gastos y recursos, frecuentemente introducen modificaciones, en el sentido de aumentar los créditos o de su disminuirlos.

Los representantes, aunque tienen bastante libertad para proponer enmiendas, deben llenar, sin embargo, ciertas formalidades reglamentarias. Así, en la cámara de diputados, por el reglamento, los miembros deben presentar al presidente las enmiendas al presupuesto, para que sean enviadas a estudio de la comisión. A fin de que puedan ser discutidas en la cámara, requiérese el apoyo cuando menos de diez miembros; además, existen procedimientos que dificultan su aprobación. Pero para la iniciativa de leyes, existe una restricción más severa, en nuestro concepto, que las anteriores. El artículo 132 del reglamento, dispone: "Ninguna proposición de ley debida a la iniciativa de uno o varios diputados podrá ser leída en sesión pública, antes que los bureaux lo hayan autorizado. Para que esta autorización sea acordada, será necesario el consentimiento de tres bureaux por lo menos" (52).

Sin embargo, es un hecho comprobado que los representantes tienen una tendencia marcada al uso abusivo del ejercicio de la iniciativa.

SUECIA.- El sistema de iniciativa es, en verdad, excelente. El equilibrio del presupuesto, por él, queda asegurado. Las proposiciones tendientes a crear o a aumentar los gastos no pueden tener éxito si a ellas se opone el consentimiento del ejecutivo. Por otra parte, no en toda época pueden ser presentadas en el parlamento; medida previsora en sumo grado, desde que se evitan las sanciones inconsultas. Prácticamente, pues, el ejecutivo tiene un papel preponderante por el sistema implantado en el reino.

GRECIA.- Las restricciones constitucionales son severas cuanto a la iniciativa parlamentaria. Así, el artículo 24 de la constitución de 16/28 de noviembre de 1864, dice: "Ninguna proposición relativa al aumento de los gastos públicos, para el establecimiento de sueldos o de pensiones, o, en general, para un interés personal, puede emanar de la iniciativa de la cámara" (53).

Precisamente, tal restricción encierra una medida muy previsora; la práctica de los parlamentos que gozan del derecho de iniciativa amplio, demuestra con harta frecuencia que en esos puntos es donde mejor se perfilan los efectos de la voracidad de los representantes. Por otra parte, el artículo 60 de la misma constitución, establece: "El presupuesto será presentado a la cámara en el curso de los dos primeros meses de cada período de sesiones; su examen debe ser hecho por una comisión especial de la cámara, y debe ser votado en conjunto" (54).

WÜRTEMBERG.- La restricción constitucional del reino es absoluta, según los términos del artículo 172: "Los proyectos de ley relativos a la creación de un impuesto, a la emisión de un empréstito, a la fijación del presupuesto o a los gastos no previstos en el presupuesto, no pueden emanar sino de la iniciativa exclusiva del rey" (55).

NOTAS DEL II

1. ALPHENS TODD, "Gobierno parlamentario en Inglaterra", etc., t. II, p. 326.
2. MOREAU-DELPECH, "Les reglements des Assamblées législatives", Paris, 1906, t. I, p. 283.
3. MOREAU et DELPECH, op.cit., t. I, p. 283; JÉZE, "Traité des Science des Finances", etc., p. 195 (nota); TODD, op.cit., t. II, p. 331.
4. TODD, op.cit., t. II, p. 334.
5. ERSKYNE MAY, "Traité de lois, privilèges, procédures et usages du parlement", etc., t. II, p. 212.
6. MAY, op.cit., t. II, p. 212.
7. "Cours des finances - Le Budget", etc., p. 53.
8. STOURM, op.cit., p. 56.
9. JÉZE, op.cit., p. 212 y s.
10. LOUIS MICHON, "L' initiative parlementaire et la réforme du travail législatif, 1898, p. 65 y s.
11. JÉZE, op.cit., p. 217.
12. JÉZE, op.cit., p. 219.
13. C. PERREAU, "Restrictions au droit de l' initiative parlementaire, etc." (Revue de Sc. et de lég. financières, première année, Paris, 1903, p. 24).
14. PERREAU, trab.cit., p. 64.
15. JÉZE, op.cit., p. 221.
16. MOREAU et DELPECH, op.cit., t. II, p. 238.
17. MOREAU et DELPECH, op.cit., t. II, p. 238.

18. STOURM, op.cit.,p.58.
19. MOREAU et DELPECH, op.cit.,t.I,p.41 y s. - Artículos 62 y 64.
20. PAUL LEROY-BEAULIEU, "Traité de la Science des finances", 8^a ed.,1912,t.II,p.53; STOURM, op.cit.,p.23; JÉZE, op.cit.,pp.147 al 154.
21. MOREAU et DELPECH, op.cit.,t.I,p.78.
22. MOREAU et DELPECH, op.cit.,t.I,p.56.
23. MOREAU et DELPECH, op.cit.,t.I,p.81.
24. MOREAU et DELPECH, op.cit.,t.I,p. 4.
25. PAUL LABAND, "Le droit public de l' Empire Allemand" (traduction franç. de C. Gandilhon et de Th. Lacuire,Paris,1901), t.II,p.295.
26. LABAND, op.cit.,t.VI,p.269.
27. LABAND, op.cit.,t.II,p.295. (nota)
28. LABAND, op.cit.,t.II,p.18.
29. JÉZE, op.cit.,p.235.
30. MOREAU et DELPECH, op.cit.,t.I,p.16 y s. (Reglam. del Bundesrath, § 23.
31. W. WILSON, "El Estado", etc., t.I,p.362.
32. W. WILSON, op.cit.,t.I,pp.367,368 y 371.
33. LABAND, op.cit.,t.II,p.297.
34. LABAND,op.cit.,t.II,p.297.
35. MOREAU et DELPECH, op.cit.,t.I,p.40.
36. MOREAU et DELPECH,op.cit.,t.I,p.78. -(V.Reglaments del Reichstag: § 22,art.I; § 19,art.III; § 20,art.II.

37. W. MORE DANIELS, "Introduction au système financier des Etats-Unis de l'Amérique du Nord" (Revue de Science et de législation financière, 1903, t. I, p. 161).

38. B. HARRISON, "Gobierno y Administración de los Estados Unidos" (trad. de Julio Carrié, Buenos Aires, 1906), p. 74; W. MORE DANIELS, "Elementos de Finanzas Públicas" (trad. de Julio Carrié, Buenos Aires, 1906), p. 482 y s.

