

AE 975.93
81.448

ARTURO TERRA

CUESTIONES
DE
DERECHO ADMINISTRATIVO
Y
FINANZAS



81.448
52.765
MONTEVIDEO

Tip. y Enc. AL LIBRO INGLÉS, calle Treinta y Tres No. 61

1900

P R E F A C I O

Aun que no me anima la esperanza de ver aceptadas las ideas que sostuve en la Legislatura XIX, al ventilarse la importante cuestión de D.^o Público Administrativo, respecto á si los actos del P. E. ejerciendo funciones de Administración ó de Gobierno, caen bajo el Control del P. L. ó si está llamado á conocer de ellos, cuando hieren derechos de un habitante de la República, el Poder Judicial,—aún cuando no me anima esa esperanza, decía, por cuanto no tiene autoridad bastante para ello mi palabra, me decido sin embargo, á publicar en folleto las razones que entonces adelanté, rebatiendo las ideas del ilustrado Catedrático de D.^o Constitucional, mi distinguido amigo el Dr. Justino J. de Aréchaga,—quien sostuvo, así como el Sr. Vázquez Ledesma, que eran cuestiones del exclusivo resorte de los Tribunales de Justicia,—el hecho de haber llevado, el Dr. Aréchaga, al libro, el debate iniciado entonces en el Parlamento. Justo es por consiguiente, que no obstante haber sido por mí, mal sostenida la teoría contraria, las razones que en su defensa aduje sean tambien conocidas, como que son elementos indispensables para formar juicio en definitiva, sobre la verdad ó falsedad de una y otra.

El asunto que dió motivo al debate, como lo indica el Dr. Aréchaga en su libro (1), fué el informe de la Comisión de Milicias de aquella Legislatura, recaído en una solicitud del Teniente Coronel don Juan Rodríguez, quien juzgaba que el P. E. había procedido injustamente al negarle el retiro que había solicitado — y en virtud de ello — recurría al P. L. para que revocara la resolución de aquel Poder.

Rebatiendo la teoría sostenida por el señor Diputado por Flores, pronuncié los discursos que publico en este folleto y que no son propiamente más que simples ensayos en materia de Derecho Administrativo.

Tambien como meros estudios sobre Finanzas, incorporo á este folleto: (a): los fundamentos de mi voto, al discutirse en el Consejo de Estado la ley de Consolidación de los Certificados de Tesorería, voto que fué, en parte, contrario al Proyecto del P. E. y al de la Comisión de Hacienda que aquél modificó, debiendo manifestar, al pasar, que si en esa cuestion fuí *vencido*, no quedé *convencido*; — (b): los que adelanté, al proponer en la Legislatura de que formé parte, con motivo de la ley de Impuestos, una patente adicional á los Bancos de Depósitos y descuentos, además de la de 1000 \$, que la ley en discusión señalaba.

Montevideo, Abril de 1900.

(1) Cuestiones de Legislación Política y Constitucional.—A. Barreiro y Ramos, Editor, 1899.

LOS ACTOS DEL P. E.

y

LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA

Los actos del P. E. y los Tribunales de Justicia

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Señor Presidente—En presencia de las observaciones que acaba de formular el señor Vázquez Ledesma, que plantea respecto del asunto del señor Durán la misma cuestión que suscitó el Diputado señor Aréchaga respecto del asunto del señor Rodríguez, puede el miembro informante de la Comisión de Milicias, si lo cree bien, dar las explicaciones que considere del caso.

Señor Terra—No tengo inconveniente, en hacerlo, señor Presidente.

Creo que el doctor Aréchaga, al formular su objeción de carácter general, como el señor Vázquez Ledesma al sostenerla, no obstante la indiscutible competencia de ambos en estas cuestiones, y la práctica parlamentaria que tiene á la vez este último, han prescindido de una cuestión fundamental, —han olvidado que el Derecho Constitucional, el derecho público interno, más bien dicho, tiene dos divisiones: el Derecho Constitucional propiamente llamado, y el Derecho Administrativo. Aquél se ocupa de establecer las bases generales de la organización política y hasta de la organización social de los pueblos, éste de establecer reglas que señalan las relaciones del individuo con la autoridad administrativa.

El P. E. obra como Poder político, como Poder administrador y hasta como persona jurídica, esto es, como sujeto de derechos y obligaciones, con todas las diferencias que la ley establece sin embargo, entre el uno y la otra....

Señor Vázquez Ledesma—Pero es persona política en este caso.

Señor Terra—¿Acepta que es persona política en este caso que estamos debatiendo?... Perfectamente: llevo cuenta de la observación....

....porque hay un sin número de diferencias que lo separan de las personas físicas, y por consiguiente de la persona jurídica, tal como la define nuestra ley.

Como Poder político ó como Gobierno, propiamente dicho, él regula las relaciones internas y externas; como persona jurídica: contrata, adquiere propiedades, etc.; como administrador, recauda rentas, las invierte en los fines para que fueron establecidas, se ocupa de la Higiene, de la Policía, en fin, de un sinnúmero de cometidos y de servicios especiales.

Señor Vázquez Ledesma—Es una persona jurídica como cualquiera otra; pero cuando contrata como órgano del Estado, es una persona jurídica, pero política, es decir, obra como Poder del Estado.

Señor Terra—Desde luego podría decir al señor Diputado que los tratadistas en esa materia están discordes...

Señor Vázquez Ledesma—Están contestes en ese sentido. Podría citarle al señor Diputado todos los tratadistas.

Señor Terra—Y están discordes porque el Estado puede contratar, como persona jurídica ó como Poder administrador.

Por ejemplo, tratándose de servicios públicos, hay tratadistas como Vivión, para no citar otros, que sostienen que en ese caso no obra como persona jurídica.

Señor Vázquez Ledesma—Otros, que representan el movimiento moderno en Derecho Constitucional, en Italia y en otras partes, que indudablemente son centinelas avanzados, no tienen esa opinión.

Señor Terra—Pueden tener otra opinión, lo que no quita también que otros publicistas no menos notables opinen en contra.

Continúo señor Presidente. Cuando obra como Poder político ó administrador, puede atacar intereses particulares, porque tiene que someterse á los generales, y al resolver, puede llegar á herir y á atacar también derechos.

En el ejercicio como Poder administrador, así cuando obra como un Poder político, es y debe ser enteramente libre, completamente independiente, estando sujeto, exclusivamente, á las responsabilidades que las Constituciones establecen, y que se hacen efectivas — entre otros medios — por el juicio político; pero aún en ese caso mismo, cuando no se trata de delitos, no puede alcanzar ni puede llegar más allá la acción del particular sino para el cobro de los daños y perjuicios que el acto en sí le haya ocasionado.

Y no es la que emito una opinión mía exclusivamente. La sostienen escritores de nota, y entre ellos, para no citar otros, Bluntschli, que creo que está considerado como una verdadera eminencia en estas materias.

El Poder Judicial no puede entonces intervenir, ya se trate de un acto que afecte los intereses generales ó ya de un acto que afecte simplemente intereses particu-

lares, sin herir un derecho, y no puede intervenir por una razón muy sencilla: porque el P. E. obra entonces en virtud de una jurisdicción que se ha clasificado de diversa manera, pero que le es propia. Vivién la clasifica de *graciosa*; los tratadistas españoles, en general, de *jurisdicción administrativa*; Santa María de Paredes en un discurso brillante que pronunció en 1887 en el Congreso de Diputados en España, la clasifica de *no reglada*, y la jurisdicción contenciosa propiamente, en reglada, según Santa María, y que es la contenciosa, como la llaman los escritores franceses. Pero en ninguno de los dos casos, absolutamente en ninguno, el Poder Judicial tiene que intervenir.

Señor Vázquez Ledesma—Apoyado.

Señor Terra—¿Está de acuerdo el señor Representante?

Señor Vázquez Ledesma—Sí, señor.

Señor Terra — Perfectamente: cree que no debe intervenir.

Voy á citar un caso para hacer más clara mi demostración.

El P. E. llama á licitación para construir una cárcel de menores. Varios proponentes se presentan. Todos ellos están perfectamente de acuerdo con el pliego presentado, con el precio y la forma de pago, con todo, en una palabra. El P. E. no acepta ninguna de las propuestas, ó acepta una. ¿Quién podrá negar que al aceptar una ha herido derechos, ha herido intereses privados?... Nadie.

Señor Vázquez Ledesma—Aquí se trata meramente de derechos administrativos, y no estamos refiriéndonos á derechos constitucionales.

Señor Terra—Voy á eso, señor Diputado.

Señor Presidente—Yo ruego á los señores Diputados que no discutan en forma dialogada: es muy difícil llevar el debate, y el Reglamento no lo consiente en esa forma.

Señor Terra—Yo pediría que siempre que estuviera fuera de la cuestión, se me llamara á ella. No tengo práctica en estos debates, y no sería extraño que estuviera fuera del Reglamento.

Si estoy fuera de él, rogaría que me llamaran á la cuestión. Pero creo que estoy dentro de ella.

Lo que hay en el fondo, es un simple olvido de parte de mi ilustrado catedrático el doctor Aréchaga y de nuestro compañero el señor Vázquez Ledesma, cual es, que el derecho público tiene dos divisiones: el derecho administrativo y el derecho público, propiamente dicho. De ahí procede la falta de base — perdóneme el señor Diputado — de su argumentación y de su oposición á los decretos de la Comisión de Milicias.

Prosigo mi demostración.

Señor Presidente—Puede continuar el señor Diputado. La Mesa cree que está en la cuestión.

Señor Terra — Decía, señor Presidente, que en igualdad de condiciones, el P. E. aceptaba uno de esos proyectos ó rechazaba todos, y que nadie podía negar que al proceder de una manera ó de otra atacaba intereses. ¿Pero quién podrá decir, quién podrá sostener que tendría derecho, aquel que se juzgara perjudicado, á ocurrir á los Tribunales de justicia en demanda de la revocatoria de esa decisión del Poder Ejecutivo?...

El Poder Judicial no podría intervenir en ese caso, porque él está llamado solamente á resolver las cuestio-

nes que en el momento, día á día, se suscitan por interpretación de las leyes civiles, de las leyes comerciales ó de las leyes penales; pero no á resolver casos en que el P. E. ha obrado como Poder administrador ó como Poder político.

Cito otro caso. El P. E. declara nulo un contrato: se ha dado el caso entre nosotros. Algunos sostienen que los contratos no pueden ser declarados nulos sino cuando ellos versan sobre servicios públicos, en cuyo caso solamente caen bajo la jurisdicción contencioso-administrativa; pero no tengo para qué hacer la distinción.

El P. E. declara nulo un contrato. ¿Hay lugar á recurrir ante los Tribunales? ¿Tiene derecho la parte que se considera perjudicada á ir ante ellos á demandar y á reclamar por el acto del P. E., por la resolución dictada? No; y aún cuando en nuestro país no haya Tribunales Administrativos, ni siquiera Consejos de Estado, como en otras partes, tiene que recurrir ante el mismo Poder para reclamar; y así lo han establecido nuestra práctica constante y decretos varios emanados de los Poderes públicos.

Cuando en ese caso fuera rechazada la petición en alzada, el particular que se creyera damnificado, podría entonces, sólo entonces, ocurrir á los Tribunales reclamando los daños y perjuicios causados; pero nunca, jamás, el levantamiento del decreto ó de la resolución dictada por aquel Poder en uso de sus facultades de administrador.

Si el Poder Judicial estuviese autorizado á anular los actos de la Administración, á llamar á los administradores ante él, sometería á la Administración á un control de cada momento, ilimitado, la absorbería, la heriría de inercia, la haría imposible, en una palabra.

Chauveau, que examina este punto refiriéndose al P. E. cuando obra como administrador, nos dice:

(*Lée*): « Querer aplicar al Estado, así considerado, « las máximas del Derecho Civil, las trabas de la jurisdicción ordinaria, sería desconocer las reglas más vulgares de la conservación de la sociedad; sería para cada uno de nosotros, tan dispuestos á individualizarnos, tan « inclinados al egoismo estéril, sacrificar nuestra grandeza « nacional, nuestra fuerza interna y nuestra posición exterior. »

El Vizconde de Uruguay, acentuando todavía más esa opinión, agrega:

(*Lée*): « Las cuestiones que versan sobre la interpretación ó aplicación de actos administrativos, no pueden sin gravísimos inconvenientes dejar de ser de la « competencia exclusiva del Poder Administrador. »

Sé bien que los Diputados señores Aréchaga y Vázquez Ledesma me dirán que estas son, por así decir... nociones que todo el mundo conoce, máximas en derecho público, y que todo eso es verdad en teoría, pero que no lo es en la práctica.

Señor Ximénez de Aréchaga—No: que todos son errores evidentes.

Señor Vázquez Ledesma—Estamos en el terreno positivo, no en el terreno abstracto de las discusiones académicas en que nos vamos á perder.

Señor Terra—No es una discusión académica. Tengo que remontarme un poco, porque desde que se suscita una cuestión doctrinaria, justo es que se adelanten las razones que informan la opinión que se emite.

Se me podrá argüir que estos son principios rudimentarios que todos conocemos, que á nadie toman de

sorprea; que en teoría están perfectamente comprobados, pero que en la práctica, aquí, sobre todo entre nosotros, donde no hay ley que rija ó que reglamente...

Señor Vázquez Ledesma—Tenemos la ley suprema y las leyes secundarias que rigen completamente el caso.

Señor Terra—A eso voy precisamente, señor Diputado, ya va á tener la contestación... y sobre todo entre nosotros, decía, donde no tenemos leyes que establezcan y que reglamenten el órden administrativo ni la jurisdicción relativa á este orden, pero que aquí, repito, no pueden adelantarse las consideraciones que acabo de someter á esta H. Cámara porque se sostiene, como lo acaba de hacer el señor Vázquez Ledesma, que tenemos la Constitución, que tenemos las leyes fundamentales, y eso basta para que la sociedad marche y la sociedad viva.

Pues bien: no es así. No bastan esas leyes fundamentales.

El que crea que la Constitución de la República encierra, en materia de administración, todos los reglamentos, todas las disposiciones imaginables para que la sociedad marche y viva, hace lo que aquel que juzga «al mundo entero por el horizonte que su vista abarca.»

No. La administración, le contestaré con un notable escritor, necesita leyes de cada momento, porque todo lo que con ella se relaciona es mudable, se cambia, se transforma según las circunstancias, y las necesidades de cada instante; y en consecuencia, está sujeta á leyes reglamentarias, á leyes sucesivas. Eso no está legislado en la Constitución; eso no está legislado en la ley fundamental.

Señor Vázquez Ledesma — Perfectamente; pero el

señor Diputado vá entonces al peligro que prevé Alberdi al decir que por leyes reglamentarias y orgánicas muchas veces se desvirtúan los principios constitucionales.

Señor Terra—Pero, señor: ¡si la Constitución no hace más que trazar las líneas generales!...

Admitir, señor Presidente, la intromisión del Poder Judicial en cuestiones de la naturaleza de la que ha dado motivo á este debate, importaría violar también, y esto lo ha dicho el Diputado Sr. Vázquez Ledesma, el gran principio de la división de los Poderes que consagra nuestra Constitución, eliminando la responsabilidad del Poder Ejecutivo.

La cuestión no es nueva entre nosotros: la cuestión se ha debatido más de una vez.

El señor Senador por Tacuarembó, doctor Ramírez, preguntándole yo ayer si había algunos antecedentes en nuestros anales parlamentarios, además de algunos que le citaba y conocía, me manifestó que había uno: que el año 73 ó 74 había surgido esta cuestión en el seno de la Cámara, y que había sido debatida entre el doctor José Pedro Ramírez, que sostenía teoría análoga á la de los señores Aréchaga y Vázquez Ledesma, y el doctor don Ambrosio Velazco. No pude á pesar de que hojeé el «Diario de Sesiones» de la Cámara, no pude encontrar la discusión, muy interesante por cierto, según mis informes, y que ocupó cinco ó seis sesiones de la Cámara del 73 ó del 74, á que he hecho referencia; pero debido también á la benevolencia del doctor Ramírez he obtenido la que tuvo lugar el año pasado en el Senado con respecto á una pensión de una señora de Sierra ó de Aguirre, no recuerdo bien, en la cual surgió precisamente la cuestión de fondo, la cuestión doctrinal que hoy se suscita en la Cámara.

El doctor Ramírez no entró á ella de una manera completa y decidida, porque se limitó á encarar la cuestión en su parte de derecho, por cuanto creía que había prescripción para la petición de dicha señora. Sin embargo, nos adelanta en *La Raxón* del día 23 de Junio la siguiente opinión:

(*Lée*): « Esta es una cuestión no perfectamente de-
« finida por nuestra legislación. No tenemos ni el Con-
« sejo de Estado, para dirimir las cuestiones contencioso-
« administrativas, como en Francia, ni un Tribunal de
« los Reclamos, como en los Estados Unidos, para resol-
« ver esas mismas cuestiones.

« La jurisprudencia es incierta y variable, pero me
« parece que es tambien un hecho indiscutible que los
« Tribunales admiten, dan trámite al menos, á todas las
« reclamaciones que los particulares deducen contra el
« Fisco, sin hacer el distingo que establece la Comisión
« de Peticiones. No discuto ahora el valor jurídico de
« ese distingo, me limito á establecer el hecho. »

En la Cámara de Senadores de entonces, estaban jurisconsultos eminentes como los doctores Ramírez, Aguirre, Lucas Herrera y Obes y otros. El doctor Aguirre como el doctor Berro, salvaron completamente su opinión, y la salvaron en los siguientes términos.

Decía el doctor Aguirre en la sesión del día 24 de Junio:

(*Lée*): « Lo único sobre lo que tengo convicción
« formada de antiguo, es que asuntos de la índole del
« que estamos tratando, peculiares del derecho estricta-
« mente administrativo, no pueden ser materia en que
« entiendan y resuelvan los Tribunales ordinarios.

« Me parece que si se cayera en el error de esta-

« blecer esa jurisdicción con carácter general, habríamos
« cambiado el eje del gobierno institucional y sancio-
« nado la absorción de todos los Poderes por los Tribu-
« nales, puesto que todo podría convertirse en casos de
« justicia. Un individuo entiende que tiene derecho á
« pensión, se le niega por los Poderes Ejecutivo y Le-
« gislativo; pero la justicia ordinaria podría resolver lo
« contrario en virtud de demanda de parte, asumiendo
« de hecho y en forma de resolución especial una de
« las facultades que la Constitución confía al Poder Le-
« gislativo. »

No sé si abuso de la H. Cámara al leer. Creo que sería necesaria una autorización.

Señor Presidente—Es de precepto reglamentario; pero puesto que nadie ha observado, puede continuar el señor Diputado.

