

cion particular de una nacion, es lo que se llama *derecho administrativo*.<sup>1</sup>

Tal vez parezcan fuera de lugar estas explicaciones; pero creemos que entre nosotros la accion administrativa corresponde tanto al Legislativo como al Ejecutivo y que éste la ejerce, no sólo en la ejecucion de las leyes, sino muy importantemente al hacer uso del derecho de iniciativa que le concede la Constitucion. Cuando sea tiempo volverémos á ocuparnos de la accion administrativa, no ya en el terreno de la ciencia especulativa que sirve para formar un proyecto de ley, discutirlo y votarlo, sino en el terreno práctico de los hechos, en que se descende á los detalles de la ejecucion, en que se remueven las resistencias que se le oponen, en que se desarrolla, en fin, un plan político de la más vasta extension.

Las legislaturas de los Estados disfrutan igualmente del derecho de iniciativa ante el Congreso de la Union, ya sea porque están interesadas las entidades federativas en la buena marcha de la administracion pública, ya porque juzgten necesaria la expedicion de alguna ley que favorezca el desarrollo del régimen interior de los Estados ó que simplemente mantenga en ellos el equilibrio conveniente.

El poder judicial de la Federacion carece de la iniciativa, y esto nos parece propio de la mision que ejerce. Si pudiese proponer leyes, á lo ménos en lo relativo á la administracion de Justicia, se desarrollaria en los jueces la tendencia de juzgar de las leyes y no conforme á ellas.

<sup>1</sup> Castillo Velasco. Derecho Administrativo. Tomo I, capítulo I.

## LECCION XIII.

### TRÁMITES DE LA INICIATIVA. PROYECTOS DESECHADOS.

#### ARTÍCULO 66.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados ó las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego á comision. Las que presentaren los diputados se sujetarán á los trámites que designe el reglamento de debates.

#### ARTÍCULO 66 REFORMADO.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados ó por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego á comision. Las que presentaren los diputados ó senadores se sujetarán á los trámites que designe el Reglamento de debates.

La materia de este artículo es meramente económica, y aunque pudiera haberse dejado al reglamento interior de cada una de las cámaras, la Constitucion quiso que no se alterase, por medio de un acuerdo económico, el breve sistema concedido á las iniciativas del Presidente de la República, á las de las Legislaturas de los Estados ó á las de las diputaciones de los mismos, de no someterse á todos los trámites del Reglamento, sino privilegiándolas con que inmediatamente pasen al estudio de la comision correspondiente. La razon es que esas iniciativas han sido

ya maduramente estudiadas y discutidas en junta de ministros, ó en el seno de las diputaciones:<sup>1</sup> y en cuanto á las de las Legislaturas, han sufrido los trámites de sus respectivos reglamentos. Hay además, en favor de ellas, la consideracion del carácter que gozan las personas que las presentan, más respetable siempre que se trata de personas morales, que cuando proceden de simples individuos.

Las proposiciones de los Diputados y Senadores se presentan por escrito, firmadas por su autor, y concebidas en los términos en que éste crea deber expedirse la ley ó decreto, al presidente de la respectiva Cámara. Se les da primera y segunda lectura en distintas sesiones, con intervalo de dos dias por lo ménos; al concluir la primera lectura, el autor ó uno de los que las suscribieron, tiene el derecho de fundarla; en la segunda lectura pueden hablar dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor de la proposicion. Inmediatamente se preguntará á la Cámara si se admiten ó nó á discusion, pasándose en el primer caso á la Comision respectiva y quedando desechadas en el segundo. En los casos de urgencia, de obvia resolucion ó de poca importancia, podrá la Cámara, á pedimento de alguno de sus miembros y por el voto de las dos terceras partes de los presentes, dar curso á las proposiciones en hora distinta de las señaladas y estrechar ó dispensar el intervalo de las lecturas.

Ninguna iniciativa podrá discutirse sin que primero pase al estudio de la Comision á que pertenezca, y el dictámen de ésta es el que se somete á discusion. El Reglamento de debates dice que sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se califiquen de obvia resolucion ó de poca importancia. Creemos que no debiera entenderse esto de las leyes ó decretos, sino de los acuerdos económicos que puede dictar cada Cámara.

<sup>1</sup> Se entiende por *diputacion* en nuestros cuerpos parlamentarios, la totalidad de los diputados elegidos en un Estado ó de los senadores de una misma entidad federativa, cada uno de esos grupos en su respectiva cámara.

Verémos más adelante (artículo 69) que el proyecto de presupuestos, que es un derecho exclusivo de iniciativa por parte del Ejecutivo, pasa á una Comision especial, compuesta de cinco representantes, la cual tiene obligacion de examinar dichos documentos y presentar dictámen sobre ellos.

#### ARTÍCULO 67.

Todo proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver á presentarse en las sesiones del año.

#### ARTÍCULO 67 REFORMADO.

Todo proyecto de ley ó de decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, ántes de pasar á la revisora, no podrá volver á presentarse en las sesiones del año.