39. DANIELS, op.cit., ("Introduction au système financier, etc."), p. 161.

40. DANIELS, op.cit., ("Introduction au système, etc."), p. 161.

41. DANIELS, op.cit., ("Elementos, etc."), p. 485.

42. HARRISON, op.cit., p. 76.

43. DANIELS, op.cit., ("Introduction au système financier, etc."), p. 161.

44. DANIELS, op.cit., ("Elementos, etc."), p. 489.

45. GASTON JÉZE, "Traité de Science des Finances - Le Budget", Paris, 1910", p. 242 (nota).

46. DANIELS, op.cit., ("Elementos, etc."), p. 489.

47. W. WILSON, "El Estado" (trad. de A. Posadas, Madrid, 1904), t. II, p. 323; ver también DANIELS, op.cit., ("Elementos, etc."), p. 486 y ss.

48. DANIELS, op.cit., ("Elementos, etc."), p. 491.

49. WILSON, op.cit., t. II, p. 323.

50. Citado por JÉZE, p. 246.

51. MOREAU et DELPECH, op.cit., t. II, p. 303.

- 52. MORREAU et DELPECH, op.cit., t.II, p.52.
- 53. MORREAU et DELPECH, op.cit., t.II, p.267.
- 54. JÉZE ,op.cit.,p.206.
- 55. JÉZE ,op.cit.,p.207.



LA INICIATIVA PARLAMENTARIA EN LA ARGENTINA.-

CÓMO SE LA EJERCITA.-

SUS RESULTADOS.-

Los hechos observados con antelación a esta parte de nuestra tesis, hace innecesaria toda insistencia en los aspectos generales de la iniciativa y en las consideraciones que ellas nos sugirieron. Vamos a encarar, pues, el problema de la iniciativa en la Argentina, desde el punto de vista de sus caracteres constitucionales y parlamentarios, en lo que ofrezcan particularidades propias, pues el común de las cuestiones diversas atinentes al problema en sí ha ocupado, como decimos, nuestra atención antes de ahora.

De acuerdo con los términos constitucionales, "las leyes pueden tener principio en cualquiera de las dos cámaras del congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el poder ejecutivo, excepto los relativos a los objetos de que trata el artículo 44" (1). Así, pues, el ejecutivo posee concurrentemente con los miembros de la cámara de diputados y los del senado, la iniciativa de las leyes; el derecho de enmienda, su corolario, que-

da asimismo consagrado por el artículo 71 cuando habla de adiciones o correcciones a los proyectos de ley y el procedimiento que debe observarse: el congreso, por lo demás, lo habría consagrado, atento a la práctica parlamentaria de otros países que toleran la iniciativa individual, como ocurre en Francia, cuyas leyes constitucionales no lo determinan expresamente (2).

Si en principio los miembros de ambas cámaras gozan del derecho de iniciativa, en la proposición y la enmienda, cuanto atañe a la legislación general, en materia financiera, por la misma constitución, acuérdaselo en forma restrictiva. El artículo 44 dispone que "a la cámara de diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas". La razón de ser de esta disposición constitucional la encontramos, en que siendo la cámara de diputados la que representa directamente al pueblo de la nación, es la que mejor debe consultar e interpretar, en principio, las aspiraciones y los deseos colectivos.

Una otra restricción proviene del principio adoptado en los países modernos y de gobierno representativo de que el proyecto de ley de presupuesto debe ser presentado primeramente a la cámara de diputados y ser votado por ésta. La causa de tal práctica parlamentaria, además, proviene del espíritu del artículo 44 mencionado, desde que, si el presupuesto nacional comprende el conjunto de los recursos y gastos, porque forma parte de una misma ley, "nada importaría -como observa Terry- la prerro-

gativa de votar primero la contribución si al mismo tiempo no se resolviera el gasto a que se debe aplicar el producido del impuesto. Contribución y gasto son términos correlativos, y quien vota primero lo uno, tiene también que votar lo otro en la misma forma" (3). Por lo demás, ésta ha sido la práctica constante en nuestra vida parlamentaria.

Pues que el proyecto de presupuesto no es sometido al examen del senado sino después de haber sido votado por la cámara de diputados, es evidente que los senadores sufren una disminución en su derecho de iniciativa. Pero este cercenamiento importa también desconocer a los miembros del senado su derecho de enmienda con relación a este proyecto aprobado por la cámara y en el cual figura el voto sobre las contribuciones cuya exclusiva iniciativa le pertenece por la constitución ?. La práctica parlamentaria ha resuelto el punto acordando al senado, o a sus miembros, ese derecho, que no surge claramente del texto constitucional; pero lo ha hecho en mérito de las facultades propias de cámara revisora. Sin embargo, ello no aparea el peligro de ser violadas las prerrogativas de los diputados, desde que con una insistencia por simple mayoría pueden las cosas volver a su estado primitivo, requiriéndose si esto ocurre la mayoría de las dos terceras partes de los miembros del senado para consagrar su enmienda (4).

Pero por razones de principios, que ya conocemos con relación a los estados modernos, la iniciativa exclusiva de la

ley más importante, esto es, el presupuesto, corresponde al ejecutivo. Abstracción hecha de la ley y de la práctica establecida, el estudio de la constitución nos llevaría a un resultado opuesto a esos principios. En efecto; vimos que el artículo 44 acuerda la prerrogativa a la cámara de diputados de iniciar las leyes relativas a los recursos; por otra parte, el inciso 7º del artículo 67 (5) determina que corresponde al congreso fijar anualmente los gastos de la administración nacional. Planteada así la cuestión, no se desprende de estas cláusulas el derecho de iniciativa del congreso en la preparación del presupuesto, como ocurre en el gobierno federal de los Estados Unidos?. Pero en la práctica se han seguido aquellos principios generales, y legalmente establecióse el procedimiento.

De manera tal, que ésta es la restricción más importante de las que acabamos de ver y que afecta a ambas cámaras. Pero fuera de todas ellas, la iniciativa parlamentaria en materia financiera, como hemos observado en oportunidad, constituye graves problemas políticos financieros y sociales.

Ante todo, veamos la forma como procede el ejecutivo en la preparación del presupuesto, para ocuparnos en seguida de su suerte en el congreso.