Señor Terra—(*Lée*): « Lo mismo podría pasar con
« respecto á patentes, grados militares ó á provisión de
« empleos y á todos los demás casos imaginables, puesto
« que si la doctrina rige, regiría para todos los que pue-
« dan ocurrir.

« Así, pues, á este respecto tengo opinión antigua
« y definitiva; creo que no hay más que la resolución del
« P. E. y la versión del Cuerpo Legislativo en cuanto
« á estos derechos, á diferencia de lo que pasa cuando
« se trata de obligaciones de orden civil, bien procedan
« de contratos ó bien procedan de hechos que den na-
« cimiento á obligaciones. »

Hasta aquí el doctor Aguirre; pero como se argumentara en el sentido que lo han hecho el doctor Aréchaga y el señor Vázquez Ledesma, el doctor Berro, que entonces tambien formaba parte de la otra rama del

Cuerpo Legislativo, reforzó la argumentación, y finalmente, al dar su voto, volvió á insistir sobre el punto el doctor Aguirre.

Cito á ambos, porque son autoridades en la materia.

Señor Vázquez Ledesma—Pero no son dueños absolutos de la verdad: pueden equivocarse como cualquier hijo de vecino.

Señor Terra—Perfectamente: pero uno no puede negarse á aceptar las opiniones de los que son maestros, de los que van adelante en la senda de la vida, de los que tienen acumulado trabajo, de los que tienen algo adquirido, que todavía no lo tenemos los hombres que aún nos consideramos jóvenes, á pesar de que no lo seamos.

El doctor Berro, decía:

(*Lée*): « Uno es el derecho que tiene el Cuerpo « Legislativo para avocar á su conocimiento asuntos de « esta naturaleza y dictar la resolución que le parezca « conveniente en cada uno de ellos, resoluciones que « deben tener un carácter definitivo, y otro la cuestión « relativa á la prescripción, que el Senador señor Ra- « mírez quiere aplicar á este caso. »

El doctor Ramírez, como ya dije, no entró á la cuestión doctrinal sinó que simplemente, y después de establecer que él no estaba completamente de acuerdo con una opinión ni con otra, argumentó exclusivamente sobre el punto de la prescripción.

Continúa el doctor Berro:

(*Lée*): «Yo había afirmado que en ningún caso « que me fuera conocido, el Cuerpo Legislativo había dic- « tado una resolución contraria á las doctrinas que yo « sostengo.

« El señor Senador por Tacuarembó no me ha citado
« caso alguno en que la Asamblea General haya dictado
« una resolución de esa especie.

« Me ha citado sí, el caso que en la actualidad ocupa
« al H. Senado, pero precisamente la observación que yo
« he hecho es que la resolución dictada en 1888 como
« consecuencia del Informe producido por la Comisión
« de Peticiones de aquella fecha, constituye un caso ab-
« solutamente excepcional, y he sostenido que para ha-
« cer esa excepción no existe fundamento alguno.

« Insisto en creer que la buena doctrina, la única
« que corresponde á la naturaleza de las funciones del
« Cuerpo Legislativo y á los precedentes constantes es-
« tablecidos en la República, es la que determina que
« las cuestiones exclusivamente administrativas, relativas
« á pensiones, á obligaciones de la Nación que no de-
« rivan de un contrato ó de un acto del P. E., corres-
« ponde exclusivamente al conocimiento del Cuerpo Le-
« gislativo. »

Creo que estamos dentro de la teoría sostenida por
el señor Vázquez Ledesma hace un momento, que de-
cía: que el caso que motiva este debate está dentro de
las funciones administrativas y no dentro de los actos
que pueden considerarse hechos ó celebrados por el P.
E. como persona jurídica ó en su carácter de tal.

Insistiendo sobre el punto, decía ó concluía nuestro
actual compañero de tareas, el doctor Aguirre, al fundar
su voto:

(*Lée*): « El único punto, como dije antes, en que
« mis opiniones son definitivas y en el cual creo deber
« insistir para llamar la atención del Senado, es respecto
« de la inconveniencia de que se declare de la compe-

« tencia de los Tribunales entender en ciertos asuntos
« en que por encima de la cantidad de dinero compro-
« metida, están principios de buen gobierno y hasta de
« orden constitucional.

« Con motivo de una reclamación sobre sueldos, los
« Tribunales podrían, ímplicitamente, hacer empleados ci-
« viles y militares, hasta las clases de oficiales generales
« y de enviados diplomáticos.

« Es presumible que las resoluciones, en la gene-
« ralidad de los casos, fueran adversas á pretensiones
« desarregladas, pero desde que no goza de infalibilidad
« ningún Tribunal humano, si se admite que pueda lle-
« varse la controversia ante ellos hay que admitir, si
« no la probabilidad, la posibilidad de que en algún caso
« por excepcional que sea, pudiesen dar razón al recla-
« mante; y así, de caso en caso, parcial y sucesivamente,
« asumirían los Tribunales las facultades de contraer la
« deuda nacional, de acordar recompensas pecuniarias y
« de proveer los empleos públicos, en vía indirecta, es
« verdad, pero no por eso menos efectiva, causando gra-
« vísimo trastorno institucional. »

Pues bien, señor Presidente: esta teoría sostenida por el doctor Aguirre y que creo que el doctor Aréchaga aceptará en definitiva, es la que sanciona nuestra Constitución. En su artículo 81, al establecer que los empleos que se crean por las Cámaras se designan ó se llenan por el P. E., establece también que nadie puede ser privado de ellos, sino en caso de delito, sin anuencia del Senado; y eso sería lo que se llegaría á sostener si negáramos, como lo decía perfectamente el doctor Aguirre, el derecho á las Cámaras de entender en cuestiones de esta naturaleza.

Señor Vázquez Ledesma—Son facultades que ya taxativamente la Constitución establece.

Señor Terra—¡Pero si la Constitución de la República no puede establecer todos los detalles!....

Señor Presidente—Ruego al Diputado señor Vázquez Ledesma que se dirija á la Mesa, como preceptúa el Reglamento.

Señor Vázquez Ledesma—Era por no volver á hacer uso de la palabra, que interrumpía al señor Diputado.

Señor Terra—Es por estas consideraciones, señor Presidente, que creo que todos estos asuntos son actos de mera administración, son actos políticos, que nada hay en ellos que autorice á ocurrir ante los Tribunales de Justicia á los que se crean damnificados, que la Cámara es la única que puede resolver al respecto, y de ahí la resolución que la Comisión de Milicias en mayoría ha sometido á la consideración de esta H. Cámara.

Si es necesario volveré á hacer uso de la palabra.

He dicho.

Señor Terra—He sostenido, señor Presidente, que el P. E., obraba como persona jurídica, como Poder político y como Poder administrador, y que hay que tomar en cuenta los actos que ejercita, en uno y otro sentido, antes de fallar ó antes de resolver cuestiones como la que ha suscitado el señor Diputado por Flores.

He dicho que, como persona jurídica, usando esa pa-

labra, que no es exacta, porque no puede equipararse á la persona física como sujeto de derechos y obligaciones, desde que se distingue de ella, he sostenido que como persona jurídica, pueden caer sus actos bajo la jurisdicción de los Tribunales, siempre que los celebre como tal; pero he sostenido también, que como Poder administrador, como Poder político, es imposible someter sus actos á la jurisdicción de los Tribunales so pena de desvirtuar ó eliminar completamente la división de los Poderes.

El P. E., dicta una resolución dentro de sus atribuciones administrativas, por la cual manda desalojar un establecimiento insalubre.

El dueño de ese establecimiento protesta, reclama ante el Poder Judicial. Si el Poder Judicial lo ampara, si el Poder Judicial impide el acto del Poder administrador, éste se vé coartado en la esfera de sus atribuciones, se vé coartado en la acción que tiene como Poder administrador; y eso no es posible sin perjuicio de someter á cada paso los actos de la Administración....

Señor Ximénex de Aréchaga—Eso pasa todos los días.

Señor Terra—.... los actos políticos, al control de los Tribunales de Justicia.

Un empleado público, que es el caso que tenemos, solicita el retiro de acuerdo con la ley. El retiro no le es concedido: ¿vá á recurrir ante el Poder Judicial á reclamar que se le conceda, con toda la tramitación larga y dispendiosa de los asuntos judiciales?.... De ninguna manera: no tiene otro recurso sinó ante la Asamblea, porque, aún cuando aquí no haya Consejo de Estado, ni Tribunales especiales para conocer de ellos, es la Asamblea la que siempre ha decidido en cuestiones de esa naturaleza.

Sé bien que en nuestras sociedades, un tanto embriónicas, no hemos llegado todavía á la perfección en materia de legislación. Estas cuestiones surgen á falta de leyes especiales que determinen y dividan las atribuciones ó las esferas de acción de cada Poder; pero sé tambien lo siguiente: que en ninguna parte del mundo, ni aún en Norte América, ni en Inglaterra, que acaba de citarnos el señor Diputado, cuando se trata de un acto puramente administrativo, de un acto político, está él sometido á los Tribunales de Justicia....

Señor Ximénex de Aréchaga—; Como no!... Sin duda.

Señor Terra—.... sinó en un caso, y eso es porque la Constitución de los Estados Unidos establece el derecho, para la Alta Corte de Justicia, de revisar los actos inconstitucionales, ó de velar por las leyes; pero en nuestro país no existe semejante cosa, y en consecuencia, siendo esto así, es claro que no hay derecho, de parte del Poder Judicial, para intervenir en las decisiones del Poder Ejecutivo.

Ahora bien: cuando se trata de un contrato en que el P. E., ha obrado como persona jurídica, en que se le puede aplicar la ley general, es claro, y nadie lo discute, que los Tribunales de Justicia son los que están llamados á resolver; pero cuando se trata de un acto de derecho propio, un acto de funciones directas de ese mismo Poder, que emana de su misma Constitución, entonces no es posible que otro Poder, so pretexto de que se ha violado una ley, de que el acto no es legítimo, intervenga para trabar la acción de la Administración ó para impedir el fin ó el objeto que se propone.

Creo que antes, en la primera vez que hice uso de la palabra, expliqué bien cuál era el alcance de mis opi-

niones al respecto. Ellas tienden á deslindar completamente la acción y el papel que cada uno de los Poderes del Estado desempeña en los actos que son de su incumbencia.

El doctor Aréchaga no ha adelantado una sola ley, un solo decreto, una sola resolución, que sea contraria á la teoría por mí expuesta. El mismo artículo 81 de la Constitución de la República establece de una manera clara, terminante y precisa, que los empleos públicos se crean por la Cámara, pero que se llenan por el P. E., y que éste, salvo un solo caso, como lo he dicho ya,— el caso de delito,—único en que la ley autoriza á que se ocurra á los Tribunales,—no puede por sí sólo, sinó con anuencia del Senado, destituir ó separar un empleado. Y si esto es así, todas las cuestiones que se relacionan con el empleo, todas las cuestiones que digan relación á retiros ó pensiones atrasadas, todas ellas, tienen que venir forzosamente al seno de la Cámara, porque no se puede obligar al empleado á quien se le niegue el retiro ó la pensión á que ocurra á los Tribunales.

Puede ser que esté en error; pero esta es mi opinión, de la cual ya he dado los fundamentos.

Señor Terra—Al contestar á los Diputados señores doctor Aréchaga y Vázquez Ledesma antes del cuarto intermedio, manifesté que esta cuestión se había discutido también con mucha anterioridad en esta Cámara, y que la controversia había sido sostenida por abogados notables, y hombres de Estado competentísimos.

Encuentro ahora en el tomo 24 correspondiente al año 1874 del «Diario de Sesiones», algunos de los discursos pronunciados, y en uno de ellos las palabras que me voy á permitir leer, pronunciadas por el doctor Velazco contestando al doctor Ramírez ó al doctor Herrera y Obes y que replican de una manera victoriosa, en mi modo de sentir, las afirmaciones del señor Diputado por Flores.

Decía el doctor Velazco:

(*Lée*): «...que la Constitución al establecer la divi-
«sión de los Poderes, no ha querido que se estable-
«ciera ese derecho en el P. E. de un modo absoluto,
«de un modo lato.

«El P. E., por ejemplo, destituye á un empleado
«faltando ó violando el artículo constitucional que esta-
«blece el modo y forma de hacerlo... ó decreta pensio-
«nes ó sueldos que no son con arreglo á la ley, como
«manda el artículo constitucional que habla de las atri-
«buciones del Presidente de la República. En este
«caso, ¿diríamos al que viniera á denunciar un hecho
«de esta clase: «No: vaya usted á poner la demanda
«ante los Tribunales; no podemos entender en eso; eso
«es contencioso...?»

«¿Que el Presidente de la República ha puesto
«5,000 pesos de sueldo á un empleado que no debe
«ganar sino dos?: no importa; no tenemos que ver en
«eso, es cosa que debe ventilarse ante los Tribunales!

«Si se estableciera eso en la práctica, aparecería-
«mos, ya digo, como una Cámara que estuviera en las
«nubes, en lugar de estar pisando el suelo y ocupándonos
«de los verdaderos intereses de la República. ¿Qué con-
«trapeso haría el Cuerpo Legislativo para la buena ad-
«ministración, si adoptara esa conducta?»

Y extremando más la teoría, llevando más al absurdo la tesis que se sostiene por parte de los Diputados señores Vázquez Ledesma y Aréchaga, decía:

(Lée): « La Constitución es clarísima. Precisa-
« mente en la sección 4.^a. « Del Poder Legislativo y
« sus Cámaras », hablando de las atribuciones de la
« Asamblea General, la atribución 3.^a dice:— Expedir
« leyes relativas á la Independencia, seguridad, tranqui-
« lidad y decoro de la República; protección de todos los
« derechos individuales y fomento de la ilustración, etc.»
« —Protección de todos los derechos individuales... Pre-
« gunto señor Presidente: ¿ cómo se ejercitaría esta atribu-
« ción?... Y en los casos en que un derecho particular
« agredido viniera á hacer sentir esta agresión ante el
« Cuerpo Legislativo, en virtud de otro precepto constitu-
« cional tan lato, tan general, como el del artículo 142:
« Todo ciudadano tiene el derecho de petición para ante
« todas y cualesquiera autoridades del Estado... « en ese
« caso, en que un individuo que se encuentra con un
« derecho individual agredido, viene á quejarse de esa
« agresión del P. E. ante la Asamblea, ¿ podrá ésta de-
« cirle en uso de ese artículo: « No, señor; no le oigo
« á usted: porque yo no puedo ocuparme de pleitos:
« vaya usted á entablarlo ante los Tribunales? »

Por estas razones, y las que he aducido antes, creo que deben admitirse las peticiones de todos los ciudadanos que ocurran con motivo de pensiones, retiros ú otras causas, porque de otro modo llegaríamos á este absurdo: que hasta el que es preso indebidamente y es llevado á una cárcel no tendría el derecho de ocurrir á la Asamblea solicitando su libertad...

Señor Ximénez de Aréchaga—Es claro que no.

Señor Terra—Tendría el derecho de petición siquiera. (Murmillos en la Cámara).

Señor Terra—Pido la palabra.

Entrando á la cuestión debo manifestar por qué creo que todas estas discusiones, sobre todo cuando de materia doctrinal se trata, de cuestiones científicas en que cada uno opina como quiere, según sus estudios, sus trabajos, su mayor ó menor competencia, es difícil traerlas al seno de una Cámara, de un cuerpo deliberante como es este. La razón es sencilla: corremos el peligro de convertir este cuerpo deliberante en una cátedra de literatura política.

Señor García y Santos—Que es lo que se está haciendo.

Señor Terra—Venimos aquí á discutir principios políticos, no principios de Derecho Constitucional, porque la Constitución de la República no está escrita en unos cuantos artículos de que ella consta; la Constitución de la República está escrita en los sesenta y ocho ó sesenta y nueve años que llevamos de vida institucional más ó menos agitada.

Señor Ximénez de Aréchaga—Y desconociéndola siempre.

Señor García y Santos—No siempre.

Señor Terra—Creyendo y opinando así, he llegado á esta conclusión: que el señor Diputado doctor Aréchaga, cuya competencia es innegable, cuya autoridad no nece-

sita de autores en que basar sus opiniones — que el señor Diputado doctor Aréchaga nos ha enseñado mucho derecho político, pero ha prescindido muchas veces precisamente de lo que enseña hace veintiseis años: del Derecho Constitucional.

Hay un pequeño artículo de la Constitución de la República que dice que quien debe interpretar la Constitución es el Poder Legislativo.

Pues bien, señor Presidente: desde que la Constitución se promulgó se ha decidido unánimemente por todos los Senadores y Diputados, es decir, por la Asamblea General, que las cuestiones de pensiones y las cuestiones de retiro y otras análogas, se deciden siempre por la Asamblea General, salvo, el caso del año 74, que motivaba no simplemente una cuestión de pensión, sinó una cuestión de cumplimiento de un tratado como era el de la Paz de Abril: y en ese caso pudo ser discutido el punto, como lo fué, diciendose de una manera definitiva, que ocurriera el interesado ante quien correspondiese, sin establecerse distingo alguno. No obstante el Sr. Vedia, uno de los que intervinieron en el debate, propuso antes de que se tomara esa resolución, que volviese á la Comisión de Milicias el asunto y no que se decidiera de plano, no dándose lugar á la cuestión ó pretendida cuestión de jurisdicción que se pretende suscitar hoy en la Cámara.

En consecuencia, el caso citado tampoco puede traerse al debate.

Hechas estas observaciones, voy á tratar de encuadrar la discusión con algún método, no sin antes observar al señor Diputado por Flores que el artículo 9.º del Código Civil, que nos ha citado en una de las sesiones anteriores, no puede ser aplicable á este caso.

Si él puede invocarse en las cuestiones privadas que surgen entre los particulares entre sí y entre los particulares y el P. E., ese artículo no puede invocarse en absoluto en una cuestión en que el P. E., no obra ni siquiera como persona jurídica, sinó que obra ejercitando un derecho de Poder público ó de Poder administrador.

Pero voy más lejos todavía: ese artículo legal no puede invocarse aquí en el seno de la Cámara, porque siendo un Poder deliberante no está sujeto á esas disposiciones que se dictan para casos particulares.

Señor Ximénez de Aréchaga—Curioso es eso. La ley para los otros, no para nosotros.

Señor Terra—¡Cómo!... ¡Lo que sería curioso es que nosotros no pudiéramos ni modificar una ley, ni derogarla!...

Señor Ximénez de Aréchaga—Llenando las formas legales. Pero no violándola aquí.

Señor Terra—Claro. En cada caso particular podemos hacerlo, señor Presidente.

Esto en primer lugar.