Fácil pudiera ser que la minoría en las Cámaras tratase de obtener una ley que conviniese á sus intereses, y que, desechado el proyecto, espíase la ocasion en que por ausencia de algunos Diputados de la mayoría, el menor número llegara á sobreponerse, logrando su objeto de expedir una ley perjudicial. Esta consideracion, y la que ya en otras veces hemos expuesto, de corregir el vicio de mucho legislar, son los fundamentos que tiene el artículo para prohibir que vuelva á presentarse un proyecto de ley ó decreto que hubiere sido desechado. De esta manera queda conciliada la conveniencia de que no se pretenda desconocer la voluntad de la mayoría, ni se invierta indebidamente el tiempo en discusiones inútiles.<sup>1</sup>

Pero esta prohibicion no es absoluta, porque podria suceder que la iniciativa, buena en sí, no fuese oportuna, y que más tarde se presentasen circunstancias que exigiesen su expedicion

<sup>1</sup> Castillo Velasco. Derecho Constitucional.

como ley. Por este motivo, el proyecto desechado en la Cámara de su origen, puede volverse á presentar en las sesiones del año siguiente.

Verémos más adelante cuál es la práctica constitucional, si el proyecto aprobado en la Cámara de su origen, es desechado en la Cámara revisora. (Fracciones C, D y E del artículo 71 reformado.)

## LECCION XIV.

### OBJETO PREFERENTE DEL SEGUNDO PERIODO DE SESIONES. LA CUENTA DEL AÑO FISCAL.

#### ARTÍCULO 68.

El segundo período de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votacion de los presupuestos del año fiscal siguiente, á decretar las contribuciones para cubrirlos y á la revision de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.

#### ARTÍCULO 69.

El dia penúltimo del primer período de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán á una Comision compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo dia, la cual tendrá obligacion de examinar ambos documentos y presentar dictámen sobre ellos, en la segunda sesion del segundo período.

#### ARTÍCULO 69 REFORMADO.

El dia penúltimo del primer período de sesiones presentará el Ejecutivo á la Cámara de Diputados el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior. Estas y aquel pasarán á una Comision de cinco representantes, nombrada en el mismo dia, la cual tendrá obligacion de examinar dichos documentos y presentar dictámen sobre ellos en la segunda sesion del segundo período.

Al explicar la fracción II del artículo 31, hablamos de la materia de presupuestos é indicamos el objeto moral y económico que tiene la rendición de las cuentas, que es uno de los más importantes documentos que el Gobierno debe presentar al pueblo. En esta ocasión sólo tenemos que tratar del tiempo en que se presentan y discuten el proyecto de presupuestos y las cuentas del Ejecutivo, cuestiones de riguroso orden administrativo.

Más adelante veremos por qué estas piezas se presentan en la *Cámara de Diputados* exclusivamente, y por qué una Comisión de su seno es la que tiene la obligación de examinar y presentar dictámen sobre ellas.

Instalada la Cámara de Diputados el 16 de Setiembre del bienio respectivo, los representantes vienen del pueblo y comienzan á tomar participio en la administración pública, adquiriendo aquella práctica que es necesaria en los ramos que les están encomendados: no podrían ocuparse desde el primer día de un asunto tan importante como es la formación de los presupuestos y la revisión de las cuentas. Pero la Constitución no ha querido que trascorra este primer período sin que el Ejecutivo pase á la Cámara ambos documentos y que ésta comience á ocuparse de ellos, nombrando desde luego una Comisión de cinco representantes para que los examine durante el receso y presente en el próximo período de sesiones el fruto de sus trabajos, es decir, el dictámen correspondiente. Este primer período es el punto de partida para los años siguientes.

Debe tenerse presente que los años fiscales se cuentan del primero de Julio de un año al último de Junio del siguiente, según lo dispuesto en la ley de 8 de Mayo de 1826, mandada observar por la circular de 30 de Junio de 1849:<sup>1</sup> de modo que al comenzar cada año fiscal está ya expedida la ley de presupuestos y presentado á la Cámara de Diputados el dictámen de la Comisión revisora de las cuentas.

Ahora bien; el proyecto de presupuesto de egresos que anual-

1 Recopilación de Arrillaga.

mente debe presentar el Ejecutivo á la Cámara de Diputados, comprende todos los gastos y obligaciones que reporta el Erario federal, detallados en los presupuestos particulares que cada Secretario del Despacho envía á la Secretaría de Hacienda para la formación del proyecto de presupuestos generales,<sup>1</sup>

Dichos proyectos se presentan juntamente con las iniciativas que la Secretaría de Hacienda juzgue convenientes para mantener ó modificar los impuestos existentes ó establecer otros nuevos. Al presentar estas iniciativas, la misma Secretaría pone en conocimiento de la Cámara un cálculo de los productos de cada uno de los ramos de ingresos, tomando por base el término medio del último quinquenio.<sup>2</sup>

La Tesorería tiene obligación de formar la cuenta general del Erario, que ha de someterse al exámen y glosa de la Contaduría Mayor, justificando todas sus partidas de ingresos y egresos con los comprobantes requeridos por la ley.<sup>3</sup>

La Contaduría Mayor glosa la cuenta de la Tesorería, y dentro de ella, la de todas las oficinas, empleados ó agentes que manejan caudales federales, y cuyas cuentas quedan incorporadas en la de la Tesorería.<sup>4</sup> El Contador Mayor revisa *por sí mismo* la cuenta, haciendo las observaciones ó reparos á que haya lugar con arreglo á los presupuestos y leyes respectivas.<sup>5</sup>

Son dignas de atención las prescripciones que contienen los siguientes artículos de la ley que hemos venido citando.