El artículo 5º de la ley de contabilidad dispone que "cada ministro formará oportunamente el presupuesto de los ramos

de su cargo y el poder ejecutivo presentará al congreso el presupuesto general, en todo el mes de mayo, por conducto del ministro de hacienda, quien hará el cálculo de recursos" (6).-La necesidad de un órgano especial encargado de velar por el equilibrio del presupuesto hizo que, también entre nosotros, se atribuyera al ministro de hacienda la tarea de centralizar los anteproyectos ministeriales para hacer el estudio comparativo de los gastos y recursos. De esta manera, cuando los diversos anteproyectos exceden en sus totales generales el cálculo de los recursos, el ministro de hacienda devuelve a sus colegas sus respectivas planillas, indicándoles las cantidades que deben suprimirse o ser reducidas, a fin de mantener en lo posible el equilibrio de los recursos y gastos presupuestos. Si en ello no consienten los ministros, la cuestión es llevada ante el jefe del ejecutivo, para que en el acuerdo se haga un nuevo estudio y pueda éste resolver si se procede o no a las reducciones aconsejadas, y si se optase por el primer caso, convenir la forma cómo han de arbitrarse nuevos recursos. Terminado el estudio conjunto, el proyecto de presupuesto general es remitido a la cámara de diputados con el mensaje explicativo de las modificaciones introducidas en los diversos cálculos.

La remisión debe hacerse, como vimos, en el mes de mayo; pero por regla general se la efectúa uno o dos y hasta tres meses después, y ciertamente el procedimiento no es desventajoso, pues de este modo es posible que las previsiones sean mejor tomadas, en base de los resultados obtenidos en el ejercicio del

presupuesto de los primeros meses.

Una vez que se da entrada al proyecto, éste pasa a estudio de la comisión respectiva; de manera que la cámara no inicia su discusión, sino cuando aquélla se expide. El despacho suele retardarse desmedidamente, lo que obliga a la cámara a tratarlo a fin de año: veremos más adelante el motivo.

El proyecto, tan pronto como obtenga la aprobación de los diputados, pasa en revisión al senado, y sigue el procedimiento ordinario de tramitación de las leyes.

Los ministros, y en especial el de hacienda, no sólo asisten a las comisiones para defender sus proposiciones y el equilibrio, sino que participan con el mismo propósito en las deliberaciones de las cámaras.

Explicado sucintamente lo referente a la confección y trámite del presupuesto, detengámonos en considerar cómo se ejercita la iniciativa de los representantes.

Las proposiciones de enmiendas se hacen, claro está, en el curso de las discusiones y en el seno de las mismas comisiones de presupuesto. Los vicios de procedimiento llegaron al extremo de prolongar los efectos de la iniciativa parlamentaria (indirecta) hasta los mismos ministerios; y no hay duda que los intereses individuales o de círculo estaban bien defendidos.

La comisión de presupuesto de la cámara de diputados, compuesta antes por cinco miembros y después por nueve, un presidente y ocho encargados respectivamente de otros tantos departamentos ministeriales, es la que, como dijimos, se avoca el estudio

de las partes constitutivas del presupuesto, o sean los anexos.

La comisión, equivocando su papel, dedicábase a un minucioso estudio de los presupuestos, ejerciendo de hecho las funciones propias de un ministro de finanzas, a grado tal, que llegaba hasta a introducir fundamentales reformas en el presupuesto. En esto no encontramos sino la reproducción o algo semejante de lo que pasara en otros países, como en Francia, por ejemplo. "La comisión -decía Say- poco se preocupa de la preparación ministerial y se cree encargada de preparar el presupuesto como si ella fuese el ministro y como si los informantes, que componen su gabinete, deben sentarse, cada uno para hacer un interim durante el tiempo en la sesión, en las bancas que pertenecen a los verdaderos ministros. El ministerio oculto, a pesar de ello bastante visible, formado en el seno de la comisión, prepara, pues, de nuevo el presupuesto, sirviéndose o no de la preparación administrativa, hecho bajo la dirección de los ministros nominales... La comisión se cree un gobierno y los informantes son sus ministros. No hay sino mucha verdad en decir que, si existe en Francia una preparación del presupuesto, esta preparación escapa a las atribuciones de los ministros y se convierte en la atribución esencial de las comisiones del presupuesto y del parlamento" (7).

Si bien entre nosotros no se ha llegado a tan extremados medios, hay que reconocer, sin embargo, que la comisión de presupuesto muy frecuentemente ha abusado de sus funciones. No queremos decir con ello que las previsiones ministeriales hayan si-

do siempre inobjetable; pero no cabe duda que la iniciativa así acordada a la comisión constituye un peligro permanente para la labor del ejecutivo, para el equilibrio del presupuesto y para las finanzas públicas.

Si la conducta de la comisión es censurable, la de los diputados -en oportunidad de tratarse el presupuesto en la cámara- merece el mismo reproche. Las enmiendas, en su casi totalidad, tienden al aumento de los créditos de ciertas categorías, o a crear otros; pretextos nunca faltan. Es entonces cuando se hace uso de las atribuciones que acuerda la misma constitución, en su artículo 67: "acordar subsidios del tesoro nacional a las provincias"...; "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias"...; "crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones"... Vese, pues, cómo los representantes tienen amplio campo para ejercer su iniciativa; considérese, también, de qué manera pueden, en determinados casos, esgrimir armas tan eficaces para supeditar a la acción legislativa la obra que corresponde lógicamente realizar al ejecutivo. Pero si les es lícito ejercer tan ampliamente su derecho de enmienda, es repudiable que lo hagan con fines distintos a los enumerados por la constitución, y los cuales deben invocarse, sin embargo, para obtener el resultado perseguido. Muchas veces, como en la misma cámara se ha dicho (8), responden a otros motivos: políticos, particulares....

Las enmiendas, pues, que se auspician en ocasión de discutirse el presupuesto, no siempre responden al interés general

colectivo. El fenómeno se caracteriza con mayor crudeza en épocas de gran prosperidad económica, en que los recursos son abundantes. Es entonces cuando la iniciativa está en auge; es entonces cuando los diputados -con miras electorales, de popularidad-, tratan de obtener, por una alarmante reciprocidad en sus concesiones, la inclusión de créditos que han de invertirse en sus respectivos distritos, no importa si consultando la utilidad general o si beneficiando a determinados intereses. En los Estados Unidos este proceder ha sido designado con un nombre: se le llama log-rolling.