En segundo lugar, aún cuando se tratase de particulares, no es tan absoluta la ley ó el artículo que nos ha citado el señor Diputado, por cuanto nos encontramos en seguida con el artículo 16 del Código Civil, título preliminar, en que nos dice que en los casos en que la ley no es bastante clara ó presenta dificultades, podemos recurrir a su discusión, á los autores ó á las autoridades en la materia, á la práctica constante.

Pues bien: si eso se dá en los casos particulares—y el señor Diputado por Flores, que es abogado, debe haber citado no antecedentes, no autores, sino tambien resoluciones de los Tribunales en casos análogos, para apoyar la teoría ó la opinión que sostenía, —¿cómo

se nos puede negar á nosotros, aquí en la Cámara, que cite mos los precedentes que forman en esta materia lo que se llama en Inglaterra *common law*, es decir, el derecho común, la costumbre, y sobre todo, cuando esa interpretación es la que le han dado hasta los Constituyentes en las Asambleas de que han formado parte?....

Hay algo más. Se ha querido equiparar aquí, — y lo ha hecho el señor Diputado por Flores y también lo ha hecho el Diputado señor Vázquez Ledesma, — se ha querido equiparar aquí, aún en sus actos de persona jurídica, el Estado, á la persona civil y á la persona física. Es necesario que demostremos que esa igualdad que se quiere establecer no existe, en parte, no es absoluta.

No es exacto que la persona física pueda equipararse á la persona impropia mente llamada civil. No es exacto tampoco que la persona física y civil puedan equipararse al Estado: presentan diferencias notables en el orden natural, y aún en el procedimiento todos los días; esas diferencias se notan, son resaltantes; y en consecuencia, la ley no puede aplicarse al Estado de la misma manera que se la aplica al particular ó al individuo.

No debo recordaros, señores, que el hombre como persona es una creación del cristianismo, porque luchando por la igualdad ante Dios, *ipso facto* sostuvo la igualdad ante la ley. No quiero recordaros, porque es de todos sabido que esa ley y ese principio, que él rescató, se hizo práctico en las costumbres germánicas, que convirtieron al esclavo en siervo, esto es, según la frase gráfica de un escritor, en una persona incompleta, porque indudablemente el siervo no tenía más que ciertos y limitados derechos; no quiero tampoco recordaros que la Revolución francesa, al proclamar los derechos

del hombre de una manera absoluta, vino á establecer definitivamente ese principio que había sido incorporado ya desde tiempo atrás por el inmortal Don Alfonso el Sabio en su legislación, como puede verse en la ley 6.^a, libro 1.^o, título 12 de la «Novísima Recopilación»; principio que nuestro Código Civil incorporó á su vez á nuestra legislación positiva en su artículo 21, estableciendo la necesidad imprescindible de que toda persona civil, para que lo sea, toda corporación, toda congregación, debe dar conocimiento de su creación á la autoridad pública.

Esta es una de las primeras diferencias que desde luego surgen entre el Estado como persona jurídica y la persona física y civil. La persona física es persona por una razón muy sencilla, porque es hombre: arranca su derecho de su naturaleza misma, y por eso sus derechos son calificados de naturales y es lo que acepta la escuela Kantista, que es en la que comulga el señor Diputado por Flores.

Sus obligaciones, como consecuencia de sus derechos naturales, á su vez, son obligaciones cuyo cumplimiento se exige. ¿Pero por qué se exige?: Porque son contraídas, contratadas de una manera voluntaria, de una manera libre, por que no se concibe, según un escritor belga, la idea del derecho sino unida á la idea de la libertad.

Entrando al dominio de las personas jurídicas ó de las personas civiles, debemos preguntarnos: ¿qué son las personas civiles? Son una mera ficción legal, son una creación de la ley.

Nosotros sabemos bien que el hombre ha vivido en sociedad, porque no era posible la vida aisladamente; pero antes de la creación del Estado, voy más lejos, antes

de la creación del Departamento, Municipio, Comuna, ó como quiera llamarse, ha existido esa sociedad determinada. ¿Qué es lo que la ha creado? La ha creado la ley misma, la ha creado la voluntad de los que estaban coasociados, y de ahí es que ha surgido; ¿pero ha surgido con igual derecho que el del individuo? Veámoslo.

Pido desde luego perdón á la Cámara si la molesto, si la fatigo, con esto que pueden llamarse axiomas en materia de derecho y en materia de principios generales, pero habiéndome observado un distinguido compañero, orador parlamentario de primera fila,—acostumbrado á todos estos debates,—que no había definido suficientemente la calidad de la persona como individuo, como persona física, y la calidad de la persona civil ó jurídica, y que era necesario que aclarase este punto, que al pasar toqué, en lo que podría, (siendo benévolo todos los miembros de esta Cámara), llamar mi discurso, del jueves de la semana pasada, me veo en la necesidad de detenerme en esta cuestión pues para resolverla con acierto, creo que es necesario establecer bien claramente, definidamente, las diferencias que existen entre la persona jurídica *Estado*, y la persona civil ó física.

He dicho que la persona civil era una creación de la ley, y que se diferencian los derechos del individuo de los de esa persona jurídica, por cuanto los de aquél arrancan de su naturaleza: existen, se pueden hacer ejecutivos porque el sujeto de ellos es el hombre. Los derechos de la persona civil no tienen ese carácter.

Permítaseme adelantar algunos ejemplos. El derecho de propiedad, el derecho de contratación, el derecho á la libertad personal, cualesquiera de los que se quieran citar, son ilimitados en el hombre, salvo la limitación na-

tural, impuesta por la sociedad, salvo aquella que nuestras leyes señalan, porque se necesita que la esfera de acción de cada uno no ataque ni invada la esfera de acción de los demás, porque de otro modo la sociedad sería imposible, y el orden desaparecería.

Pero tratándose de la persona civil ¿es lo mismo? Y concretándonos al Estado, á lo que llamamos indebidamente — vuelvo á repetir — persona civil, ¿es verdad que tenga derechos, que tenga obligaciones?... En absoluto: sus derechos no son más que cargas, como las clasifica Laurent, y sus obligaciones no son otra cosa sino el cumplimiento de esas cargas mismas. ¿Y por qué?... Por una razón muy sencilla: porque la Municipalidad, como el Estado, en una palabra, en todo su conjunto, — porque al fin y al cabo la Municipalidad no es más que parte del Estado mismo — no es más que una dependencia del Poder administrador salvo algunas disposiciones legales que le dan cierta autonomía, que es de lamentarse que no sea completa, — la Municipalidad y el Estado no tienen más que cargas, no tienen derechos propiamente dichos, porque el derecho es — como ya lo he repetido, ó creo que lo he adelantado anteriormente en el curso de mi peroración — el derecho no es más que algo unido á la libertad, á la voluntad, á la deliberación; y, en este caso, el Estado, si contrae una obligación, si tiene un derecho es para determinado fin, para cumplir el que la ley le señala.

Si del régimen general pasamos al régimen particular, como el de la compraventa, como el de la contratación, entonces las diferencias son mayores, porque llegamos á esto: á que no puede contratar, á que no puede comprar, á que no puede vender sino en

determinados casos, autorizado por leyes especiales y solo al efecto de cumplir la misión que tiene.

Siento que esté yo aquí convirtiéndome en profesor, á pesar de que no puedo invocar en mi favor los veintiséis años de profesorado que tiene el señor Diputado por Flores, y si tan sólo tres y esos mismos sin competencia para ello.

(No apoyados).

Establecida esta diferencia, que creo disipará las dudas que á mi distinguido amigo y colega el doctor Rodríguez le suscitó mi primer discurso, voy ahora á ocuparme simplemente de dos afirmaciones del señor Diputado por Flores.

Si el Estado, obrando como persona jurídica, presenta las diferencias que he indicado y, por lo tanto, aún en el orden procesal, escapa á las disposiciones generales de la ley civil, como por ejemplo, á que sus bienes sean embargados, ejecutados, etc., á mayor abundamiento tenía yo razón al afirmar que hay actos del Poder administrador ó Ejecutivo, cuando obra como Poder administrador ó como Poder político, que deben escapar absolutamente á la jurisdicción de los Tribunales. Cité varios, pero voy á insistir tan sólo sobre uno de ellos para no fatigar más tiempo á la Cámara.

Como abogado de la Junta — y aquí levanto el cargo que me hizo el señor Diputado Aréchaga — como abogado de la Junta que lo he sido durante once años, y como abogado de la Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia Pública, cargo que tambien desempeñé desde el año 87 en adelante, he tenido varias cuestiones que se rozaban y se han rozado con la jurisdicción judicial y administrativa propiamente dichas.

Debo declarar, sin temor de que se levante mi afirmación, que nunca, en ningún caso, he aceptado la jurisdicción de los Tribunales cuando la Junta ha sido demandante y cuando se trataba de servicios públicos....

Señor Ximénez de Aréchaga—Se la habrán impuesto, entonces.

Señor Terra—.... es decir, cuando creía yo, como creía el doctor don José María Moreno — notable jurisconsulto argentino — que los servicios públicos, y los contratos que se hacen sobre trabajos que sobre ellos versan, escapan completamente á la jurisdicción judicial.

Pues bien: creyendo así, opinando de esa manera, fuí hasta los Tribunales de Justicia, y decliné jurisdicción en un asunto, en que fué en definitiva aceptada la teoría que sostiene el señor Diputado por Flores, no obstante lo cual, continuó opinando de la misma manera.

Tres señores Camaristas compartieron la opinión por mí sostenida. Pudimos equivocarnos, pudimos errar, pero continuó creyendo exacta la teoría que defendí.

El asunto era el siguiente; y lo voy á citar, porque si los precedentes deben tenerse en cuenta en las asambleas deliberantes, y no puede argumentarse con el artículo 9.º del Código Civil, porque son ellos los que forman y los que deciden del espíritu de la ley, cuando emanan del Poder que debe interpretarla.

Señor Pittaluga—¿ Me permite el señor Diputado una interrupción?

Señor Terra—Sí, señor.

Señor Pittaluga—Entonces, en ese caso, para el señor Diputado, como abogado de la Junta que era, esa resolución de los Tribunales es el precedente que ha ex-

plicado y fijado el espíritu de la ley: de que en esos casos es la autoridad judicial....

Señor Terra—¡Pero señor Diputado!... ¿cuál es el Poder del Estado que interpreta y explica la ley?

Señor Pittaluga—La explican los mismos precedentes.

Señor Terra—Olvida el señor Diputado que hay un artículo terminante de la Constitución de la República que establece que es el Poder Legislativo el que interpreta la ley, el que la aclara, y no es el Poder Judicial, que no hace más que aplicarla de una manera estricta y terminante, y que no puede siquiera guiarse por la equidad, que no puede siquiera tener en cuenta, según el doctor Aréchaga, ni los antecedentes, (en mi opinión sí, puede tenerlos) no para desvirtuar la aplicación de la ley sinó para buscar su interpretación legítima, porque esa es una ley de hermenéutica jurídica que ha pasado como axioma en todos los pueblos y que está incluida en el artículo 16 del Código Civil, y de la cual no se puede prescindir. No es porque, crea que el caso que voy á citar, pueda invocarse como precedente decisivo, en favor de la opinión que sostiene el señor Diputado por Flores, sinó para demostrar el peligro, que lleva consigo, si se aceptara, ella, hasta para la misma Sociedad.

El año 86 el P. E., intimó el desalojo de todos los establecimientos que existían en la playa de la Aguada y que se dedicaban al arreglo de huesos, tripas y otras cosas por el estilo, establecimientos considerados insalubres por todos los autores y por todas las autoridades.

No recuerdo bien el número de establecimientos existentes, pero creo que no bajarían de diez ú once: el hecho es que todos sus dueños abandonaron la localidad dentro de los dos años que se les dió de plazo para

establecerse fuera del radio en que estaban, menos uno.

Ese establecimiento se mantuvo allí, hizo su dueño las obras que se le habían intimado; pasaron siete ú ocho años, y cuando se trató de desalojarlo pidió amparo de posesión á los Tribunales. Encontró un juez que consintió en ese amparo de posesión, lo que era un atentado, porque se trataba, señores, de una cuestión que caía exclusivamente bajo el dominio del Poder público. Se trataba de una cuestión de higiene, y esa cuestión de higiene (y aquí empieza mi contestación al señor Diputado por Flores, en cuanto me negó días anteriores que no existía lo contencioso-administrativo en Inglaterra)....

Señor Ximénez de Aréchaga—Y se lo niego todavía.

Señor Terra—... y las cuestiones de higiene, las cuestiones de sanidad, ni en Inglaterra siquiera están sometidas á los Tribunales de Justicia, á los Tribunales ordinarios.

Señor Ximénez de Aréchaga—Ni aquí tampoco señor. ¡Si las cuestiones de sanidad no son cuestiones judiciales!...

Señor Terra—.... porque entonces toda la población perecería si no damos siquiera un poco de elasticidad á la acción del Poder administrador cuando obra dentro de sus atribuciones generales, tratando de impedir un mal grave á la población, como en el caso.

Se resolvió, como decía, mantener en la posesión á ese señor, dueño de una de las fábricas, con perjuicio evidente de todos los demás que habían cumplido el mandato del P. E., perjuicio que continúa todavía hoy, porque la competencia se hace imposible, porque los unos están á tres leguas de la ciudad y el otro está ahí sobre un mue-

lle donde carga y descarga todos sus materiales. Llegó á segunda instancia, y como era natural, hombres prácticos en estas materias, que están acostumbrados á tratarlas todos los días, creyeron, y creyeron bien, que la única acción que podía tener el damnificado en caso de que se creyese tal, era recurrir á los Tribunales pidiendo los daños y perjuicios, que la medida les irrogaba, pero nunca pidiendo la revocatoria del decreto del P. E., que le mandaba cambiar su fábrica á otro lugar; y así lo resolvió el Tribunal en segunda instancia, de una manera clara y terminante, y lo resolvió aceptando un fundamento de un auto anterior dictado por el señor camarista doctor Piera, cuya competencia no puede ponerse en duda, en el cual sostenía que no era posible mandar suspender la orden de desalojo.

Perdí sin embargo, en tercera instancia.

Señor Ximénez de Aréchaga—Perdió la tercera y concluyó.

Señor Terra—Es claro: se confirmó lo que para mí era una arbitrariedad.

Señor Ximénez de Aréchaga—Y aquellos hombres de práctica y de experiencia estuvieron de acuerdo con el juez de primera.

Señor Terra—Se confirmó lo que para mí era una arbitrariedad, y para el señor Diputado, que acaba de afirmar que estas cuestiones, en ninguna parte son del resorte de los Tribunales. He citado este caso para demostrar al señor Diputado que nunca he acatado en estos asuntos la jurisdicción de los Tribunales y al mismo tiempo para demostrar el peligro que de acatarla, se sanciona.

La resolución indicada no importa establecer que haya una jurisdicción contencioso—administrativa, supeditada á

la judicial, en este país,—porque ella no hace cosa juzgada.

Decía hace un momento (y esto viene á apoyar mi aserto) que en Inglaterra la sanidad, la salubridad, la higiene, en una palabra, están completamente fuera de todos los Tribunales, y eso hacía exclamar á uno de nuestros estadistas y uno de nuestros oradores más eminentes, recordándonos unas palabras célebres de Lord Chatham y que todos conocen de memoria, según las cuales «en la cabaña del pobre penetra la lluvia, el viento, pero no entra el Rey», recordando esas palabras nos decía: «pues estamos atrasados de noticias, porque en la última bohardilla del pobre como en el palacio más opulento de Londres, penetra hoy el encargado de la higiene pública».

¿Y por qué, señor?... Porque precisamente la higiene, la sanidad, están completamente fuera del dominio de los Tribunales,—voy más lejos todavía,—fuera de la jurisdicción de los Tribunales ordinarios, porque su tramitación tiene que ser rápida y deben estar sujetas por consiguiente, si el régimen judicial, es el que se acepta, á Tribunales administrativos especiales.

No quiero que el doctor Aréchaga, Diputado por Flores, pueda decirme que invento, no quiero que crea exclusivamente en mis palabras, y voy á permitirme citar, con la vénia de la Cámara, si es que, como lo desearía, el señor Presidente no autoriza un cuarto de intermedio, porque me siento un poco fatigado —voy desde ya á citar....

Señor Presidente—Pasaremos á cuarto de intermedio.

(Así se efectúa)

Continúa la sesión.

Tiene la palabra el Diputado señor Terra.

Señor Terra—Antes de insistir sobre el punto que

trataba cuando solicité el cuarto intermedio que me fué concedido, cual era el de demostrar que en Inglaterra la higiene, tomando el término general, escapaba completamente á los Tribunales ordinarios, séame permitido hacer una observación general también, y esta es, de que cuando yo en una de las sesiones anteriores manifesté que tanto en Inglaterra como en Estados Unidos no había Tribunales ordinarios para fallar las cuestiones contencioso-administrativas, no quise decir — como ya lo hice notar también en la sesión anterior — no quise decir, que no hubiera Tribunales para fallarlas, porque son dos cuestiones completamente distintas.

Yo he establecido — y creo que nadie puede negarlo — que hay varias clases de cuestiones contenciosas: las que surjen del Derecho Civil, del Derecho Penal, del Derecho Comercial; las hay que surjen entre el Estado y el particular, y las hay que surjen entre el Estado y el empleado ó aquel que de él depende; y entre éstas he establecido una diferencia también, siguiendo en esto una teoría general que desde el año 1828 la estableció Vivien en Francia y que la han sostenido todos los tratadistas después y entre ellos, en un proyecto de ley notable, Santa Maria de Paredes, que la defendió contra Cárdenas, así como la defendió también don Alfonso González en pleno Congreso de Diputados, en España, en el año 1887.

Esa diferencia era radical. Hay allí lo contencioso-judicial, y eso corresponde exclusivamente á los Tribunales ordinarios, como en nuestro país, de acuerdo con la Constitución, toda cuestión privada, civil, criminal, penal ó comercial, corresponde también al Poder Judicial, como toda cuestión en la cual, el P. E. obra como parte con-

tratante, con las diferencias que ya he establecido con la persona jurídica.

Pero hay una jurisdicción completamente distinta, señor Presidente, y esa jurisdicción es discrecional ó es reglada. La jurisdicción discrecional es la que compete al P. E. cuando no hiere más que intereses en las decisiones ó en los actos sobre que resuelve.

La jurisdicción reglada, como la llama Santa María de Paredes, ó contencioso-administrativa, propiamente dicha, se dá cuando hay un derecho controvertido, cuando el P. E. tiene que someterse á una regla anterior, á un decreto, á una ley, en cuyo caso puede violarla ó no, pues la ley puede no ser bastante clara ni suficientemente explícita.