El senado es más parco en el uso de esta prerrogativa; generalmente, produce modificaciones sin importancia. De ahí que no le dediquemos mayor atención.

Agreguemos algunas consideraciones, que completarán las ideas generales que acerca de las enmiendas al presupuesto acabamos de expresar.

Las causas principalísimas de los déficit crónicos en la Argentina -un mal del que no ha sido posible curarla (9)- está en las llamadas leyes especiales y los créditos suplementarios, provocados tanto por el ejecutivo como por el congreso.

En realidad, competiría a este cuidar de la aprobación de esas leyes y de esos créditos, cuando son presentados por el poder administrador; pero lejos de ejercer la vigilancia que el mandato popular ha puesto en manos de los miembros del congreso, son éstos quienes concurren a producirlos. Las opiniones encon-

tradas, a causa de que hay quienes atribuyen el uso abusivo de la iniciativa al ejecutivo y otros a los representantes, no pueden inquietarnos, porque en el fondo a éstos corresponde velar por los intereses colectivos, interpretando las cláusulas constitucionales que se oponen a tales excesos. De manera que el poder legislativo, no sólo es remiso en el cumplimiento de su bien entendido deber, sino que agrava con sus prodigalidades el mal que nos ocupa.

Sobre este particular entresacamos del sinnúmero de observaciones dos interesantes:—"Es necesario, decía la contaduría general de la nación, es necesario para que el presupuesto general de la administración sea una verdad, concluir con la práctica de votar créditos especiales, cumpliéndose así con lo dispuesto por la ley de contabilidad en su artículo primero, que ha querido que todos los gastos que sean de carácter ordinario y extraordinario, figuren en ese presupuesto general, y no ve esta repartición inconveniente alguno para que no se cumpla disposición tan sabia, máxime cuando traduce una sentida necesidad en el orden de las finanzas públicas".(10). Y en 1906 el entonces presidente Quintana decía en su mensaje al congreso:—"Es mi opinión que ese proyecto (el de presupuesto) comprende todos los gastos necesarios, a fin de limitar en lo posible lo que se viene haciendo fuera de la ley de presupuesto, y con el propósito de que vuestra honorabilidad y el pueblo pueda saber en todo momento, con exactitud, la suma total de las erogaciones anuales". Cuan-

do esto ocurra, "habrá realizado, agregaba, el gobierno de mi país, una suprema aspiración de bien público, elevando aquella ley a la categoría de verdades axiomáticas, abriendo una nueva era de reconstrucción económica, a la vez que ataque de raíz la enfermedad de créditos adicionales fuera de presupuesto!"

No se nos oculta la cuasi imposibilidad de determinar siquiera aproximadamente la cuantía que debe imputarse al congreso como consecuencia de sus larguezas. Primero, a causa de los aumentos debidos a la iniciativa individual indirecta, tanto en la proposición como en la enmienda; segundo, porque los gastos autorizados en el presupuesto y aun en las leyes especiales, generalmente no se efectúan en su integridad, a causa de las economías introducidas por el ejecutivo, y resulta entonces materialmente imposible, aun con estadísticas prolijas (que no existen) calcular la parte subsistente de aquellos gastos debidos a la iniciativa parlamentaria; tercero, porque habría necesidad de tener en cuenta qué progresión acusan los aumentos en un principio de modestas apariencias, pero que se multiplican en los ejercicios ulteriores; cuarto, porque hay aumentos que pueden provenir como provenían, del ejecutivo, pero al ser propuestas por miembros del congreso, quedan como originados por éstos sin serlo en realidad.

Se comprende, pues, cuántos errores podrían cometerse en la estimación del quantum de los gastos ocasionados por la proposición y la enmienda individual; lo hemos visto al referir-

nos a Francia.

Pero, no obstante ello, como un índice apreciable podemos decir, refiriéndonos al voto de dos años solamente, que debido a las enmiendas de los representantes, las proposiciones del ejecutivo fueron elevadas con nuevos créditos (en 1912 y 1913) a más de 100 millones de pesos !.

La progresión de los gastos realizados por presupuesto y fuera de él (acuerdos, leyes especiales, etc.), es asombrosa. No pretendemos atribuir la causa exclusiva de ello al ejercicio de la iniciativa parlamentaria; pero, así y todo, habría correspondido a los representantes detener tantas extracciones del tesoro nacional.

En 1900, los gastos generales realizados alcanzaron a 158 millones de pesos; en 1909, habíase más que doblado esta suma, pues pasaba de los 390 millones de pesos; y en cada año de los cuatro subsiguientes en varios millones se superaba la base de 400 millones de pesos ! (11). Desde 1909, hasta 1913, los déficit financieros, ocasionados por la diferencia entre el total de los recursos y los gastos presupuestos realizados, así como los provenientes de leyes especiales y acuerdos, ascendieron a 450 millones de pesos ! (12).

ESTUDIO DE LAS PROPOSICIONES TENDIENTES A RESTRINGIR

EL DERECHO DE INICIATIVA PARLAMENTARIA.-

LAS NORMAS ADOPTADAS.-

Conocida la forma cómo se ejercita el derecho de iniciativa entre nosotros, hagamos algunas consideraciones acerca de los medios propuestos para restringir esta facultad parlamentaria. De expreso hemos evitado referirnos a los reparos que podrían hacerse en virtud de la consagración constitucional de ese derecho. Los argumentos que pudieran traerse en su favor, siempre resultarían inconsistentes, en razón de que no se trata sino de reglamentar el uso de la iniciativa. Por otra parte, el carácter de nuestro trabajo nos exime del análisis de una cuestión que interesa puramente al derecho constitucional.

Desde luego, hemos señalado la excesiva amplitud de la iniciativa otorgada al poder legislativo. Este hecho lleva fatalmente a un resultado, que, por desgracia, hemos palpado prácticamente en el país: nos referimos al peligro permanente que comportan las improvisaciones en materia financiera, por falta de armonía en el conjunto de los recursos y los gastos, porque el equilibrio y la unidad financiera, que debiera ser consecuencia de un sistema racional, quedan librados al azar.