Pues bien: tratándose de nuestra administración, tratándose de estos actos, sobre todo de lo contencioso administrativo, de lo administrativo reglado, como lo clasifica el mismo autor ya citado, Santa María de Paredes, tratándose de eso es que no hay leyes expresas en el país, sino en determinados casos. Y aquí cabe responder también á un argumento ó á una observación que me hizo el señor doctor Aréchaga.

Hay una ley de ferrocarriles que establece cuál es el procedimiento que en esta materia debe tenerse en cuenta. Hay una ley especialísima, como la hay en los Estados Unidos, y como la hay en la misma Inglaterra, por la que se establece un procedimiento especial en materia de impuestos y que en nuestro país dispone que sean los jueces de primera instancia, los de paz, y de segunda, sin apelación de ningún género, es el Juez Letrado Nacional de Hacienda.

Hay una ley que establece que el Fisco, el Fisco,

señores, no el Estado obrando como persona política, no el Estado obrando como administrador, el Fisco que es una cosa muy distinta, está sometido al igual de la persona jurídica, á las leyes generales, y al Juez Letrado de Hacienda en ciertos casos; pero de ahí no se puede deducir que haya una ley que establezca de una manera terminante, completa, que todos los actos del Poder público, cuando obra como gobierno, estén sujetos á la administración de justicia.

Hecha esta salvedad voy á hacer otra que la completa, y es la siguiente.

No tengo para qué discutir cuál es el mejor medio de solucionar cuestiones de esta naturaleza; no tengo para qué establecer si soy partidario del sistema administrativo puro, del sistema judicial ó de otro cualquiera.

Sé bien—y lo saben todos los miembros de esta Cámara—que en esa materia se han propuesto diversas soluciones, que en esa materia algunos países han creído, y en la práctica, creo que el doctor Aréchaga también la ha aceptado, ya que no en teoría, que lo administrativo puro es lo que debe primar.

Señor Ximénez de Aréchaga—No señor; de ninguna manera.

Señor Terra—Contestaré á su tiempo.

Han creído otros que es el sistema judicial.

Algunos han venido á pregonarnos aquí un sistema eclético entre lo judicial y lo administrativo; y otros han propuesto la verdadera solución en mi sentir, cual es la del sistema judicial, sí, pero con Tribunales especiales encargados única y exclusivamente de las cuestiones contencioso-administrativas ó de aquellas que se rocen con el Poder administrador cuando obra como Poder

público y cuando obra como administrador y no como persona jurídica, salvo ciertos y determinados casos que ya he indicado.

Yo también opino como el doctor José María Moreno, que cuando se trata de servicios públicos y de actos que con ellos se relacionen, caen también bajo lo contencioso-administrativo y no bajo lo judicial.

La teoría de lo judicial en esta materia parece que es la que sostiene el señor Diputado por Flores: toda cuestión contenciosa no se distingue, cae bajo los Tribunales de Justicia.

¿No es eso señor Diputado?

Señor Ximénez de Aréchaga—Completamente.

Señor Terra—La teoría de lo administrativo puro es también, como todas las teorías absolutas, errónea—por lo mismo que sostiene que todos los actos del Poder administrador caen bajo el Poder administrador mismo, y en la práctica, vuelvo á repetir, el señor Diputado por Flores la ha confirmado.

La teoría ecléctica, por así llamarla, siguiendo á uno de los autores en esta materia, es la que supone que debe someterse la cuestión al P. E., al Poder administrador, y en apelación ó en alzada llevarla á un Tribunal especialmente constituido.

La teoría armónica es algo que coordina ó que combina todas estas teorías. Cuando se trata de derechos se va generalmente, según los que las sostienen, á Tribunales especiales, pero especialmente nombrados y en cierta forma inamovibles, para resolver estas cuestiones administrativas.

Pero yo no tengo para que entrar en eso. Yo tengo simplemente que partir de lo que está estatuido entre no-

sotros, de lo que está legislado y de lo que no está legislado, y entonces, en esta parte tengo que ir á la fuente, á la Constitución de la República, á las prácticas parlamentarias, á los antecedentes que forman, lo que ya he dicho, nuestra *common law*, es decir, nuestro derecho común.

Pues bien: hecho este paréntesis, voy á entrar de lleno en mi argumentación anterior.

He dicho que las leyes de salubridad y sanidad están completamente excluidas de los Tribunales ordinarios en Inglaterra: ellas dependen de autoridades especiales.

El señor Diputado por Flores ha negado el hecho. No tengo la autoridad de su palabra y necesito recurrir á otras, y voy á hacerlo con la vénia de la H. Cámara.

Jacquelin, en su notable obra sobre la jurisdicción administrativa dentro del Derecho Constitucional, editada el año 1891, posterior á la que el señor Diputado por Flores consideró notable, y que en mi humilde opinión también así considero, de Franqueville, sobre el régimen judicial de la Gran Bretaña; — Jacquelin nos dice en la página 209, hablándonos de las atribuciones de los Tribunales administrativos creados por la ley del año 1871, que es su texto fundamental, en lo que se refiere á la organización « de la *jóven* jurisdicción administrativa inglesa », del mismo modo que en lo que á sus atribuciones consigna la ley de 11 de Agosto del 75, que es un verdadero Código que consta de más de trescientos y tantos artículos, sin contar los anexos, y donde se encuentran de una manera detallada, precisa y terminantemente indicadas cuáles son esas atribuciones, Jacquelin, dice: « Esa ley coloca entre las atribuciones de las oficinas y de lo que en Inglaterra se llama « *Local government board* » (es decir una oficina espe-

cial de gobierno local que no hay que confundir con nuestros jueces de paz, porque es una cosa completamente distinta) « todas las medidas que interesan á la salud y « salubridad pública, hospitales, sitios donde se depositan « cadáveres y, en fin, todo lo que se relaciona con la « policía urbana, (camino, calles, construcciones, mercados, etc.) »

Señor Ximénez de Aréchaga—¡Pero si son jueces!..
¡Si los jueces de paz son, ante todo, jueces!...

Señor Terra—El *Local government board*, es una cosa completamente distinta á los jueces de paz que tenemos en nuestro país.

(Apoyados.)

Señor Ximénez de Aréchaga—No á los de allí.

Señor Terra—Es un Tribunal especial que escapa á toda administración de justicia....

Señor Ximénez de Aréchaga—No, señor.

Señor Terra—.... y si me permite que yo continúe en el uso de la palabra, voy á demostrarle algo más, y es, que la Corte de Reclamos en Norte América es un Tribunal especialísimo, cuyo Presidente es nombrado por el Presidente de los Estados Unidos con anuencia del Senado.

Señor Ximénez de Aréchaga—Como todos los jueces en Norte América.

Señor Terra—Pero los otros no.

Señor Ximénez de Aréchaga—Todos, señor.

Señor Terra—Los otros cuatro jueces, que fueron aumentados á siete por ley posterior, no son nombrados por el Presidente de los Estados Unidos.

Señor Ximénez de Aréchaga—Todos.

Señor Terra—Por el Presidente de Estados Unidos, no.

Señor Ximénex de Aréchaga—Todos.

(Murmullos en la Cámara).

Señor Terra—En Estados Unidos no hay un solo juez que sea nombrado por el Presidente de los Estados Unidos, sinó el que preside la Corte de Reclamos.

Señor Ximénex de Aréchaga—Está equivocado: todos los jueces.

Señor Terra—Espero que lo pruebe.

Pues bien, señor Presidente. Esto demuestra, decía, de una manera clara, que las cuestiones de sanidad, las cuestiones de higiene, escapan completamente á la administración ordinaria de justicia en Inglaterra, y según el señor Diputado no había un solo asunto que tuviera carácter administrativo, que á ella pudiera escapar.

Esto en cuanto al primer punto.

Ahora en cuanto al segundo, que motivó una de sus interrupciones, ya no le citaré á Jacquelin que para mí es la última palabra en estas cuestiones; pero le citaré á Franqueville, que el señor doctor Aréchaga acepta como maestro, y como maestro completo en esa materia. Cree que no hay nada más allá.

¿Qué nos dice Franqueville?... Lo mismo, señor Presidente, que yo afirmaba en la sesión anterior; nos lo dice, no tratando de la acción de la justicia sobre los Poderes públicos como tales, sobre la Corona y sobre sus Ministros, sinó de los Poderes públicos, mientras obraban como administradores, no en el caso de responsabilidad política, sinó exclusivamente cuando desempeñan la misión para que fueron creados, obrando en el orden y en la esfera legal en que deben moverse y girar....

Pues bien: es ahí donde nos dice, y nos dice de una manera terminante: « que si bien la Corona no puede

« ser ejecutada ni aún por cuestiones civiles, sus empleados, los que de ella dependen, que forman parte integrante de ella, pueden serlo » ; ¿pero cómo?... « con la anuencia del Poder Administrador. Los Tribunales no tienen el derecho de entender en demandas que contra ellos se deduzcan, y, sobre todo, no tienen el derecho de admitir, ninguna interpuesta por un extranjero, para someterlos á juicio: es simplemente un inglés quien puede hacerlo, es simplemente un súbdito de Inglaterra. »

¿Como se ha modificado esa disposición? Por lo que yo llamaba hace un momento el *common law* de aquel país. El interesado expone ante el Poder administrador, ante la Corona, cuáles son sus derechos, cuáles son los fundamentos que tiene para poder accionar, y el Ministro del Interior es quien decide si procede ó no la acción; y en virtud de esa decisión es que vá á los Tribunales ordinarios,—ordinarios,—entendámoslo bien, con las diferencias que existen en Inglaterra para los que accionan en materia civil, judicial y penal, y los que tienen que entender en materia administrativa.

Pues bien: esa petición, como ya lo expliqué, que no es más que una Memoria que se presenta al Ministerio del Interior, si es despachada favorablemente, autoriza al *súbdito británico* á accionar contra el empleado.

Pero si esa petición es rechazada por el Ministro del Interior, no hay cuestión, no hay derecho, aún para el súbdito británico, para accionar; y tan no tiene derecho, que ni siquiera puede llamar á juicio al Ministro por la resolución que ha dictado y que cree injusta, sea ella de la naturaleza que fuere.

Esto fué impugnado por el señor Diputado; pero esto

está en Franqueville, tomo primero, página 56 y siguientes, edición de 1893.

Pues bien: en la misma edición, y páginas 188 y 89 hay algo más respecto á esto.

Estudia el autor de que me ocupo la Constitución del Banco de la Reina, Tribunal especialísimo. Si el señor Diputado me dice que indudablemente es un Tribunal que sólo entiende en cuestiones civiles, criminales, comerciales y financieras y de otros géneros, desde luego le declaro que sí,—pero entendámonos: entienden de ellas las diversas Cortes en que se divide, no entiende como Tribunal único. Desde luego, hay Tribunales unipersonales y Tribunales colegiados en el Banco de la Reina; y para que no se crea que yo invento, y para que el señor Dr. Aréchaga no vuelva á hacerme un reproche como el que me hizo en la sesión pasada, repitiendo uno que hace veintidos años me hizo en clase tratándose de cuestiones sobre los ferrocarriles norte americanos, de que no son exactos mis asertos, voy á permitirme citar, al pasar, los nueve Tribunales en que está dividido el Banco de la Reina.

Señor Ximénez de Aréchaga—Los conozco.

Señor Terra—No dudo que el señor catedrático los conozca.

Pues bien: son nueve Tribunales compuestos de quince jueces. Uno es el Presidente que, como dije, se clasificaba allí de *Lord Chief Justice*. Los otros, que son catorce jueces de derecho, dividen el trabajo, someten las cuestiones, según su naturaleza, á varias Cortes, á varios Tribunales unipersonales ó colegiados, y entre ellos está el primero que es la Corte de primera instancia, que conoce en materia civil y comercial. Ese es el primer Tribunal.

Segundo, una Corte de Quiebras, cuyas audiencias tienen lugar siempre en Lóndres.

Tercero, un Tribunal especial administrativo que conoce en las demandas formuladas por particulares contra el Gobierno.

Señor Ximénex de Aréchaga—Un Tribunal de Justicia, sí, á eso vamos: el Juez de Hacienda de nuestro país.

Señor Terra—Yo no le discuto al señor Diputado cuál es la mejor de las teorías. Yo simplemente lo que discuto es lo siguiente: de que hay en Inglaterra, como lo hay en Estados Unidos, y voy á demostrarlo, un Tribunal especial para decidir estas cuestiones.

Señor Ximénex de Aréchaga—¡Si eso no se lo he negado!.... Yo lo he afirmado primero que el señor Diputado.

Señor Terra—Pero yo no he afirmado, como el señor Diputado me ha hecho decir, que sean Tribunales ordinarios, comunes.

Señor Ximénex de Aréchaga—Ordinarios, comunes.

Señor Terra—No, señor: porque en Inglaterra no son Tribunales ordinarios cuando tienen una misión especial señalada.

Señor Ximénex de Aréchaga—Como el Juez de Hacienda.

Señor Terra—¡Es claro!... porque se trata de materias distintas, en los que la jurisdicción no es prorrogable. (Murmillos en la Cámara).

Yo pregunto: ¿dónde está entre nosotros regulado, dónde está reglado eso?... Nada existe al respecto, y mientras no exista, tienen que recurrir á la Asamblea los que se consideren damnificados. Pero eso no importa

tampoco decir que lo mejor no sería dictar una ley general.

Queda constatado que hay un Tribunal especial en Inglaterra, para entender en cuestiones administrativas. La tendencia en Inglaterra y en Estados Unidos, es, á no dudarlo, judicial. En lugar del Consejo de Estado como en Francia, tienden á constituir Tribunales especiales, que son verdaderos Consejos de Estado, como lo voy á demostrar entrando de lleno en la teoría norteamericana.

Sostuve, señor Presidente, en una de las sesiones anteriores, que en Norte América, si bien con marcada tendencia judicial, para resolver las cuestiones administrativas, se había establecido primeramente, para llevarla á los Tribunales, una autorización de las Cámaras, y que después se había creado lo que se llamaba la Corte de los Reclamos, por una ley de 1855. Esa ley estableció al principio, que los jueces que comprendían esta Corte de Reclamos serían cinco, de los cuales uno, el Presidente, *no los demás*, sería nombrado por el P. E., con anuencia del Senado.

Esa ley puede verse en la sección 1,049 de la Colección de Estatutos revisada, de los Estados Unidos.

Posteriormente, por otra ley se aumentó el número de miembros de ese Consejo á siete (cinco eran anteriormente) y se les dió algunas otras facultades.

Como yo no quiero apelar á mi memoria, voy también á citar autores, aún cuando no sea propio de esta Cámara el estar aquí citando nombres y trayendo una biblioteca entera para dilucidar las cuestiones que se debaten.

Encuentro en Carlier «La República Americana», una obra notable, publicada en 1870, la explicación de

lo que se entiende por Tribunal de los Reclamos, las facultades que éste tiene, y para no molestar mucho á la Cámara que ya noto que está fatigada, me limitaré exclusivamente á decir que entre esas facultades: estarán todas las que quiera el señor Diputado por Flores, menos las que se refieren á pensiones y retiros, porque esas están completamente excluidas, hasta de ese Tribunal especial que se llama el Tribunal de Reclamos de Norte América.

Las decisiones que con respecto á ellas deben dictarse son exclusivas del P. E., como se establece de una manera clara en la ley del 87: « Tienen competencia « para entender y resolver en todas las demandas fundadas en la Constitución de los Estados Unidos y leyes del Congreso, menos en las que se refieren á pensiones. »

No quiero insistir más...

Señor Ximénez de Aréchaga—Ahí falta el complemento.

Señor Terra—¿Cuál?

Señor Ximénez de Aréchaga—Menos en las cuestiones de pensiones que son, dice el señor Diputado, de la exclusiva competencia del Poder Ejecutivo....

Señor Terra—Es claro.

Señor Ximénez de Aréchaga—.... y después agregaría, y de las Cámaras.

Yo digo que eso no es cierto, que son de la competencia de otra Corte tan ordinaria como...

Señor Terra—No sé si en alzada el Tribunal Federal tiene el derecho de juzgar. Lo que sé es que esas cuestiones de pensión son de la exclusiva competencia del P. E. y del Legislativo.

El señor Diputado me vá á permitir que indique el por qué, en mi opinión, de la modificación esa de la legislación americana, apelando á un recuerdo de clase.

Recuerdo que cuando se trataba de la constitución del Poder Judicial, nos citaba el señor catedrático, combatiendo á Tocqueville y Laboulaye, que es de lamentarse que no sean hoy el *vade mécum* de los estudiantes, porque hay mucho que aprender en ellos, nos citaba á Claudio Janet, quien estudiando los Estados Unidos contemporáneos criticaba y criticaba de una manera acerba la forma en que se constituían los Tribunales y los Juzgados de Norte América.

Esa crítica la he visto posteriormente reproducida por algunos autores, y creo que entre ellos, si es que mi memoria no me es infiel, por el duque de Noailles en su notabilísima obra intitulada « Cien años de República ». La crítica de Janet se basaba en que era un error llevar á los Tribunales de Justicia jueces por votación anual. ¿Por qué?... Porque se llevaban, en general, en vista de intereses privados — particulares. Era necesario establecer la inamovilidad de todos los jueces, como se ha hecho aquí, siguiendo la teoría general, la teoría admitida, la que ha pasado en autoridad de cosa juzgada como garantía de imparcialidad.

Tal vez es precisamente esa la razón, la causa, que ha motivado que en los Estados Unidos se hayan separado las cuestiones de la administración, de la jurisdicción de los jueces de paz y de los jueces locales, en una palabra, las cuestiones contencioso-administrativas, para llevarlas á Tribunales especialísimos, — y eso mismo para ciertas cuestiones, — con apelación para la Alta Corte, que es inamovible. Sus miembros no se cambian sino cuando faltan al cumplimiento de sus deberes.

Voy á concluir, para no hacer uso más de la palabra en este debate ni en otro análogo.

Creo que he fundado mis opiniones: serán buenas ó serán malas, estarán basadas en derecho ó no lo estarán. Ahí van. A lo menos son sinceras. Opino de esta manera desde que era estudiante: el señor catedrático de Derecho Constitucional, doctor Aréchaga, actual Diputado por Flores, bien lo sabe.

Para concluir, declaro que desde que nuestras leyes no tienen absolutamente una disposición que someta á los Tribunales de Justicia ó Tribunales especiales la decisión de los asuntos en que el P. E. obra como Poder público ó como Poder administrador, esos asuntos corresponden al exclusivo dominio de la Cámara.

Ahora,—cabe que explique una afirmación, que al pasar, hice en esta sesión.

Dije que el doctor Aréchaga opina, teóricamente de una manera y en la práctica de otra, y me disculpará el señor Diputado que cite un ejemplo, aun cuando le es personal.