A veces parcialmente y otras en forma más completa se ha tratado de poner un freno a los abusos de la iniciativa. Con relación al presupuesto, a las leyes especiales, a las pensiones, a los acuerdos, se han presentado verdaderos proyectos de ley o simplemente de reglamentación interna. Pero, en realidad, no se ha obtenido ningún resultado satisfactorio: 1ª, porque han sido sancionados o reglamentados los que interpretan sólo un aspecto de la cuestión que estudiamos, y 2ª, porque esos mismos fueron desaplicados, cuando así convenía a los deseos de los representantes.

El diputado Molina (13), en 1891, propuso a la cámara de diputados un artículo que sería agregado a la ley de gastos, por el cual "fuera estrictamente prohibido al poder ejecutivo, durante el receso del congreso, hacer acuerdos extraordinarios y decretar gastos, a no ser por una suma pequeña, limitada"; son sus palabras.

Ello hacíase en razón de que la ley nº 1606 (14), por su rigerismo, no era cumplida. La cámara votó el artículo que autorizaba al poder ejecutivo a gastar, en aquellas condiciones, hasta un conjunto de medio millón de pesos, salvo el caso de alteración del orden o el de guerra exterior.

Se comprende que esta restricción no podía, en el curso del tiempo, dar ningún resultado práctico; por lo demás, se refería a los gastos hechos por el ejecutivo.

Aquella ley (nº 1606) que deroga el art. 23 de la de Contabilidad, encierra una sabia previsión; pero los hechos que anteceden nos demuestra que nunca ha sido observada. Su art. 1ª

dice: "El poder ejecutivo no podrá hacer ningún gasto que no estuviese autorizado por la ley de presupuesto o por una ley especial, excepto cuando se produjese alguno de los casos de los artículos 6 y 23 de la constitución, encontrándose el congreso en receso, en los cuales podrá autorizar aquellos que exigen las circunstancias".

El diputado M. Peña, en 1912 (15), presentó un proyecto que, en esencia es la ley antes mencionada, con la diferencia de que es más amplio al no limitarse a los artículos 6 y 23, cuando habla de gastos indispensables y urgentes, lo que a nuestro ver, desvirtúa el propósito del mismo autor, porque habría dado una facilidad al ejecutivo para efectuar gastos aun cuando no fuesen indispensables y urgentes. Fue presentado el proyecto a raíz de una interpelación a los ministros de hacienda, obras públicas y agricultura, que trataba, entre otros puntos, de la aplicación, alcance y eficacia de la ley de fomentos de ferrocarriles y de trabajos públicos.

La cuestión referente a las leyes especiales ha merecido bastante atención en la cámara de diputados. Pero es la verdad, que todo lo que a su respecto se ha hecho no ha dado resultados satisfactorios.

En 1879, el diputado J. A. García (16), al producir un informe en nombre de la comisión de presupuesto, hacía notar ya en aquella época los inconvenientes que presentaban las leyes especiales. Pero se trataba de una simple incitación patriótica, en la que no siempre se inspiran los representantes cuando se

trata de una restricción de su iniciativa. "Es inútil -decía- que la cámara se preocupe de equilibrar el presupuesto, comparando las entradas con los gastos ordinarios de la administración, si enseguida, sin perjuicio de lo que el poder ejecutivo pueda hacer por sus acuerdos irregulares, el congreso mismo por leyes especiales contribuye a que se quiebre ese equilibrio".

La idea entonces expresada sin darle forma de ley, fué recogida por el señor Berduc, quien en 1900 (17), consiguió que se sancionara su proyecto sobre derogación de las leyes especiales que autorizaban gastos y que carecían de provisión de fondos propios para su ejecución; al mismo tiempo, trataba de que sólo tendrían su imputación a las mismas, durante el ejercicio en que fueran dictadas. Es decir, que de este modo no se tocarían las rentas generales destinadas a los gastos presupuestos.

Un proyecto análogo, aunque más elástico en su significado, presentó en 1914 el diputado Avellaneda (N.A.) (18). En efecto; ese proyecto disponía "que las leyes especiales que no crean recursos, recién empezarán a regir una vez que los gastos que autoricen sean incluidos en el presupuesto; y que cuando esas leyes no tengan fondos especiales, deberán siempre ser imputados los gastos que ellas originen a la ley de presupuesto".

"Pero ocurre que estas leyes tan excelentes, agregaba en los fundamentos, que fijan un criterio económico tan verdadero y conveniente, y que son concordantes en muchos puntos con lo que establece la ley de contabilidad,.... se olvidan en repetidos casos y en muchos otros no se cumplen estrictamente".

Referente a las pensiones, diremos que desde hace muchos años constituye una verdadera y pesada carga para el erario público. El congreso, en esto, ha procedido en una forma alarmante, al extremo de provocar el repudio general. Muchas han sido las voces levantadas con elocuencia en el parlamento mismo, censurando la prodigalidad de los diputados y senadores; y no pocos proyectos (19) hanse presentado con el objeto de poner un freno a ese abuso. No resistimos a la tentación de agregar unos párrafos del ex-ministro de hacienda, Dr. Rosa, quien decía: "Los gastos de pensiones crecen de una manera alarmante. En el año corriente las pensiones gratificables alcanzan a 3867, importando un desembolso de \$ 6.959.458. Las pensiones a cargo del montepío civil son 483 y su importe pasa de medio millón. Las jubilaciones suben a 1815 y demandan un gasto de tres y medio millones. Los retiros militares llegan ya a 1490, importando un gasto de \$ 5.456.730. Son, pues, \$ 16.416.188 que se invierten al año en mantener antiguos servidores y en ayudar a otros que jamás han servido" (20). A mayor abundamiento, diremos que en el período 1902-1912 se han gastado, en concepto de pensiones, jubilaciones y retiros, poco más o menos, 90 millones de pesos moneda nacional. Al congreso debe imputarse la cuantía más considerable.

La ley 2195, sobre las pensiones, tiene disposiciones restrictivas que, si fueran bien aplicadas, daría un buen resultado; pero en el hecho de nada sirve ella si hay interés en favorecer a algunas personas, aun cuando no esté comprometida la gratitud nacional, que hasta hace poco era un requisito esencial para

obtener una pensión graciabla.

Otra limitación que el propio congreso estimó necesario imponerse, con el fin de hacer caducar los proyectos que no fueran sancionados y que deben pasar al archivo todos los años, es la aplicación de la ley nº 2714.

Pero el proyecto que no ha merecido los honores de ser convertido en ley y que es más completo que los examinados, porque abarca en su totalidad todas las materias financieras, ha sido el del diputado M. A. Montes de Oca presentado a la consideración de la cámara en 1910 (21), y fundado por aquél en un brillante discurso. Fué reproducido por el mismo autor dos años más tarde (22). Por este proyecto se disponía que cualquiera iniciativa que importase una erogación, debía ser materia de un proyecto de ley especial; y como una traba impuesta a la facilidad con que podría presentarse un proyecto de esta índole, se establecía que no podría ser tratado sobre tablas y tampoco tener preferencia respecto de otros asuntos. Al mismo tiempo, y aquí la eficacia de la restricción es evidente, hacía indispensable, para ser tratado un proyecto de iniciativa parlamentaria que importe gastos, un informe escrito del ministerio de hacienda, en que constase: "a) La expresión circunstanciada de las cantidades que el presupuesto vigente y las leyes especiales destinan a objetos análogos o semejantes al del proyecto; b) Indisicaciones precisas sobre los recursos con que la Nación cuenta para atender nuevos gastos". Además, el proyecto preveía el caso en que se tramitasen en las cámaras otros proyectos semejantes al que estuviese en

discusión, para formarse así un criterio exacto de los gastos que importarían por el mismo concepto esos proyectos.

Finalmente y para que no se pudiera transgredir la ley de iniciativa parlamentaria, hacía obligatorio a la contaduría general de la nación la observación de toda ley que no hubiese llenado los requisitos expuestos, aun cuando el ejecutivo insistiese por un acuerdo, salvo que se tratase de leyes que creasen recursos especiales para efectuar los gastos que previeran.

Como se ve, este proyecto, bien inspirado, no encaraba el problema de la iniciativa parlamentaria en su fase fundamental; pero importaba un propósito ponderable, porque habría servido -de merecer la sanción- como un obstáculo al menos a la facilidad con que se producían las iniciativas en su doble aspecto de proposición y de enmienda. El mismo autor reconoció que habría sido imposible, entonces, avanzar hacia una mayor restricción. Por eso, decía en su discurso: "Tal vez por su forma no armonice con las tendencias del momento; pero tengo la convicción arraigada, profunda, tenaz, de que la idea que la informa ha de concluir por imponerse como regla de buen gobierno y en virtud de las exigencias premiosas de la correcta administración de los caudales públicos"

Preocupado por el mismo problema parlamentario, el diputado Le Bretón (23) presentaba en 1914 un proyecto de ley relativo a "proposiciones que impliquen gastos". Convencido quizá de que no convenía plantear la cuestión muy a fondo, su proyecto era más asequible a la sanción, en virtud de ser menos severo y terminante que el que acabamos de examinar. En efecto, el único ar-

título dispositivo del proyecto decía textualmente: "Ninguna proposición que implique un nuevo gasto, sea aumentos de sueldos, indemnizaciones, creaciones de servicios, compras, autorización de créditos, etc., podrá considerarse por las cámaras sin informe previo de la comisión respectiva. Esta disposición se aplicará igualmente a la discusión del presupuesto, y las mociones que impliquen un aumento de gastos deberán obtener previamente un despacho por escrito de la comisión, que nunca podrá darse en el curso de la misma sesión en que la proposición fuera formulada". El autor proponíase obtener sólo un remedio transitorio; pero es indudable que aun cuando hubiera sido tan débil la valla opuesta al desborde de los gastos provenientes de la iniciativa parlamentaria, podría haber constituido en el tiempo el principio de reformas más radicales. "El momento de limitar un poco estas iniciativas parlamentarias -argüía el autor- es oportuno, porque la situación por que atraviesa el tesoro hace indispensable que entremos en un período de franca y abierta economía".

Con anterioridad a estos dos proyectos que examinamos ligeramente, fué presentado en 1910 a la consideración de la cámara de diputados (24) un proyecto de decreto, como modificación al Reglamento. Establecíase a la letra que "ningún proyecto de ley que importe gastos podrá ser tratado sin despacho de comisión".

En este breve examen se constata que nuestros antecedentes parlamentarios no se resienten de propósitos merigeradores en la votación de gastos públicos; no pretendemos haber enunciado

todas y cada una de las ideas que con este motivo se han expuesto en el congreso argentino; pero sí creemos que aquellas que han tomado una forma de proyecto están si no todas, por lo menos las más importantes y las más interesantes.

Pero se habrá advertido a través de estas líneas, que, en el fondo, la cuestión no ha sido encarada en sus aspectos más salientes y en forma que pudiera esperarse un resultado positivamente satisfactorio; trataremos de ver más adelante las causas que, en nuestro concepto, han impedido ir más allá.

No hemos de pasar por alto sobre el reglamento de la cámara de diputados. El artículo 91 dispone: "Cuando un diputado presentase un proyecto de ley será enunciado y pasará sin más trámite a la comisión respectiva; el autor deberá expresar sus fundamentos únicamente por escrito" (25).

Como se refiere a todos los asuntos, es obvio observar que los que impliquen gastos están incluidos.

El proyecto que se presentó en 1910, habría venido a hacer más severa esta disposición reglamentaria, desde que se requería por él el despacho previo de comisión. Así, pues, la única limitación reglamentaria a la iniciativa consiste en que no puede ser discutido sobre tablas ningún asunto.

Continuando el examen de las restricciones sobre gastos públicos, diremos que en algunos estados argentinos han incorporado en sus constituciones o reglamentos las cláusulas pertinentes. El derecho público provincial señala, pues, a este efec-

to, un verdadero progreso que habla en favor de la previsión de las convenciones respectivas. Así, en la constitución de Entre Ríos (26) encontramos el artículo 124, que transcribimos en sus incisos pertinentes las disposiciones relativas a la iniciativa de las cámaras:

El inciso 8º habla de fijar el presupuesto de gastos y cálculo de recursos. "La ley de presupuesto será la base a que debe sujetarse todo gasto en la administración general de la provincia, y en ella deberán figurar todos los servicios ordinarios y extraordinarios de la administración, aun cuando, hayan sido autorizados por leyes especiales. Si los recursos para cumplir estas leyes no se incluyeran en la de presupuesto, se considerarán derogadas si no hubiesen tenido un principio de ejecución, y suspendidas si lo hubiesen tenido".

"En ningún caso podrá la legislatura aumentar el monto de las partidas del cálculo de recursos presentado por el poder ejecutivo, ni autorizar por la ley de presupuesto una suma de gastos mayor que la de recursos, salvo el derecho del poder legislativo de crear nuevos impuestos o aumentar la tasa".