El doctor Aréchaga es partidario de la teoría judicial, para decidir todas las cuestiones en que el P. E. esté en conflicto, ya se trate de actos ejecutados como persona jurídica, ó cuando obra como Poder administrador en ejercicio de sus facultades simples, graciosas ó discrecionales, ó en el ejercicio de sus facultades regladas.

Pues bien: el doctor Aréchaga se encontró en un caso, para mí típico, de contencioso administrativo, de contencioso-reglado, un caso en que el doctor Aréchaga debió ocurrir á los Tribunales de Justicia, según su teoría.

Señor Ximénex de Aréchaga—No, señor. Ya sé á lo que se refiere, á mi destitución de la cátedra.

Señor Terra—Voy á eso.

Señor Ximénex de Aréchaga—Está equivocado.

Señor Terra—Perfectamente.

Señor Ximénex de Aréchaga—Está equivocado.

Señor Terra—Con razón ó sin ella, no voy á entrar á juzgarlo, se separó al doctor Aréchaga de la cátedra de Derecho Constitucional, como se separó al señor Destéffanis y á otros.

Pues bien: ¿ocurrió á los Tribunales el doctor Aréchaga?...

Señor Ximénex de Aréchaga—No, porque sería un desatino.

Señor Terra—... Según su teoría, debía haberlo hecho, porque precisamente se le había quitado una propiedad, un derecho, como era la cátedra adquirida en concurso, que había desempeñado durante muchos años con alta competencia, y que todos debemos felicitarnos la desempeñe todavía.

Pues bien, señores,—no ocurrió á los Tribunales de Justicia, sinó al Poder administrador, es decir, al P. E.; ni siquiera ocurrió á la Cámara: fué al Poder administrador....

Señor Ximénex de Aréchaga—Es claro.

Señor Terra—... tomando como una cuestión administrativa; simple, graciosa, discrecional, lo que real y decididamente era una cuestión contencioso-administrativa reglada.

Señor Ximénex de Aréchaga—¡Qué error!

Señor Terra—No es un error, sinó dentro de su teoría.

Era un caso típico, un caso perfectamente claro. Se había herido un derecho, se le había arrancado una propiedad, y sin embargo, ¿adónde ocurrió?... Al Poder administrador. No al Cuerpo Legislativo ni tampoco al Poder Judicial, ¿por qué, señor presidente?... porque no encontró una ley que estableciera eso, sino que, como catedrático de Derecho Constitucional, encontró la práctica de sesenta y siete años, aún la de los Constituyentes, que nos habían dado ese Código Fundamental, encontró esa práctica, sancionando la teoría que estamos aquí sosteniendo, como una base de buen gobierno y algo más que todo eso, defendiendo un principio inmovible, el de la división de los Poderes, pero dentro de lo natural y de lo lógico y no dentro de lo absoluto, porque no hay peor teoría que esa de los principios generales que se quiere implantar siempre aquí ó en cualquier parte, sin atender á las circunstancias ni tener en cuenta los tiempos ni los lugares, sin tener en cuenta ninguna de las causas que influyen en la vida política de los pueblos y que informan los actos de los Poderes públicos.

He concluído. (1)



(1) Salvo ligeras modificaciones, en mérito á conservar el sentido de la frase, me he ajustado á la versión taquigráfica, pues de otro modo, hubiera eliminado todo lo que importa repeticiones sobre temas tratados ampliamente en el curso del debate.

SOBRE PATENTES DE GIRO

SOBRE PATENTES DE GIRO

Señor Terra—Voy á votar este inciso, (1) sin perjuicio de que someta á la consideración de la H. Cámara uno aditivo en el cual se establezca que los Bancos de depósitos y descuentos, además de la patente de 1,000 pesos abonen una adicional, no sobre los depósitos, como se hace en la República Argentina y en otros países, sino sobre las utilidades líquidas, según balance anual.

No pretendo discutir el punto: lo someto simplemente á la consideración de la Cámara. Pero muéveme á proponer este inciso adicional el hecho de que los Bancos de depósitos y descuentos no pagan absolutamente ningún impuesto sobre los depósitos, —á plazo fijo, por ejemplo, — como se da el caso también en la República Argentina, donde á lo menos pagan el uno por ciento sobre las sumas que corresponden á los depósitos en cuenta corriente; y que rara vez, —y hoy, creo que es absoluta la afirmación que voy á hacer, — pagan interés sobre las sumas que toman en cuenta corriente y en depósito, sumas que vienen á representar para ellos la mayor parte de su capital, que gira y que circula

(1) El que en el Proyecto de Ley en discusión señalaba á los Bancos patente de mil pesos.

y que les da ganancias que rara vez bajan del 12 % y que en los momentos más apremiantes para nuestra plaza, suelen subir hasta catorce y algo más.

En consecuencia creo, que si todo capital que produce una renta, debe pagar y debe ser gravado, como lo es en general, tanto aquí como fuera de aquí, tengo para mí que los Bancos, que tienen todo á ganar, absolutamente nada á perder; que siempre se cierran á la banda, por así decir, en los momentos en que deben facilitar la circulación y el movimiento comercial, también deben concurrir con algo, al pago de los servicios públicos, con algo más que la patente de 1,000 pesos.

Es por estas razones que yo propondría, que además de esa patente se estableciera una adicional de 10 % sobre las utilidades líquidas según los balances anuales de cada institución bancaria.

Como no pretendo promover cuestión, porque no es el momento de hacerlo, y la ley debe votarse, porque es preciso que el P. E. tenga los recursos necesarios para poder hacer frente á las erogaciones que demandan los servicios que le están encomendados, hago la indicación, por si ella es aceptada.

Señor Presidente — ¿Ha sido apoyada?... — (Apoyados).

Sírvase redactar la moción. — (Se lee lo siguiente): «Pagarán 1,000 pesos. — «Bancos de depósitos y descuentos...

Señor Terra—(*Dicta*)... «y además una patente adicional de 10 % sobre sus utilidades líquidas, según balance anual».

(Interrupciones).

Señor Terra—El señor Diputado doctor Herrera,

lejos de combatir la indicación que he hecho, la ha apoyado de una manera amplia, porque es de los que creen que no debe haber capital, que esté en circulación, que no debe haber renta, que no pague un impuesto. Solamente cree que no es de oportunidad la moción que yo he hecho y que eso debe ser materia de una ley general.

Desde luego yo lo acompañaré en esa ley ampliamente; pero creo, que si porque esta cuestión no ha sido nunca tratada antes de ahora sino incidentalmente, y no se han gravado nunca tales ó cuales capitales, no se pueden gravar no hay porque no hacerlo cuando se trata de una Ley de Patentes...

Señor Herrera y Obes — Yo no digo que no se pueda, digo que no se debe. La diferencia es grande.

Señor Terra—El señor Diputado cree que no se deben gravar...

Señor Herrera y Obes—En estos momentos.

Señor Terra—...sino por una ley general. Acompaño al señor Diputado, porque yo he empezado por declarar que lanzaba la idea...

Señor Herrera y Obes—Perfectamente.

Señor Terra—...sin tratar de discutirla, como no la voy á discutir, sino simplemente para que quede constancia aquí, si es que no se vota, como debía votarse, porque creo que esos capitales que están en depósito deben ser gravados, por cuanto los servicios que prestan al país esas instituciones, son mínimos en cambio de los beneficios que recogen porque se trata de depósitos hechos á plazo fijo ó en cuenta corriente, que no pagan absolutamente nada, ni el sello, — como pagan en la República Argentina — el 10 % sobre los depósitos que se

hacen en cuenta corriente ó depósitos á plazo fijo. (Interrupciones).

Señor Terra—Yo pretendo salvar una dificultad, que es la que indicaba el señor Bachini en esta Cámara, hace dos ó tres años, cuando propuso un impuesto análogo más ó menos al que estoy proponiendo aquí. Él lo propuso sobre los depósitos, y yo lo propongo sobre las utilidades según balance anual del Banco, lo que facilita mucho más su percepción y es más proporcional á la vez y no va á atacar al contribuyente, porque al fin y al cabo el contribuyente no lo paga en este caso.

No insisto en la cuestión. Simplemente quería hacer constar que creo que los Bancos de depósitos y descuentos deben pagar una patente adicional sobre el producto líquido anual; y ya que el Diputado señor Barbagelata adelantó algo respecto á los Bancos de emisión, correlacionando la 13.^a Categoría con la 15.^a, quiero decir algo más, para concluir y no hacer otra vez uso de la palabra.

Yo pretendía proponer, pero veo que el espíritu de la Cámara no está para modificaciones, sobre todo en esta materia, una patente mayor á los Bancos de emisión, depósitos y descuentos, además de esa adicional que he indicado, porque creo que la emisión es un privilegio, es una facultad exclusiva del Estado, de la Nación, y que, cuando se concede, facilita las operaciones de esos establecimientos de crédito, y da mayores ventajas, que á cualquier otro que carece de esa facultad.

Creo que es una moneda el billete de Banco, y en consecuencia, el Estado cuando concede á una institu-

ción determinada la facultad de emitirlo, debe también tomar para sí una parte de las utilidades ó imponer un gravamen especial á esa institución á la que cede el privilegio; y por eso creo que los Bancos de emisión, que están en una posición distinta á la de los Bancos de descuentos, porque tienen un privilegio mayor y un medio más fácil á su disposición de hacer circular sus capitales,debían tener una patente doble ó triple de la que establece se por esta ley.



CONSOLIDACIÓN
DE LOS
CERTIFICADOS

CONSEJO DE ESTADO

Consolidación de los Certificados

(El Siglo 6 de Octubre de 1899)

(Fundamentos dados á su proyecto, en la sesión del día 3 próximo pasado, del Consejo de Estado, por el Dr. Arturo Terra, según versión taquigráfica).

Señor Terra—Rogaría á la mesa se sirviera ordenar la lectura de un proyecto de ley relativo á la Consolidación de los Certificados de Tesorería, que he entregado á la Secretaría.

Señor Presidente—Léase.

(Se lee el proyecto presentado por el doctor Terra del cual tienen conocimiento los lectores por las publicaciones hechas).

Señor Presidente—Invito al señor doctor Terra á hacer uso de la palabra para fundar su proyecto.

Señor Terra—Aún cuando las modificaciones que propongo son de detalle, y, á pesar de haber adelantado ya por la prensa algunas de las razones que tengo para opinar del modo que se indica en el proyecto que acaba de leerse, como esas modificaciones están ligadas las unas á las otras intimamente, voy á adelantar algunas de las consideraciones que les informan.

Creo que entre el proyecto del P. E. y el proyecto de la C. de H., cabe una tercera combinación que concilie los intereses de los tenedores de Deuda y al propio tiempo contemple los del Estado.

El proyecto del P. E. parte de una bonificación de 20 % calculada sobre el capital nominal de la deuda en 31 de Julio; y, para dar movimiento á esta deuda, dándole más valor para sus tenedores, le acuerda un interés de 6 % y una amortización acumulativa de 2 %. — Constitúyese, en una palabra, una deuda de 8 %, que requiere un servicio de 368.000 \$ — lo que vendría á dar como promedio de tipo al emitirse 85 %.

Pero si el tipo se computase con arreglo al de cotización actual de otras deudas, sería el de 75 %, — comparado por ejemplo — con la Consolidada, que hoy está cotizándose al ínfimo precio, de 42 %, y que no goza más que de 3 1/2 y 1 % de amortización, que es aleatoria, pues está sujeta al excedente, del 45 % de la renta afectada al servicio, que quede, pagado el interés. La deuda pues, tal como la proyecta el P. E., decía, dadas las dificultades del momento porque atraviesa el país, no podría alcanzar sino á un 75 % como máximo, en razón del interés y amortización que le fija.

Se impone además al Estado una erogación de diez millones seiscientos y tantos mil pesos, que es lo que costará su total extinción, que por otro lado no podrá darse, sino en un término de 29 años.

Pasemos al proyecto de la Comisión y no olvidando los cálculos que acabo de someter al H. C., creo poder

afirmar que todavía las desventajas de la operación, se manifiestan, de una manera más precisa.

Propone la Comisión, queriendo bonificar todavía más á los tenedores de Certificados,—y adoptando para ello una escala un poco arbitraria,—cual es, la de los diversos tipos en que se han adquirido ó se han cotizado esos Certificados—que están ya en pocas manos; propone la Comisión, decía, se aumente la deuda, á cinco millones diez y siete mil cuatro cientos pesos. Es cierto que al hacerlo disminuye el servicio, por cuanto en lugar del dos por ciento de amortización que establece el P. E., señala tan solo uno por ciento, manteniendo el mismo interés, es decir, el seis por ciento, lo que importa crear una deuda de siete por ciento sobre cinco millones diez y siete mil y tantos pesos, aumentando así, no ya como el P. E., en quinientos sesenta mil pesos la deuda actual, sinó en novecientos setenta y siete mil y pico de pesos, ó sea casi un millón, lo que requerirá, al tipo de interés y amortización indicados, 33 años,—y algunos cientos de días más,—para ser amortizada, con un desembolso para el Estado de \$ 11:590.000.

Sin embargo, tal, como lo presenta la Comisión, aparentemente se mejora al tenedor del Certificado, pues llega á obtener como promedio general 81 %; pero si la comparamos con la Deuda Consolidada, ese tipo sería de sesenta y cinco, treinta y tres por ciento, no obstante bonificar enormemente á los tenedores de Noviembre en un treinta y seis por ciento, que llega al 12 como mínimun, para los de Julio.

La consecuencia es, además del aumento del capital y apesar de la disminución del servicio, llevar á 33 años la amortización de esta deuda, como he dicho y en

consecuencia, á emitirla en peores condiciones que algunas otras, ó en igualdad de condiciones á las menos favorecidas, que no podrán alcanzar jamás un tipo de cotización alto (por el interés y amortización que se les asigna) ni tampoco ser uno de los valores que produzcan más renta y más resultado.

En cambio, ambas combinaciones tienen para mí un defecto capital, cual es, el de dar una bonificación, por más pequeña que ella sea,—y aunque fuera igual para todos los tenedores, y aún cuando en el caso, no se tuviese en cuenta la diferencia de meses, en que se han emitido los Certificados,—dar una bonificación, repito, que si conviene, como lo he dicho ya por la prensa, cuando se trata de consolidar diversas deudas de intereses y amortizaciones distintas; en que es necesario contemplar á sus tenedores, por cuanto se reducen todas á un interés y una amortización fija, no debe ser un expediente de diario, cuando se trata exclusivamente de una deuda relativamente pequeña y que, como he dicho, está concentrada ya en muy pocas manos, sinó absolutamente, casi en su totalidad. Creo que en el caso sería factible una solución de otro género.

Opinando así, y recordando el principio general de derecho, que es el que debe primar ó prevalecer en todas estas cuestiones, cual es, el de que si se debe una cantidad y no se paga, lo que corresponde, es abonar un interés por la mora, es que he formulado el proyecto que acaba de leerse.

He calculado sobre los cuatro millones cuarenta mil pesos, debidos en 31 de Julio el interés del 9 por ciento

según los vencimientos, dando como resultado una cantidad de \$ cuatro millones 163.150, como monto total de la deuda á emitir.

Cabe declarar que si acepto el artículo 1.º proyectado tanto por el P. E., cuanto por la Comisión, es decir, si acepto la creación de una deuda de interés y amortización es por la razón que daba el doctor Martínez, en la sesión última, en que se trató este asunto,— porque como él, opino, que después del decreto de 3 de Setiembre pasado derogando el de Enero del 95 que creó los Certificados, no es posible volver sobre eso, y se impone de una manera forzosa el que se consolide la deuda en la forma que se indica ú otra más ventajosa.

En este orden de ideas, busqué una solución que no afectase, desde luego, la renta que se indicaba para el servicio de esta nueva deuda.

El P. E., proponía trescientos sesenta y ocho mil pesos de servicio; la Comisión lo rebajaba, es cierto, á 351.000, pero aumentando la deuda considerablemente: en un millón de pesos poco más ó menos.

Pues bien: liquidando la deuda en la forma que propongo y dándole, si bien el mismo interés (6 %), mayor amortización acumulativa (el 3 %) no se aumenta el servicio, pues será de 364.680 \$, no pudiendo ser el tipo de emisión por consiguiente menos de 86 1/2 (como promedio), si se tiene en cuenta que el del P. E. llega á dar 85 y el de la Comisión 81.

La amortización es más rápida, valorizándose así la Deuda y facilitándose el movimiento del título que se entrega, bonifica desde luego al tenedor. Pero si volvemos nosotros al cálculo anterior, el tipo que alcanzaría esa Deuda, comparado al actual de la Consolidada,—

que es ínfimo, que no puede llegar más abajo,—entonces tendríamos como término medio: 84,—con otra ventaja más, y es que, en lugar de treinta y tres años....

Señor Avegno—Está equivocado en ese cálculo el señor doctor Terra, completamente.

Señor Terra (A.)—¿En cuál, señor?

Señor Avegno—En el de los 33 años. Para que durara 33 años era necesario que la amortización fuese á la par.... (apoyados).... y es á la puja y acumulativa.

Señor Terra (A.)—.... Estoy tratando la cuestión en general y aún cuando quisiese no podría fundar un cálculo exacto sobre un dato desconocido. Indudablemente hago el cálculo teniendo en cuenta la amortización á la par; pero se debe tener en cuenta que es la base de que parten tanto la Comisión como el P. E.

Señor Avegno—Perfectamente.

Señor Terra—Mejor entonces, porque si siendo á la puja la deuda, tal como la Comisión la proyecta, se amortizará en menos tiempo que el de 33 años; la que á su vez indica el P. E., se amortizará en menos de 29, y tal como yo la proyecto, tendría otra ventaja: la de amortizarse en menos de 18.

Señor Avegno—Será el tiempo que durará, unos 18 años.

Señor Terra—Si se amortiza á la puja.

Señor Avegno—A la puja, es claro.

Señor Terra—¿Diez y ocho años si se amortiza á la puja? Pues bien, si fuese aceptado mi proyecto, se amortizaría en menos, en ocho ó diez, cuando más.

El cálculo, repito, tiene que tener una base fija y no es posible hacerlo si solo se tiene presente la amortización á la puja. ¿Podría decirme el señor consejero,

en cuánto tiempo se amortizará, ya se acepte el proyecto del Poder Ejecutivo, ya el de la Comisión ú otro en ese caso?

Señor Avegno—Según se cotice.

Señor Terra—Claro, depende del tipo, y nadie puede de antemano fijarlo. En consecuencia, yo tengo que fundarme en la amortización á la par.

Señor Avegno—Está equivocado. (Murmullos).

Señor Terra—Es posible, pero... tiempo es ya de que reanude mi lijera exposición.