Esta sabia disposición, que si bien prevé el caso de aumentos o creaciones de impuestos para proponer gastos nuevos o aumentar los proyectados por el ejecutivo, no deja de constituir una verdadera restricción de la facultad de iniciativa de las cámaras, tanto más severa cuanto que la representación comprometería siempre su responsabilidad ante el electorado. La responsabilidad gubernativa, por su parte, aparece perfectamente deslin-

dada y ello comporta, para los gobiernos de opinión, la necesidad de prevenirse en la inversión de los recursos públicos.

La previsorá medida constitucional complétase con el inciso 9º, cuando dice que "el número de puestos y el monto de los sueldos proyectados por el poder ejecutivo en la ley de presupuesto no podrán ser aumentados en ésta, y dichos aumentos aumentos sólo se harán por medio de proyectos de ley, que seguirén la tramitación ordinaria".

De modo, pues, que el equilibrio del presupuesto por el cumplimiento extricto del texto constitucional no corre peligro alguno; otras podrían ser las causas. Y al mismo tiempo la representación guarda la independencia bastante como para cumplir su verdadera misión: la fiscalización de los actos de gobierno.

Análogas previsiones contiene la constitución de San Luis (27); con el agregado de que "ningún proyecto de ley que importe gastos para el tesoro público será tratado sobre tablas" (28).

Las provincias de Santa Fé y Santiago del Estero son otros tantos estados que han incluido en sus textos constitucionales las restricciones que estudiamos.

Así, la constitución de la primera (29) al hablar de las atribuciones del poder legislativo (artículo 61, atr. 5ª) establece que en el presupuesto anual deben figurar todos los servicios ordinarios y extraordinarios de la administración, del mismo modo que los autorizados por leyes especiales, cuya derogación corresponde cuando no han sido votados los recursos con que deben eje-

cutarse; y en la atr. 6ª ordena que "en ningún caso el presupuesto votado por la legislatura podrá aumentar los gastos y sueldos proyectados por el poder ejecutivo, salvo el de ejecución de leyes especiales".

Y la de Santiago del Estero (30), artículo 60, inciso 6ª, dice que "en ningún caso la legislatura podrá votar aumentos de gastos que exceden del cálculo de recursos"; pero en realidad como la misma legislatura puede establecer los impuestos y las contribuciones (inc. 5ª), sin que para ello exista la traba impuesta por la constitución entrerriana al exigir la presentación de proyectos de ley cuando se trata de aumentar el número y sueldos de los empleados, resulta un tanto platónica la prescripción.

En la provincia de Buenos Aires los aumentos de gastos debidos a la iniciativa de la representación, cuando se trata de enmiendas al presupuesto, pueden ser nulificados por el ejecutivo pues tiene la facultad de vetar parcialmente el presupuesto; por otra parte, existe la prohibición a las cámaras de votar pensiones.

Finalmente, el mismo congreso nacional, al dictar la ley nª 5098 (31) en 1907, relativa a la Municipalidad de la capital, incluyó en ella una disposición inspirada en los propósitos que informan las constituciones examinadas aquí.

El artículo 11 de dicha ley, dice: "La iniciativa del presupuesto anual de gastos y ordenanzas de impuestos corresponderá exclusivamente al intendente, no pudiendo el concejo crear empleos, ni aumentar sueldos que aquél no proponga".

- CONCLUSIONES -

Las ideas expresadas en el curso de nuestro estudio, nos lleva al profundo convencimiento de que en la Argentina el derecho de iniciativa parlamentaria en la votación de los gastos públicos, debe ser restringido por la constitución, cuya reforma, en este punto, conceptuamos de inmediata necesidad:

Las bases generales de la reforma deberían ser:-

1^a. En el proyecto de ley de presupuesto no podrá introducirse ninguna enmienda tendiente a aumentar las diversas categorías de créditos; pero podrá modificarse las condiciones de pago, así como disminuir dichos créditos;

2^a Ninguna proposición de ley que importe gastos podrá ser discutida por las cámaras si no se previesen en ella los recursos que demandarán su ejecución, salvo que el poder ejecutivo consienta en su objeto;

3^a. Ninguna proposición de ley que tenga por objeto la creación de empleos o de pensiones, o aumentos de sueldos o de pensiones, podrá ser discutida en las cámaras cuando emane de la iniciativa de sus miembros;

4^a Ninguna proposición de ley de emisión de empréstito podrá ser discutida en las cámaras sin la recomendación del poder ejecutivo.



NOTAS DEL III y IV

1. CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, art.68.
2. C. PERREAU, "Restrictions au droit d' initiative parlementaire, etc". (Revue de Science et de législation financi^é res, 1^{ère} année, Paris, 1903, p.23).
3. JOSÉ A TERRY, "Finanzas", 2^a ed., Bs. As., 1912, p.76.
4. CONSTITUCIÓN, art.71
5. CONSTITUCIÓN
6. COLECCIÓN COMPLETA DE LEYES NACIONALES, 1918, t. III, p.158.
7. GASTON JÉZE, "Traité de Science des finances.- Le Budget, Paris, 1910, p.220.
8. DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Véase: discurso del dip. Montes de Oca, 1910, Septiembre 14, p.490 y ss; discurso del dip. Oliver, 1910: t. I, p.86 y s.; discurso del dip. Montes de Oca, 1912: t. I, p.321 y ss.; discurso del dip. Le Breton, 1914, t. I, p.721 y s.; y también el Informe de la Comisión de Presupuesto: 1901, t. II, p.585 y ss.
9. R. E. REBORATTI, "El incremento de los gastos públicos", 1917, p.52 y ss. (trab. de Seminario).
10. MEMORIA DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, p. XV, 1901.
11. REBORATTI, tr. cit., p.24.
12. REBORATTI, tr. cit., p.55.
13. DIARIO DE SESIONES DE LA C. DE DD., 1891 p. 417.
14. COLEC. COMP. DE LEYES NACIONALES, 1918, t. III, p.162.

15. DIARIO DE SES.DE LA C.DE DD., t.II, p.516 y s.
 16. DIARIO DE SES.DE LA C.DE DD., p.591.
 17. DIARIO DE SES.DE LA C.DE DD., t.II, p.473.
 18. DIARIO DE SES.DE LA C.DE DD., t.III, p.138 y ss.
 19. DIARIO DE SES.DE LA C.DE DD., 1890-91, p.137 y ss.;
1910, t. II, p.225; 1912, t. I, 306 y ss.; y DIARIO DE SES.DE LA C.DE
SENADORES, 1910.
 20. MEMORIA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, 1910, t. I, p.10.
 21. DIARIO DE SES.DE LA C.DE DD., sep.14, pp.490 al 495.
 22. DIARIO DE SES.DE LA C.DE DD., 1912, t. I, p.321 y ss.
 23. DIARIO DE SES.DE LA C.DE DD., t. I, p.721 y ss.
 24. DIARIO DE SES.DE LA C.DE DD., t. I, p.86 y s.
 25. REGLAMENTO DE LA C.DE DD., pub.oficial, 1918.
 26. ARTURO B. CARRANZA, "Digesto Constitucional Argentin-
tino", 3^a ed., Bs.As., 1905, p.173.
 27. CARRANZA, op.cit., p.499.
 28. Inc. 7^a del art.55.
 29. CONSTITUCIÓN DE LA PROV.DE S.FÉ, y Reg.de la C.de
DD., pub.oficial, 1908.
 30. CONSTITUCIÓN, reformada el 25 de oct.1911.
 31. A.SUPENA, "Leyes Nacionales, etc"., Bs.As., 1907.
-

111

- B I B L I O G R A F I A -

- BESSON, E., "Le controle des budgets en France et a l' Etran-
ger", Paris, 1901.
- GARRANZA, Arturo B., "Digesto constitucional Argentino", 3a. ed.,
Buenos Aires, 1905.
- DANIELS, More W. "Introduction au systéme financière des Etats
Unis de l' Amerique du Nord" en la Revue de
Science et de législation financière, t. I, 1903.
- DANIELS, More W. "Elementos de finanza pública", trad. de Julio
Carriá, Buenos Aires, 1906.
- FLORA, Federico., "Ciencia de la Hacienda", versión española de
V. Gay, Madrid, 1906, dos vol.
- GONZALEZ, J. V., "Manual de la Constitución Argentina", Buenos
Aires, 1897.
- GUIZOT, F. P. G., "Histoire des origines du Gouvernement repré-
sentatif", 4a. ed., Paris, 1880, 2 tomos.
- HARRISON, B., "Gobierno y Administración de los Estados Uni-
dos", trad. de Julio Carriá, Buenos Aires, 1906.
- JÉZE, Gaston., "Traité des Science des finances.- Le Budget",
Paris, 1910.
- LABAND, Paul., "Le droit public de l' Empire Allemand", trad.
franç. de C. Gandilhon et de Th. Lacuire, Paris,
1901, vol. II y VI.
- LEBON, André., "La réforme parlementaire", en la Revue Politique
et Parlementaire, 1ère année, t. II.

- LEPELLETIER, F., "Le système financier de la Gran-Bretagne", en la Revue de Science et de législation financière, 1905.
- MAY, Erskine., "Traité de lois privilèges, procédures et usages du parlement", trad. franç. de J. Delpech, 1909, 2 vol.
- MICHON, Louis., "L'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif", Paris, 1898.
- MONTE DE OCA, Manuel A., "Derecho Constitucional", Buenos Aires, 2 vol.
- MOREAU et DELPECH, "Les règlements des Assemblées législatives", Paris, 1906, 2 vol.
- NITTI, F. S., "Principes de Science des finances", trad. franç. de J. Chamand, Paris, 1904.
- PERREAU, C., "Restrictions au droit de l'initiative parlementaire, etc", en la Revue de Science et de législation financières, première année, Paris, 1903.
- PIERRE, E., "Traite de Droit Politique", 4a. ed., Paris.
- REMORATTI, R. E., "El incremento de los gastos públicos" (Semn.).
- STOURM, René., "Cours des finances.- Le Budget", 7a. ed., Paris.
- STUBBS, William., "Histoire constitutionnelle de l'Angleterre- Son origine et son développement", trad. franç. de G. Lefebvre, Paris, 1907, ts. I y II.
- SUPENA, A., "Leyes Nacionales, etc", Buenos Aires, 1907.
- TERRY, José A., "Finanzas", 2a. ed., Buenos Aires, 1912.

113

TODD, Alphens., "Gobierno parlamentario de Inglaterra", trad. de Julio Carrié, Buenos Aires, 1902, 2 vol.

WILSON, W., "El Estado", trad. de Adolfo Posadas, Madrid, 1904, 2 vol.

Colección completa de leyes nacionales, 1918.

Constitución de la Nación Argentina, pub. ofc.

Constitución de la Pcia. de S. del Estero, pub. ofc.

Constitución de la Pcia. de S. Fé, pub. ofc.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados

(Argentina). Años 1879; 1890-91; 1891; 1901, t. II; 1900, t. II; 1910, ts. I y II; 1912, ts. I y II; 1914, ts. I y III.-

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1910.

Memoria del Ministerio de Hacienda, 1910, t. I.

Memoria de la Contaduría General de la Nación, 1901.

Reglamento de la Cámara de DD. (de R. Argentina), pub. ofc.

114

- I N D I C E -

| | | |
|--|------|------|
| PRELIMINARES | Pag. | 1. |
| NOTAS DE LOS PRELIMINARES | " | 21. |
| -I- EL DERECHO DE INICIATIVA - LA INICIATIVA PAR- LAMENTARIA EN MATERIA DE GASTOS PUBLICOS -AS- PECTOS DIVERSOS DE LA CUESTION | " | 24. |
| NOTAS DEL I | " | 41. |
| -II- LA INICIATIVA PARLAMENTARIA EN LA VOTACION DE LOS GASTOS PUBLICOS ANTE LAS LEGISLACIONES PO- SITIVAS..... | " | 42. |
| NOTAS DEL II | " | 80. |
| -III- LA INICIATIVA PARLAMENTARIA EN LA ARGENTINA.- CÓMO SE LA EJERCITA.-SUS RESULTADOS | " | 85. |
| -IV- ESTUDIO DE LAS PROPOSICIONES TENDIENTES A RES- TRINGIR EL DERECHO DE INICIATIVA PARLAMENTA- RIA.- LAS NORMAS ADOPTADAS | " | 96. |
| CONCLUSIONES | " | 108. |
| NOTAS DEL III Y IV | " | 109. |