Iba diciendo, cuando me interrumpió el señor Avegno, que por mi proyecto, se amortizaba la deuda en unos 18 años y 312 días.

He prescindido de las fracciones de los días, en los cálculos anteriores; pero en el proyecto que se ha leído he aumentado el término de amortización y he puesto 19 años; pero aún así, importaría para el Estado la amortización, apenas *seis millones quinientos mil pesos*. Me parece que la diferencia no deja de ser notable, pues mientras que por el proyecto del P. E., se necesitan *29 años y 289 días* para la extinción de la deuda, con una erogación de \$ 10:672.000; y por el de la Comisión de Hacienda *33 años y 144 días*, siendo el monto necesario para la amortización de \$ 11:590.194; por el que propongo, quedaría aquella, amortizada en *19 años*, no exigiendo más que pesos 6:928.986 50/00;—lo que importa \$ 3:743.013 50/00, menos que el del primer proyecto, y \$ 4:661.207, 50/00 que el de la Comisión,—se ahorran al Estado.

El H. Consejo atenderá en lo que valgan las razones que he adelantado en el interés de cumplir dentro del límite de mis escasas facultades con el deber que el cargo que invisto me impone.

Señor Presidente—¿Ha sido apoyado el proyecto presentado por el doctor Terra? (Apoyados).

Pase á la Comisión de Hacienda.

Señor Terra (D. A.) — No pretendo abrir debate respecto de esta cuestión por cuanto sería temeridad de mi parte entrar á él, cuando el último informe de la Comisión de Hacienda, que ratifica al anterior, sosteniendo el proyecto que he pretendido modificar por el mío,—viene suscrito por personas que han adquirido en la práctica de los negocios gran experiencia, y que además de ella,—son verdaderos maestros en estas cuestiones, siendo por eso sus opiniones altamente autorizadas.—Pero como me permití proponer una fórmula que creía que conciliaba los intereses de todos, juzgo que no debo votar en silencio sobre todo después del último informe de la Comisión de Hacienda,—y es por eso que pido al Honorable Consejo quiera concederme algunos momentos de atención aún cuando lo moleste y á la Comisión de Hacienda quiera aceptar en su benevolencia algunas de las razones que voy á indicar.

Cuando se presentó este proyecto de consolidación, opiné como ahora, que hubiera sido mejor conservar el régimen de los Certificados, por cuanto se tenía así una deuda que no gozaba interés, que se iba amortizando paulatinamente; pero como también ya lo dije, después del decreto de 3 de Setiembre que derogó el que creaba los Certificados, de Febrero de 1895, no creía posible

volver ya sobre ese punto, y que imponiéndose entonces la consolidación de ellos, era necesario ver, cual la fórmula que fuese menos gravosa, no simplemente al Estado, sinó al empleado y que contemplara tambien el interés del tenedor.

Nuestra deuda, que hoy excede de 120 millones, incluyendo en ella la externa y la internacional, llega, para la deuda interna, á la cifra de 15 millones, como monto total, que requiere un servicio de 6 y 2, 6 y 4, etc.

Aumentarla en estos momentos, elevar su monto, aún mismo cuando se consolide la situación financiera del todo, y entremos, como dentro de poco entraremos, á la vida institucional,—aumentarla en una cantidad, cualquiera ella fuese, me parecía que no debía ser un medio, ni, más bien dicho, un recurso.

Eso por un lado. Por otro tenía presente que tenemos una deuda flotante que debe consolidarse dentro de breve tiempo, es decir, que estamos amenazados de una nueva emisión, que se llamará probablemente «Empréstito Extraordinario de Segunda Série», cuyo monto ignoramos, porque se están liquidando recién los créditos que la originan.

Por consiguiente, en vista de todas esas razones, opinaba que no era razonable aumentar, sin motivo, la enorme deuda que pesa ya sobre el Estado.

Era ese un recurso que no debía aceptarse, sinó en último extremo, aún cuando el aumento trajera, como en el Proyecto de la Comisión se indica, una disminución en el servicio.

Tales fueron las razones que informaron el que presenté.

El P. E., por su proyecto bonifica á los tenedores en un 20 0/0, haciendo aumentar esta deuda á 4:600.000 pesos.

La Comisión de Hacienda los bonifica, término medio, en 24 0/0, pero siguiendo una graduación que para mí,—y lo dice el último informe,—no es perfectamente matemática, y sobre todo es un tanto arbitraria, porque se adapta á las cotizaciones en que se han adquirido esos títulos en la Bolsa.

Yo creía y continúo creyendo,—y la Comisión de Hacienda parece creerlo tambien,—que las bonificaciones no deben ser un expediente de momento y de diario en deudas internas, sinó que ellas pueden caber y caben cuando se trata de unificar, de consolidar varias deudas de intereses y amortizaciones distintas..... (Apoyados)..... porque entonces es necesario contemplar al tenedor de algunas de ellas como ha sucedido en nuestro país.

Ha habido deudas que ganaban 12 y 9, 4 y 2, etc., y al entrar en una consolidación en la cual se fijaba un tipo único de interés y de amortización, justo era, que se contemplasen á sus portadores dándoles una pequeña bonificación, de acuerdo, ó relacionada con el interés y con la amortización que gozaban las deudas primitivas; pero no así en una simple deuda interna y de poco monto, como ésta, que será de juego,—y que ha salido,—aún cuando en esto no esté de acuerdo el doctor Martínez, miembro informante de la Comisión,—que ha salido ya de mano de sus primitivos tenedores.—(Apoyados). (No apoyados).

Señor Mora Magariños — No tiene nada que ver eso. El Estado debe y es muy justo que pague.

¿No es una deuda?

Señor Terra (D. A.) — Yo no niego, ni que sea deuda, ni afirmo que no debe pagarse.

Señor Mora Magariños — Es una deuda sagrada.

Señor Terra (D. A.) — Si señor, es una deuda sagrada como todas las deudas.

Creí, por esos motivos, que no debía bonificarse al tenedor de la deuda, pero como no era justo, pues lo imponía la equidad, que no se le contemplara, dada la medida tomada por el Poder Ejecutivo,—juzgué que aunque el Estado no paga interés sinó á las deudas consolidadas, (no lo ha pagado jamás á los empleados públicos, por sus sueldos) juzgué decía que podría aplicarse ó tomarse por base el interés legal, y emitir la deuda por el monto del capital en 31 de Julio con más ese interés, liquidado, según los vencimientos respectivos, lo cual venía,—aún cuando no estoy de acuerdo con la palabra que emplea la Comisión de Hacienda, porque creo que ella es impropia en este caso,—venía á bonificar á esos tenedores por igual, en una pequeña cantidad, es cierto, pero á bonificarlos.

Pero como disminuía en este caso, ó eliminaba totalmente las bonificaciones que ofrecían, tanto el Poder Ejecutivo como la Comisión de Hacienda, traté de buscar una solución que diera al tenedor el medio de recuperar esas grandes bonificaciones que se pretendía darles, y no encontré otro, sinó el de aumentar la amortización de esa deuda, de pequeña suma, manteniendo siempre el mismo interés, y creo que en esa forma el tenedor no sufrirá grandemente, ni por lo tanto se perjudicará.

Desde luego, esa deuda tendrá, en absoluto, y comparada con el proyecto del P. E. y con el de la Co-

misión, un tipo de 86 y $1/2$ de emisión, en cuanto que el de la Comisión, nos dá 81 escasos y el del P. E. 85.

Dice la Comisión: «No es exacto el cálculo, no es « verdadero, porque para llegar á ese resultado el doctor « Terra parte de la base de una comparación con la Con- « solidada, y no de una comparación con una deuda in- « terna que gane el interés y la amortización más ó me- « nos que se propone ».

Tengo para mí, que ni la Comisión de Hacienda ni el Poder Ejecutivo al hacer sus primeros cálculos, han partido ó han tenido en cuenta las deudas internas, deudas de pequeño monto relativamente, como la de liquidación, que apenas alcanza á un millón ochocientos y tantos mil pesos; como la del empréstito extraordinario del 97, que hoy está en tres millones novecientos mil pesos poco más ó menos, —deudas que, como todas las similares, dan márgen para la especulación, como ha sucedido antes de ahora, no en nuestro país sinó en todos los países del mundo, sinó que ha tenido en cuenta la deuda consolidada, que por cotizarse, no solamente en nuestra plaza sinó en otras, está en manos de muchos, está diseminada en multitud de personas y es la única que puede fijar un tipo de comparación exacto, á efecto de hacer un cálculo que sea verdadero; y tan es así que la Comisión de Hacienda ha fijado la emisión de la deuda que proyectaba, con todas las bonificaciones que daba, en 60 ó 70 $\%$.

El término medio según el proyecto de la Comisión era de 65 y 33, que comparada con la Consolidada que hoy está al más bajo precio á que puede llegar debido á múltiples causas que son de todos conocidas...

Señor Avegno—Ha estado al 38.

Señor Terra—... que hoy está al más bajo precio á que ha podido llegar,—es exactamente el promedio que daría una cotización hoy, tal como la proyecta la Comisión, y en consecuencia, un promedio de 86 y 1/2 ú 84, último término á que podría llegar la deuda, tal como yo la he proyectado, cálculo que es perfectamente exacto, no puede dejar de aceptarse, porque si la deuda de 4 y 1/2 se cotiza hoy á 42, la deuda de 9, como la proyecto, se tendrá que cotizar forzosamente á 84.

Señor Avegno—La deuda de liquidación de 6 y 4 se cotiza al 68 y alcanza apenas á un millón.

Señor Terra—Decía que no era posible que la Comisión de Hacienda, ni nadie hubiera tenido en vista la deuda interna, para establecer en este caso, el tipo de emisión de la que proyecta, sino exclusivamente, la Consolidada y creo haberlo demostrado.

Señor Avegno—Mucho menos lo ha estado la deuda externa, que está radicada la mayor parte en Londres, donde el interés medio de plaza es de dos por ciento al año, y se cotiza al 42; y como el interés medio entre nosotros es de nueve por ciento, se coloca en peores condiciones, calculando sobre las deudas externas.

Señor Terra—Está equivocado, y se lo voy á demostrar.

Si la Comisión de Hacienda hubiera tomado por base la deuda interna, tendría lo siguiente: la Deuda de Liquidación es de 1:857.000 pesos...

Señor Avegno—Apenas alcanza á un millón.

Señor Terra—Yo cito datos oficiales, que no pueden ser inexactos. Era de dos millones más ó menos y ha

sido reducida á 1:857.000 pesos, según el estado de la oficina que ha expedido el dato.

Señor Avegno—Es un error.

Señor Terra—Es posible que se haya amortizado algo más, después de 31 de Diciembre del año pasado.

Señor Avegno—La Deuda de Liquidación no excede de 1:100.000 pesos.

Señor Terra—Tomo su dato, que es más favorable al argumento.

Si una deuda de 1:100.000 pesos, como es esa, —(yo había calculado tomando por base la cantidad que el repartido de la oficina de Crédito nos dá el 31 de Diciembre de 1897)...

Señor Avegno—Está equivocado.

Señor Terra—No discuto el monto, porque no hace al caso.

Si esa deuda que está á 69, la Comisión de Hacienda la hubiera tomado por base de sus cálculos, no hubiera podido jamás establecer, que la que proponía podía emitirse á 60 ó 70 hoy, porque esa deuda sería emitida á 48.30.

Si una deuda de 10 % está á 69, la que propone la Comisión de Hacienda, de 7 % no puede emitirse necesariamente sinó al 48.30, si con aquella se le compara.

Señor Avegno—No apoyado. Es el interés lo que siempre se tiene en cuenta y no la amortización.

Señor Terra—Tomo también la amortización por base porque no altera la demostración, ni su resultado.

Luego, no podría ser 60 ni 70 el tipo de emisión de esa deuda sino se hubiera tomado para el cálculo la Consolidada, y sí la Externa. Ese tipo no sería posible.

Pasemos á la Extraordinaria de 1897 que se cotiza al 52. El tipo de la deuda que propone la Comisión de Hacienda no podría ser más que el de 45.50 porque es imposible que fuera otro, y por consecuencia se deduce de todo esto, —contesto también al señor Avegno, —que solo la Consolidada, es la que ha servido de base para los cálculos hechos y es la única que podía servir, porque es la deuda que como está en manos de todos, puede darnos un cálculo exacto, justificado para proyectar una deuda interna.

Señor Avegno—Pero no se puede tomar por base la Consolidada porque el tipo actual del 52 ó 53 es un tipo ínfimo.

Señor Terra—Perfectamente; entonces viene á mi terreno.

Señor Avegno—Hay que buscar el término medio que viene á ser el 60 %.

Señor Terra—Perfectamente; viene á mi terreno el señor Avegno.

Yo creo, señor Presidente, que cuando se trata de cuestiones de esta naturaleza, no hay que partir de situaciones anormales, no hay que creer que el tipo de 42 de la Consolidada, de 52 del Empréstito Extraordinario, de 69 de la deuda de liquidación que es de un 1:000.000 pesos, son tipos que se puedan tomar en cuenta á efecto de proyectar emisiones de nuevas deudas.

Tengo un poco más de fé en la situación actual: creo que si se administran como se han administrado hasta ahora los dineros públicos, si se consolida, no solamente la situación financiera sinó también la situación política, creo que entonces el crédito también se consolidará á su vez, y que ese tipo de cotización de

la deuda, tendrá que ceder ante la fuerza de las cosas, porque entonces las rentas se aumentarán al amparo de la tranquilidad pública, que será una base para que todas las fuerzas productoras con que contamos, den el resultado que podemos esperar de ellas; y en consecuencia creo, que no es mucho pretender que llegara á 70, como dice la Comisión de Hacienda, la deuda que proyecta, como tampoco creo que entonces, sea mucho pretender que llegue á 84, cuando menos, la que yo propongo.

Señor Avegno—Eso es otra cosa.

Señor Terra—Contesto á la Comisión otro de sus argumentos.

No hay que contar simplemente con el interés, como afirma, sino que hay que contar también con la amortización, porque es esta la que dá valor á la deuda, porque cuanto más alta sea, más se valoriza el título, y por consiguiente será un papel que buscarán los capitales.

No podemos,—y voy á concluir con esta parte,—no podemos tampoco calcular ó partir de la base de las deudas internas que son deudas de alto interés, y de amortizaciones más ó menos altas tambien.

Están esas deudas, decía, ya en pocas manos y basta ver que se cotizan rara vez, muy de tarde en tarde. ¿Porqué?

Porque sus tenedores,—(están en su perfecto derecho)—tratan exclusivamente de fijar un tipo para obtener un interés más alto y así es que al tipo de 69, como se está cotizando, la deuda de liquidación, por ejemplo, le dá 7 1/2 % y 14 1/2 o/o si calculáramos la amortización....

Señor Avegno—¡Cómo!...

¿Qué cálculos son esos?

Señor Terra...—Calculando la amortización.

Señor Avegno — Pero la amortización no dá de comer: lo que dá de comer es el interés.

Señor Terra—Lo que dá más de comer es la amortización. En una época normal esa deuda en lugar de 69 debería cotizarse *cuando menos*, á 85, dado el servicio.

Lo mismo sucede con la deuda extraordinaria.

Yo sé señor Presidente que lo que estoy diciendo, si he de estar á las manifestaciones que hace el señor Avegno, no agrada. Pero, creo que es siempre lo que pasa, cuando las cuestiones que se discuten rozan intereses privados.

Las deudas pequeñas se concentran, decía, en pocas manos; se forman sindicatos para acapararlas y las cotizaciones que se efectúan son simplemente para fijar tipos á efecto de aumentar el interés, como ya lo dije, ó á efecto de señalar tipo para las amortizaciones.

Señor Avegno—Al contrario: se necesita papel para formar sindicatos porque sino no puede manejarse.

Señor Terra—¡Oh! ¡Vaya si tenemos sindicatos!

Contesto otra afirmación del informe de la Comisión de Hacienda.

La Comisión de Hacienda parte de una base errónea cuando cree que hay un contrato con los tenedores.

El Poder Ejecutivo al emitir los certificados no ha hecho más que documentar al empleado público de haberes que no había percibido. Esto no importa un título que constate un contrato, importa nada más que una simple documentación.

En consecuencia, creo que si se debe contemplar á esos tenedores no es en virtud de que haya un contrato con ellos celebrado, sino de que es de equidad que no se les perjudique con el cambio total y repentino en el modo como se amortizaba la deuda que tenía.

El Proyecto de la Comisión en este sentido me parece que contempla, en gran parte, solo los intereses de los tenedores, porque prescinde—ó al ménos no es un factor importante en los cálculos que hace—del interés del Estado.

En el caso, partiendo de la base de la par, porque no es posible calcular de otro modo, la amortización de la deuda, tal como la propone la Comisión, se haría en 33 años y requeriría 11.000,000 y pico de pesos que son necesarios, para esa amortización total, lo que importa gravar enormemente á la generación actual y aún á la futura; pero voy más lejos, creo que el empleado á quien todos los años se le merman sus sueldos que sufren ya un impuesto enorme de 11 $\%$, y que vá á sufrir 5 $\%$ más, sobre sus ínfimos sueldos que recibe aminorados año por año, ese también debe ser contemplado, y debe serlo doblemente, porque para él es cuestión capital.

Es por eso que opino, que salvo con el proyecto que he presentado, este inconveniente del de la Comisión, amonorado ya, en el que el P. E., ha elevado á este Consejo.

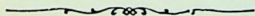
Rebajando el monto de la deuda, no aumentando el servicio relativamente, porque no se aumenta en absoluto, y disminuyendo el término de su extinción total, el beneficio no es simplemente para el Estado, (el tenedor no se perjudica como lo he demostrado, pues en el tipo de cotización encuentra aún otras ventajas, además de la

que la liquidación del interés legal les proporciona), es también al empleado público á quien se le aminora el gravámen sobre su sueldo, durante tan largo tiempo.

Ya he dicho al empezar que no era con ánimo de entrar á un debate que daba estas razones, sinó simplemente de fundar el proyecto que había presentado.

Sé que la opinión está casi formada, que parece que el proyecto de la Comisión, aminorando el servicio, y sobre todo, dando una bonificación más alta que la que los otros dos proyectos ofrecen á los tenedores, encuentra mayores simpatías; pero desde el instante en que me había permitido introducir una nueva fórmula, ó un tercer proyecto, en esta cuestión, he creído deber dar estas mal hilvanadas explicaciones, al Honorable Consejo.

He dicho.—(Apoyados. Muy bien, muy bien).



ANEXOS

Anexo No. 1

PODER EJECUTIVO.

Montevideo, Setiembre 6 de 1898.

Al Honorable Consejo de Estado:

Por la adjunta cópia autorizada del Decreto de fecha 3 del corriente, se impondrá ese Honorable Consejo de la medida que ha creído oportuno dictar el Poder Ejecutivo, disponiendo que desde el mes de Agosto último sean cubiertos los presupuestos de la administración pública y clases pasivas en metálico, quedando sin efecto el régimen establecido por el Decreto de 4 de Enero de 1895 que creó los certificados de Tesorería.

De acuerdo con esa medida el Poder Ejecutivo ocurre á V. H. sometiendo á su ilustrada consideración un proyecto de ley por el cual se propone la consolidación de los nueve meses de Certificados de Tesorería que quedaron en circulación al dictarse el decreto de la referencia y que corresponden á las séries emitidas desde el mes de Noviembre de 1897 hasta el de Julio último inclusive.

Por ese proyecto se crea una deuda de seis por ciento de interés y dos por ciento de amortización acumulativa, cuyo monto se limita á cuatro millones seiscientos mil pesos (\$ 4:600.000), comprendida la bonificación que se acuerda á los tenedores de Certificados y cuyo máximun es de veinte por ciento para los de Noviembre de 1897,

siguiendo una escala descendente de dos puntos hasta el mes de Julio de 1898, que llevará un aumento de cuatro por ciento.

La bonificación en esa forma es á juicio del Poder Ejecutivo la que más se ajusta á la equidad, porque responde proporcionalmente al valor que se había establecido en plaza para la cotización de los Certificados de Tesorería.

Para garantizar los intereses y amortización de la deuda proyectada, se establece un impuesto de cinco por ciento sobre los sueldos de todo el personal de la administración y clases pasivas, comprendiéndose en esa generalidad los empleados municipales y los de la institución de Caridad y Beneficencia Pública.

Tambien se destina al mismo servicio el producto del impuesto de dos y medio por ciento de Patente Adicional, sobre la importación con la salvedad establecida en la ley de 25 de Julio último, relativa á la construcción del Puerto de Montevideo.

El sacrificio que se exige, á los servidores del Estado con el impuesto de cinco por ciento sobre los sueldos y pensiones, quedará compensado con el abono puntual y corriente de sus haberes en metálico, librándolos una vez por todas de la voracidad de la especulación y del agio.

Los Certificados de Tesorería no fueron creados como una medida normal y permanente, sino como un medio de dar facilidades á la administración pública en épocas de dificultades financieras. El Poder Ejecutivo no obstante para no perjudicar los tenedores de esos Certificados realizó toda clase de sacrificios á fin de mantenerlos á un precio elevado adjudicándoles rentas especiales y arbitrando recursos para garantir eficazmente su servicio.

Desgraciadamente todos sus esfuerzos resultaron estériles. La depreciación cada día mayor y su descenso violento sin causa alguna que lo justificase, colocó al Poder Ejecutivo en el caso obligado de adoptar una resolución que hiciera desaparecer ese régimen, pues no era posible sin exponerse á serias perturbaciones imponer á las clases dependientes del Estado, el recibo de un papel depreciado en treinta por ciento!

El Poder Ejecutivo está persuadido que V. H. sabrá apreciar con la elevación de miras que le es característica la adopción de una medida impuesta por las circunstancias y dictada por la administración pública para regularizar su marcha financiera, conciliando en lo posible los intereses generales.

Rogando á V. H. quiera prestar su preferente atención á este asunto, aprovecha la oportunidad el Poder Ejecutivo para reiterarle su consideración más distinguida.

JUAN L. CUESTAS.

JOSÉ R. MENDOZA.

MINISTERIO DE HACIENDA.

PROYECTO DE LEY

El Honorable Consejo de Estado, en ejercicio de sus funciones de Poder Legislativo, decreta:

Artículo 1.º Autorízase al Poder Ejecutivo para consolidar en deuda pública los Certificados de Tesorería emitidos, desde el mes de Noviembre de 1897 hasta Julio de 1898 inclusive.

Art. 2.º Dicha deuda que se denominará «Deuda de

Certificados de Tesorería » gozará de un interés de 6 % anual y 2 % también anual de amortización acumulativa.

Art. 3.º Queda fijado el monto de esta Deuda en la suma de cuatro millones seiscientos mil pesos (\$ 4:600.000) representada en títulos al portador de las series y valor que fijará el Poder Ejecutivo al reglamentar esta ley. En dicha suma está comprendida la bonificación á que se refiere el artículo siguiente.

Art. 4.º El canje de los Certificados por los títulos se verificará con arreglo á la siguiente escala:

Mes de Noviembre de 1897 con veinte por ciento de bonificación.

Diciembre 1897 con un diez y ocho de id. id.

Enero de 1898 con un diez y seis de id. id.

Febrero de 1898 con un catorce de id. id.

Marzo de 1898 con un doce de id. id.

Abril de 1898 con un diez de id. id.

Mayo de 1898 con un ocho de id. id.

Junio de 1898 con un seis de id. id.

Julio de 1898 con un cuatro de id. id.

Art. 5.º Para el servicio de esta deuda créase un impuesto de 5 % sobre los sueldos de todos los empleados y pensionistas de la Nación, cuyo producto queda afectado expresamente á ese objeto.

Art. 6.º El servicio de dos por ciento de amortización, se hará con el producto del impuesto de 2 1/2 de Patente Adicional sobre la importación restablecido por la ley de 26 de Julio último, hasta tanto no sea destinado á la construcción de las obras del puerto.

Llegado este caso, el servicio de intereses y amortización continuará efectuándose con el impuesto creado por el artículo 5º.

Art. 7.º El producto del impuesto de 5 por ciento sobre los sueldos, así como de la patente adicional de 2 1/2 por ciento, será entregado respectivamente por la Tesorería General y por la Dirección General de Impuestos al Banco de la República á fin de cada semana, debiendo dicho Banco llevar por separado la cuenta de esos fondos para ser destinada en cada trimestre al servicio de intereses y amortización de la «Deuda de Certificados de Tesorería».

Art. 8.º Comuníquese, publíquese.

Montevideo, Setiembre 6 de 1898.

JOSÉ R. MENDOZA.



Anexo No. 2

COMISIÓN DE HACIENDA.

Honorable Consejo de Estado:

La cotización de los certificados abajo del 80 % significaba para los empleados públicos un descuento enorme sobre sueldos que por pronto general son reducidos.

El restablecimiento del pago á metálico, la supresión del certificado y su consolidación en deuda son, sin duda, medidas graves; pero, piénsese como se quiera sobre ellas debe reconocerse siempre, ante la importancia de la depreciación señalada, que el gobierno ha procedido bajo la presión de dificultades insalvables.

Producido el hecho cumple repartir equitativamente el perjuicio entre los intereses igualmente respetables del empleado público y del portador del certificado. Si este no constituía una deuda establecida por ley, con plazo fijo de pago, tenía á su favor el que con tal expediente venían sirviéndose los presupuestos desde hacía más de cuatro años y que el Gobierno y el mismo Consejo de Estado habían manifestado el propósito reciente de seguir usándolo.

Los hechos han sido más poderosos que esa voluntad del Gobierno de continuar utilizando el mecanismo de los certificados; pero si la imposibilidad de proceder de otra suerte, sin condenar, al hambre á los empleados,

cohonesta la actitud de los Poderes públicos, les obliga también á procurar que sea lo menos posible el quebranto que sufran por esta medida los portadores de tales títulos.

De ese deber se dió cuenta el Gobierno desde el primer instante, apresurándose á manifestar que pediría á V. H. la creación de una deuda para la conversión de los certificados, del 6 % de interés y 2% de amortización, y que se acordaría además una bonificación equitativa y proporcional al valor en plaza que tenían las diversas series emitidas.

La Comisión, coincidiendo en esos propósitos, y después de oír á la delegación nombrada por la Cámara de Comercio, á petición de gran número de tenedores de los títulos, ha creído que debía todavía hacer mayor la bonificación de lo que viene propuesta por el Ejecutivo y que esto era posible sin salir de los recursos que proporciona el descuento de 5 % que se establece sobre los sueldos.

Vuestra Comisión opina, en efecto, que toda combinación financiera sobre esta materia debe reconocer como límite insalvable el producido de ese impuesto, ya que en la actualidad del tesoro público sería imprudente arrojarle nuevas cargas, además de las que ya le están impuestas, y entre las cuales debe contarse una no atendida todavía: la de reclamos por ganados y suministros durante la última guerra civil. Los mismos acreedores del Estado deben desconfiar, en su interés bien entendido, de todas las combinaciones que importen recargar el pasivo ya tan considerable de la Nación.

Ocupándose actualmente V. H. de la discusión del presupuesto, y siendo conocido además que en las Comisiones de Hacienda y Fomento, se ha hecho el convencimiento de que será necesario aplazar hasta el 1.º de Enero

el aparte de la patente adicional con el destino á la gran obra del puerto para aplicarla á la nivelación del ejercicio financiero, esta Comisión cree innecesario entrar en mayores desarrollos para evidenciar la necesidad de imponerse como límite de las bonificaciones y servicio á acordar á la deuda de conversión de certificados, el importe de 5 por ciento sobre los sueldos.

Este punto fué materia de aclaración por parte de la Comisión cerca del P. E. en virtud de la afectación condición á que hace referencia el artículo 6.º de su proyecto. La opinión del Gobierno fué insistente sobre la necesidad de no salir del producto del 5 %, dada la situación del erario, y entonces resulta sin objeto la disposición de dicho artículo desde que el impuesto sobre los sueldos dá lo necesario para el servicio de amortización é intereses de la deuda á crearse y además todos los recursos de la Nación responden á esas como á las demás obligaciones nacionales.

El producido del impuesto, según lo revela el cuadro anexo de la Contaduría General del Estado, alcanza á \$ 340:028.88, haciendo el descuento, como es justo hacerlo, no sobre los sueldos nominales, sinó sobre los sueldos líquidos, después de deducir los otros descuentos que ya sufren los empleados por disposiciones legales. A esa suma debe agregarse el producido del 5 % sobre los sueldos ó dietas del Consejo de Estado y sus dependencias, y así quedaría colmado el déficit que arrojaría el servicio de la deuda, tal como la proyectamos y que como va á verse, subiría á \$ 351.218.

A condición de que no haya absolutamente ningún empleado que escape á este descuento, establecido para librarlos del descuento inmensamente mayor que les im-

portaba el pago en Certificados, dentro de ese recurso le ha sido factible á la Comisión mejorar la situación creada á los tenedores de certificados, sin mayor desembolso actual para el erario.

La modificación que proyecta la Comisión, y ha encontrado favorable acogida tanto en el P. E. con quien la ha consultado, como en la Comisión delegada de la Cámara de Comercio, estriba en reducir la amortización de la deuda del 2 % al 1 % anual; y aplicar la reducción del servicio así obtenido á servir la mayor cantidad de títulos que se destinarán para la bonificación.

Mientras el fondo amortizante no es muy importante, el valor de la deuda no se regula en consideración á la amortización sinó al interés que el título reditúa, y así prácticamente y por muchos años no será sensible la diferencia en el valor corriente, entre la deuda con servicio de 1 % ó con servicio de 2 % de amortización. El perjuicio existe sí para el Estado porque la deuda tardará más tiempo en rescatarse, pero nos ha parecido que esa consideración de futuro es poco importante en relación del interés actual y de honor que el mismo Estado tiene en atender de la mejor manera que le sea dable á los portadores de los certificados.

El cuadro siguiente demuestra que con esta modificación es posible llegar á bonificar los títulos más valorizados, que eran los de Noviembre, cuya conversión se esperaba para dentro de breves días, con una bonificación de 36 %, la que iría descendiendo de tres en tres puntos hasta terminar con la de 12 % para el mes de Julio último de la série.

El promedio de la bonificación para toda la deuda resulta así de 24 %.

MESES	Monto de los Certificados	Bonificación	Tipos que resulta- rán para los certi- ficados vendiendo la Deuda á		Importe de la Bonificación
			60 %	70 %	
Noviembre .	\$ 490.000	36 %	81.60	95.20	\$ 176.400
Diciembre . .	» 450.000	33 »	79.80	93.10	» 148.500
Enero	» 450.000	30 »	78.00	91.00	» 135.000
Febrero . . .	» 450.000	27 »	76.20	88.90	» 121.500
Marzo	» 440.000	24 »	74.40	86.80	» 105.600
Abril	» 440.000	21 »	72.60	84.70	» 92.400
Mayo	» 440.000	18 »	70.80	82.60	» 79.200
Junio	» 440.000	15 »	69.00	80.50	» 66.000
Julio.	» 440.000	12 »	67.20	78.40	» 52.800
	<u>\$ 4.040.000</u>				<u>\$ 977.400</u>

Total de la deuda \$ 5:017.400

Servicio (6 de interés, 1 amortización) » 351.218

La Comisión escalona la bonificación de tres en tres puntos en vez de dos en dos, como lo hace el proyecto del Ejecutivo, porque así se aproxima más, sin la pretensión de obtener equivalencias matemáticas, que son imposibles, á la diferencia que marcaba la cotización en Bolsa.—Esa diferencia, era frecuentemente, de dos puntos en metálico entre mes y mes y salta á la vista que ni siquiera es alcanzada con la diferencia de tres puntos en deuda y que no sería debidamente atendida con la sola diferencia de dos en títulos.

El perjuicio que soportarán los tenedores de certificados y del que nos es imposible librarlos en absoluto (siendo de notarse además que la plaza lo había previsto y descontado estableciendo para la adquisición de estos títulos una fuertísima prima de riesgo) ese per-

juicio decimos, como se demuestra por el cuadro, queda sensiblemente atenuado con la bonificación proyectada y hasta desaparecerá totalmente para los que puedan esperar á la normalización de esta situación, tan perturbada en estos momentos por nuestros problemas internos y por las graves dificultades internacionales de los pueblos vecinos.

Con las bonificaciones acordadas, los tenedores de Certificados, sobre el capital que realmente han desembolsado, percibirán un interés que para la inmensa mayoría no será menor del 8 y 1/2 y puede para muchos llegar al 9 % interés superior aún al que produce la Deuda Consolidada comprada á los bajos precios del día.

Dentro de las condiciones financieras del país no podrá decirse ante este resultado que el Estado no se haya preocupado, por los medios á su alcance, de reducir el perjuicio y de reanudar, con el menor trastorno posible el pago del presupuesto á metálico.

Debe en efecto, prescindirse algo de las cotizaciones de estos momentos de verdadero pánico, para apreciar equitativamente las ventajas que el Estado acuerda á la nueva deuda. Para convencerse de la necesidad de abstraerse un tanto de la situación financiera presente bastará que los mismos portadores de Certificados se interroguen sinceramente sobre cual habría sido también el decurso que sus papeles de todos modos habrían sufrido, aún cuando no se hubiese dictado el decreto de 3 de Setiembre, en una atmósfera que ya era menos propicia á estos títulos que á las deudas consolidadas, y que han venido enrareciendo temores de toda suerte, magnificados por la impresionabilidad del mercado.

Accediendo al pedido de la Comisión se establece que el servicio de intereses será bi-mensual.

Tambien se precisa que el 5 por ciento sobre los sueldos es un recurso financiero, pero independiente de la obligación del Estado de servir religiosamente esta deuda, se pague ó se atrase el servicio de los presupuestos sobre los que se hace el descuento.

La Comisión no abriga la vana ilusión de contentar los diversos intereses perjudicados, pero tiene el convencimiento de haberse afanado por repartir equitativamente el perjuicio, procurando responder á los compromisos que imponen el crédito y el honor del Estado.

Despacho de la Comisión.—Montevideo, Setiembre 15 de 1898.

Martín C. Martínez—José Saavedra—Pedro Etchegaray—Federico Capurro—Antonio M.^a Rodríguez—Manuel Artagaveytia—José B. Gomensoro.

PROYECTO DE LEY

El Honorable Consejo de Estado en ejercicio de las funciones del Poder Legislativo,

DECRETA:

Artículo 1.º Autorízase al Poder Ejecutivo para consolidar en deuda pública los Certificados de Tesorería emitidos desde el mes de Noviembre de 1897 hasta Julio de 1898 y cuyo monto es de 4:040.000 pesos.

Art. 2.º Dicha deuda se denominará «Deuda de Conversión de Certificados de Tesorería» y gozará del interés del 6 % anual y 1 % tambien anual de amortización acumulativa.

Art. 3.º Queda fijado el monto de esta deuda en la suma de cinco millones diez y siete mil cuatro cientos pesos (5:017.400 \$) representados en títulos al portador de las series y valores que fijará el Poder Ejecutivo al reglamentar esta ley.

En dicha suma está comprendida la bonificación á que se refiere el artículo siguiente:

Art. 4.º El canje de los Certificados por los títulos se verificará con arreglo á esta escala:

Mes de Noviembre	de 1897	con 36	% de bonificación
» » Diciembre	» 1897	» 33	» » »
» » Enero	» 1898	» 30	» » »
» » Febrero	» 1898	» 27	» » »
» » Marzo	» 1898	» 24	» » »
» » Abril	» 1898	» 21	» » »
» » Mayo	» 1898	» 18	» » »
» » Junio	» 1898	» 15	» » »
» » Julio	» 1898	» 12	» » »

Art. 5.º El servicio de intereses de la deuda será bimensual, venciendo el primer cupón el 1.º de Noviembre próximo, y el de amortización se verificará semestralmente y á la puja mientras los títulos no llegaren á la par; haciéndose en este caso por sorteo.

Art. 6.º Hasta tanto no se dicte la ley de construcción del puerto de Montevideo la patente adicional de 2 y 1/2 sobre la importación se destinará á atender los compromisos generales de la Nación.

Art. 7.º Créase un impuesto de 5 % sobre los sueldos líquidos de todos los empleados y pensionistas de

la Nación, sin excepción alguna y comprendidas las dietas de los miembros del Consejo de Estado, el personal de sus secretarías, la Junta de la Capital y las reparticiones dependientes de la Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia Pública.

Art. 8.º Comuníquese, etc.

*Martínez — Saavedra — Elcheagaray — Capurro —
Rodríguez — Artagaveytia — Gomensoro.*

Anexo No. 3

PROYECTO DE LEY

El Honorable Consejo de Estado en ejercicio de las funciones del Poder Legislativo,

DECRETA :

Artículo 1.º Autorízase al Poder Ejecutivo para consolidar en deuda pública los Certificados de Tesorería emitidos desde el mes de Noviembre de 1897 hasta Julio de 1898 y cuyo monto es de 4.040,000 pesos.

Art. 2.º Dicha deuda se denominará «Deuda de Conversion de los Certificados de Tesorería» y gozará del interés del 6 % anual y 3 % también anual de amortización acumulativa.

Art. 3.º Queda fijado el monto de esta deuda en la suma de \$ 4.163,150, representados en títulos al portador de las series y valores que fijará el Poder Ejecutivo al reglamentar esta ley.

En dicha suma está comprendido el interés legal de 9 % calculado hasta el 31 de Julio conforme á los vencimientos.

Art. 4.º El servicio de intereses de la deuda será bi-mensual, venciendo el primer cupón el 1.º de Noviembre próximo y el de amortización se verificará semestralmente y á la puja mientras los títulos no lleguen á la par, haciéndose en este caso por sorteo.

Art. 5.º Hasta tanto no se dicte la ley de construcción del Puerto de Montevideo la patente adicional de 2 1/2 sobre la importación se destinará á atender los compromisos generales de la Nación.

Art. 6.º Créase un impuesto de 5 % sobre los sueldos líquidos de todos los empleados y pensionistas de la Nación, sin excepción alguna y comprendidas las dietas de los miembros del Consejo de Estado, el personal de sus Secretarías, la Junta de la Capital y las reparticiones dependientes de la Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia Pública.

Art. 7.º Comuníquese, etc.

Montevideo, Octubre 3 de 1898.

Arturo Terra. (1)

COMISIÓN DE HACIENDA.

H. Consejo de Estado.

Es un principio de moralidad y de conveniencia indiscutibles para el crédito público, que el Estado, cuando arregla compromisos pendientes no debe imponer la solución que á él le parezca sinó que debe procurar que esos arreglos revistan una forma contratual, buscando el asentimiento ó adhesión de los acreedores.

Y si eso se opina la Comisión por punto general con mucho mayor motivo entiende que ha debido buscarse esa adhesión en el caso de los Certificados de Tesorería, á los que una ley reciente de V. H. afectaba el 2 1/2 de la

Véase el anexo núm. 4.

patente adicional, para asegurar su más rápida amortización por el sistema que veníase practicando desde hace años, del pago mensual en oro y por series sucesivas.

Si se recuerda el estrépito que se produjo á raíz de la suspensión del expediente de los certificados por el decreto del P. E., no obstante las poderosas razones alegadas por éste para justificar la medida, se explicará V. H. por qué la Comisión ha creído que, sin recargar en un céntimo el presupuesto, debía deferir en parte á las pretensiones de la Comisión Representativa de los tenedores de Certificados.

Venido á estudio el proyecto del ilustrado colega Dr. don Arturo Terra, la Comisión observó el mismo procedimiento y lo sometió á la consideración de los representantes de los tenedores.

Estos no vacilaron en manifestar que consideraban esa combinación injusta y absolutamente desfavorable á los intereses de sus patrocinados, tanto por lo reducido de la compensación que vendrían á recibir, cuanto por no tomar en cuenta el distinto valor en plaza que tenían las diversas series de certificados.

El señor doctor Terra dá á la deuda que propone emitir del 6 % de interés y 3 de amortización un valor de 84 % y para fundar ese tipo raciocina así: si la deuda consolidada de 3 1/2 de interés y 1 de amortización máxima, vale hoy mismo 42, la deuda á emitirse, en las condiciones propuestas, debe valer el doble.

El paralelismo no existe desde luego por que el principal elemento de apreciación es el interés y no la amortización, de suerte que teniendo 3 1/2 de interés la consolidada, sería menester que la deuda á emitirse fuese de 7 de interés en vez de 6 para que la comparación pu-

diera intentarse; pero sobre todo no cabe comparar el valor de una deuda interna, sin garantías especiales, limitada al mercado de Montevideo, con la deuda externa, que tiene el vasto mercado de Londres y la afectación del 45 % de la renta de Aduana, apartado y entregado día á día.

El tipo de comparación sería más bien el empréstito extraordinario, que goza del mismo interés del 6 % y del 2 de amortización, algo reforzado ya por la acumulación.

Y bien V. H. sabe que hoy se cotiza al 53 % y que en las mejores condiciones de confianza solo ha alcanzado las proximidades del 70.

La Comisión entiende, como lo dijo en su informe anterior, que debe prescindirse hasta cierto punto de las cotizaciones de estos momentos de alarmas y desconfianzas de todo orden para apreciar equitativamente las ventajas que el Estado acuerda á la nueva deuda, pero entiende que tampoco le sería permitido al Estado prescindir en absoluto del valor actual de los papeles con que va á pagar lo que estaba comprometido á servir á oro para darles valores de imaginación.

La Comisión, para apreciar el perjuicio que sufrirán los tenedores de Certificados, efectuándose la conversión con las bonificaciones que proyectó, presentó con su anterior dictámen, un cuadro aforando primero la deuda de 6 % de interés y de 1 amortización al 60 % que será el tipo á que razonablemente se deba aspirar en breve, y aforándola después al tipo del 70 %, que es factible que alcance, cuando se normalice la situación financiera; y demostraba que en llegando la deuda á esta última cotización el perjuicio habría desaparecido.

Supone ahora V. Comisión que por la mayor amortización que se propone valiera cinco puntos más la deuda proyectada por el doctor Terra, que la proyectada por la Comisión. Calculada á ese tipo, que es bien alto, con relación á los que hoy alcanza la deuda interna similar, el cuadro siguiente demuestra que es lo que vendría á recibir en oro el tenedor de Certificados según las respectivas séries:

MESES	MONTO DE CERTIFICADOS EMITIDOS	Bonificación ó premio que se daría según el proyecto del doctor Terra	Cantidades en títulos que se tendrían á en- tregar á los tenedores	Precio que alcanzaban los Certificados en Bolsa	Tanto por ciento que recibirían los tenedo- res calculada la de- uda al 65	Pérdida que se les im- pondría
Noviembre .	490.000	6 %	519.400	98	68.90	29.10
Diciembre. .	450.000	5.25	473.625	96	68.41	27.59
Enero. . . .	450.000	4.50	470.250	93	67.92	25.08
Febrero. . .	450.000	3.75	466.875	89	67.13	21.87
Marzo. . . .	440.000	3.00	453.200	87	66.95	20.05
Abril. . . .	440.000	2.25	449.900	84	66.46	18.54
Mayo. . . .	440.000	1.50	446.600	81	65.97	15.03
Junio. . . .	440.000	0.75	443.300	79	65.48	13.52
Julio. . . .	440.000	0.00	440.000	77	65.00	11.52
	<u>4.040.000</u>		<u>4.163.150</u>			

El doctor Terra no consigue el propósito que anuncia de suprimir las bonificaciones (pues este expediente es indispensable desde que se trata de unificar deudas de diverso valor) sinó que las reduce á la compensación del interés legal del 9 % anual. Cierra los ojos ante el hecho de que la plaza no regulaba simplemente por razón del tiempo las diferencias de precio entre las distintas séries de certificados, sinó tambien por razón de los riesgos que se corrían, resultantes de muchos

factores y con especialidad del temor, (que el hecho ha comprobado que era perfectamente razonable), de que no se pudiera ó no se quisiera mantener el mecanismo de los certificados.

Los que más hacían una simple colocación de dinero eran los tenedores de los meses próximos á pagarse y los que más hacían especulación eran los tenedores de los meses últimos. De aquí que los primeros fueran los más valorizados y los segundos los más despreciados.

Por eso, en el proyecto del Ejecutivo y en el de la Comisión, las bonificaciones son mucho menores para unos que para otros. En el proyecto del doctor Terra viene á resultar, según lo demuestra el cuadro precedente, que, como la bonificación es limitadísima, el tenedor de Noviembre, cuyo título valía 98 oro, solo recibiría el equivalente en metálico de 68.90, y eso aforando la deuda al 65 %, cuando la similar está al 53; mientras que el tenedor de certificados de Julio, que valían 77, recibiría 65 oro.

La Comisión reconoce y lo dijo en su primer informe, que no es posible llegar en esta materia á exactitudes matemáticas, pues las cotizaciones han variado mucho en el período de nueve meses que han estado en circulación los certificados á consolidar; pero sí creen que deben aproximarse el canje de títulos á las diferencias que la plaza les marcaba y que demuestran cual es el capital real invertido por el colocador.

Tampoco se le oculta lo que no se le oculta á nadie: que subiendo la amortización, la deuda se rescata en menos tiempo. La cuestión no es esa sinó la de saber si es posible aumentar el fondo amortizante y dar á los tenedores de certificados las bonificaciones equitativas para

aminorarles, ya que no se podrá suprimir, el perjuicio que les irroga la cesación del servicio de esos títulos en la forma en que se venía practicando y que pretendió todavía asegurarles no hace dos meses una ley de V. H.

El gobierno, al tomar la medida de suspender el pago de los certificados, ha procedido bajo la presión de dificultades insalvables; pero si eso cohonestaba la resolución tomada obliga á hacer todo lo necesario, dentro de los recursos de que se puede disponer, para aminorar el perjuicio de los tenedores.

Ese ha sido y es el criterio de V. Comisión y tambien el del P. E., que adhirió de plano al aumento de las bonificaciones proyectadas como transacción con la Comisión representativa de dichos tenedores.

Por estas consideraciones la Comisión cree que no debe aceptarse el proyecto del señor doctor Terra.

Montevideo, Octubre 7 de 1898.

Martin C. Martínez—M. Artagaveytia—José Saavedra—Antonio M. Rodríguez—Federico Capurro—Pedro Etcheagaray.

Anexo No. 4

Señor Redactor de *El Siglo*, doctor don Eduardo Acevedo. — Presente. — Distinguido amigo: — Contribuyo en lo posible, dada mi falta de competencia en la materia á la solución que se proyecta con motivo del decreto de 3 de los corrientes por el cual se deroga el de 4 de Enero de 1895, que creó los Certificados, decreto que,—en mi opinión,—ha tenido sanción legislativa,—con las observaciones que concisamente y al correr de la pluma le adjunto para su publicación, si Vd. cree que puede llevarlas á las columnas de su periódico.

Son simples apuntes. Ni siquiera en forma de artículo de diario se las envío.

Con este motivo me es grato reiterarle las protestas de mi amistad y respeto. — *Arturo Terra*. — S/c., Setiembre 30 de 1898.

CONSOLIDACIÓN DE LOS CERTIFICADOS

Propone el P. E. en su mensaje del 6 de los corrientes, la creación de una deuda de 6 % de interés y 2 % de amortización acumulativa para consolidar los nueve meses de Certificados que quedaron impagos en virtud del decreto que deroga el de su creación. El monto de esa deuda sería de \$ 4.600.000 comprendida la bonificación que cree deber acordar el P. E. á sus tenedores, cuyo máximun fija en 20 % para los correspondientes al pri-

mer mes, siguiendo en escala descendente de dos puntos hasta el 31 de Julio de este año en el cual la bonificación sería de 4 %.

El monto adeudado en 31 de Julio es de \$ 4.040.000.

Aumento propuesto \$ 560.000.

El servicio de ese empréstito requeriría anualmente la suma de \$ 368.000.

La Comisión de Hacienda modifica en virtud de las razones que adelanta en su informe ese proyecto: 1.º en cuanto al capital, pues lo hace ascender á \$ 5.017.400, por creer que la bonificación debe ser mayor que la indicada por el P. E.; 2.º en el tipo de amortización, (que reduce á 1 por ciento) lo que daría un servicio de \$ 351.218 anual y una economía sobre el propuesto por el P. E. de \$ 16.782.

En cuanto á las rentas necesarias para garantir el servicio acepta la Comisión las indicadas por el P. E.

Los dos cuadros que van á continuación establecen gráficamente las diferencias entre uno y otro proyecto.

PROYECTO DEL GOBIERNO

Emite \$ 4:600.000 á 6 % y 2 % amortización.

Servicio \$ 368.000.

PROYECTO DE LA COMISIÓN

Monto de los Certificados—\$ 4:040.000.

Importe de la Bonificación—\$ 977.400.

Total de la deuda—\$ 5:017.400.

Servicio (seis de interés, uno amortización)—\$ 351.218.

Dictado el decreto el 3 de los corrientes, no cabe otra solución sinó la que se propone, esto es, crear una deuda con interés y amortización aún cuando tal vez, y sin tal vez, hubiera sido preferible seguir con los Certificados.

Pero no siendo posible otra solución, sinó la indicada, debe tratarse de buscar, dentro de ella, la que sea menos gravosa, tanto para el Estado cuanto para los tenedores de esos Certificados. Debe tratarse de buscarla, eliminando el procedimiento de las bonificaciones, que si *puede* aceptarse cuando se lleva á cabo la Consolidación de varias deudas, de intereses y amortización diversas, no cabe en casos como el que motiva la creación de una deuda interna, relativamente de poco monto, y concentrada ya en pocas manos, - y tanto más debe ser ese el fin que en vista debe tenerse, cuanto que el Estado, que no paga intereses, (sinó sobre deudas consolidadas) debíá más bien ajustarse al principio, más correcto y equitativo establecido en nuestro derecho positivo, cuyo es, servir un interés al capital en el caso de mora, que no á expedientes cuyo empleo debe limitarse, si no se puede en absoluto prescindir de ellos.

¿Es posible llegar á ese resultado? En mi pobre opinión creo que sí.

La Comisión de Hacienda al proponer una deuda de \$ 5:017.400 con el interés de 6 % y 1 % de amortización que requiere un servicio de \$ 351.218, para rescatar \$ 4:040.000 de certificados, aumenta éstos en \$ 977.400 y consigue un promedio de 80 % para el tenedor,— mientras que el P. E. por su proyecto no ascendiendo el monto total más que á \$ 4:600.000, esto es con un aumento de \$ 560.000, sobre el efectivo adeudado, que

requiere un servicio de \$ 368.000, da para los tenedores un promedio de 85 %.

Ahora bien, creo que ese promedio puede ser mayor para el tenedor, si bien con un aumento en el servicio que propone la comisión, aumento que no llega á la cifra indicada por el Poder Ejecutivo, apesar de acordar á la deuda á emitirse, cuyo monto sería de \$ 4:163.150, (calculado el interés legal)—si bien el mismo interés, una amortización más alta.

Para más claridad, va el cuadro adjunto.

Monto Certificados \$ 4:040.000.

Más intereses calculados hasta 31 de Julio conforme á los vencimientos:

MESES	Tipo 84 por ciento		Promedio por ciento
Noviembre . . .	\$ 490.000	\$ 519.400	\$ 89.00
Diciembre . . .	» 450.000	» 473.625	» 88.27
Enero	» 450.000	» 470.250	» 87.78
Febrero	» 450.000	» 466.875	» 87.12
Marzo	» 440.000	» 453.200	» 86.50
Abril	» 440.000	» 449.900	» 85.88
Mayo	» 440.000	» 446.600	» 85.25
Junio	» 440.000	» 443.300	» 84.60
Julio.	» 410.000	» 440.000	» 84.00
	<u>\$ 4:040.000</u>	<u>\$ 4:163.150</u>	

Como se vé, además de las ventajas ya indicadas, en esta solución que someto al exámen de la prensa y

de los señores que forman parte del Consejo de Estado, están, entre otras que no son del caso mencionar, las siguientes: (a) Que no se aumenta sinó en una infinita suma, el monto de la deuda. (b) Que ese aumento contempla los intereses de los tenedores, que en estricto derecho no pueden pretender sinó los intereses legales de la mora, sobre todo, dados los tipos de adquisición de los Certificados, porque si la Consolidada, que hoy se cotiza —(tipo el más bajo que puede alcanzar) — á 42 %, gozando sólo de un interés de 3 1/2 % y de 1 % de amortización, (aleatoria) no es mucho pretender que una deuda de 6 y 3 % alcance como tipo mínimo: 84. (c) Porque en virtud de la fuerte amortización y del interés, que es el mismo señalado en los proyectos á que me he referido, se mejoran desde luego los tipos de cotización y por el hecho el tenedor se encuentra bonificado. (d) Porque sin mayor gravámen para el Estado se apresura la amortización de la deuda.

— — —

Tales son las observaciones que me ha sugerido el estudio de los proyectos referidos, de que en segunda discusión particular vá á ocuparse el lunes, el Consejo de Estado. — Montevideo, Setiembre 30 de 1890. — *Arturo Terra.*

PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO

PROMEDIO		
Monto de la deuda	Tipo	Tipo comp. consolidada
4:600.000 . .	85 %	75 por ciento
Servicio	Intereses	Amortización
368.000 . .	6 %	2 por ciento

Tiempo para la amortización: 29 años, 289 días:
\$ 10:672.000. (1)

Aumento sobre el capital nominal, que es de \$ 4:040.000
\$ 560.000.

Servicio \$ 368.000

PROYECTO DE LA COMISIÓN

PROMEDIO		
Monto de la deuda	Tipo	Tipo comp. consolidada
5:017.400 . .	81 %	65.33 por ciento
Servicio	Intereses	Amortización
351.218 . .	6 %	1 por ciento

Tiempo para la amortización: 33 años, 144 días:
\$ 11:590.194. (2)

Aumento sobre el capital nominal, que es de \$ 4:040.000
\$ 977.400.

Servicio \$ 351.218. Economía sobre el del P. Ejecutivo. \$ 16.782.

(1) He prescindido al hacer el cálculo de la fracción que correspondería a los 289 días. He calculado el tiempo de la amortización sobre 29 años.

(2) Como en el cálculo anterior,—dejé de lado,—la fracción, esto es, los 144 días. El cálculo reposa sobre la base de 33 años.

PROYECTO SUSTITUTIVO

Monto de la deuda	PROMEDIO	
	Tipo	Tipo comp. consolidada
4:163.150 . .	86.50	84 por ciento (1)
Servicio	Intereses	Amortización
364.683,50 .	6 %	3 por ciento

Tiempo para la amortización: 18 años, 312 días:
\$ 6:928.986,50. (2)

Aumento sobre el capital nominal, que es de \$ 4:040.000
\$ 123.150.

Reducción sobre el proyecto del Poder Ejecutivo
\$ 437.000. Id. id. sobre el de la Comisión \$ 854.250. Ser-
vicio \$ 364.680. Economía sobre el del P. Ejecutivo.
\$ 3.320. Sobre el de la Comisión aumento \$ 13.462.

Al terminar estos lieros apuntes llamo la atención
sobre los tipos de cotización de la Deuda de Liquida-
ción (ley de 6 de Febrero de 1896) y de la denomi-
nada Empréstito Extraordinario de 1897. Aquella, hoy,
en momentos difíciles, alcanza el tipo de 69 por ciento,
—y ésta, según la última cotización, obtuvo 51.80 por
ciento.—Montevideo, 3 de Octubre de 1898.—*Arturo
Terra.*

(1) El tenedor que no quiera ó no pueda vender su deuda á 84,—si
espera, tendrá un interés de 10 1/2 por ciento, sobre un capital que no lo devengaba.

(2) He aumentado al calcular el plazo ó término, y en lugar de 18
años y 312 días, acepto que fueran necesarios para la amortización: 19 años.