“Art. 24. Si pasaren tres años desde el día en que se practique una operación con particulares en las oficinas federales, sin que á aquellos se les haga reclamo por la Tesorería General ó por la Contaduría Mayor, á consecuencia de la glosa preven-

1 Artículo 1º de la ley de 30 de Mayo de 1881.

2 Artículo 2º de la ley de 30 de Mayo de 1881.

3 Artículo 10 de la misma ley.

4 Artículo 18 de la ley citada.

5 Fracción XI, artículo 1º del Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda de 2 de Julio de 1877.

tiva ó definitiva que dichas oficinas deben practicar, cesará toda responsabilidad de los particulares referidos.<sup>1</sup>

“Art. 25. La responsabilidad pecuniaria de los empleados ó agentes que manejen caudales de la Federacion, subsistirá por el término de cinco años desde el dia en que rindan la cuenta que la produzca, siendo en los tres primeros subsidiaria de los particulares á quienes corresponda directamente, y directa en los dos últimos ó en el caso de no haber otro responsable directo.

“Art. 26. Todas las órdenes de pago á cargo del Erario federal, serán dirigidas por la Secretaría de Hacienda á la Tesorería General para que las cumpla ó comunique á las oficinas en que éstas hayan de verificarse; y para que se hagan los asientos correspondientes y las observaciones á que hubiere lugar con arreglo á los artículos 119 de la Constitucion, 21 y 22 de la ley de 16 de Noviembre de 1824, 10 del Reglamento de 20 de Julio de 1831 y 5º de la ley de 17 de Julio de 1861. Toda orden de pago á la Tesorería, expresará la partida del presupuesto á que se ha de cargar el gasto, sin cuyo requisito no se le dará curso.

“Art. 27. La Comision de presupuestos limitará el exámen de la cuenta anual de la Federacion á los puntos siguientes:

I. Si en las partidas de ingresos están considerados todos los ramos que forman la Hacienda pública, ó si ha exigido prestaciones ilegales.

II. Si las sumas de los gastos hechos y responsabilidades contraídas, están dentro de los límites fijados en el presupuesto de egresos y leyes posteriores para cada ramo y para cada partida.

III. Si hay exactitud en los valores parciales y generales de la cuenta.

“Art. 28. Si la Comision no encontrase responsabilidad ministerial por prestaciones ilegalmente exigidas ó por exceso de

<sup>1</sup> Ese artículo concuerda con el 1,076 del Código Civil del Distrito.

los gastos, propondrá que se admita la cuenta, aun cuando á su juicio adolezca de irregularidades de forma, limitándose en este último caso á pedir que se pase copia de su dictámen á la Contaduría Mayor para que lo tenga presente al practicar la glosa.

“Art. 29. Si la Comision encontrase responsabilidad ministerial por alguno de los puntos citados en el artículo anterior, formulará los cargos que en su concepto deban hacerse al funcionario ó funcionarios responsables, precisando aquellos con toda claridad y pidiendo que se pasen á la Seccion del Gran Jurado, sin perjuicio de que la Contaduría glose la cuenta en los términos prescritos por las leyes.”

Los artículos trascritos dan entera vida al 69 de la Constitucion, estableciendo además los principios de justicia y equidad que conceden á los causantes y á los empleados la prescripcion de sus obligaciones.

El ejercicio práctico de la ley que hemos citado, se encuentra en los Reglamentos de la Tesorería General y de la Seccion liquidataria establecida por la ley de 27 de Junio de 1881.<sup>1</sup>

Ya sabemos cómo se presentan las cuentas y el resultado que puede dar su exámen: sabemos igualmente cuál es el mecanismo para la formacion de los presupuestos que deben regir en un año económico ó fiscal; veamos ahora el objeto que tiene el enviar esas dos piezas á la Cámara de Diputados al finalizar el primer período de sesiones.

Tienen entónces los representantes del pueblo el tiempo que transcurre del 15 de Diciembre al 1º de Abril próximo para estudiar con detenimiento las dos importantes cuestiones siguientes:

I. Cuáles son los gastos indispensables que tiene que erogar la Nacion en el trascurso de un año, y en consecuencia, á cuánto asciende la suma que por contribuciones debe salir del pueblo para satisfacer aquellas necesidades.

<sup>1</sup> Esos Reglamentos llevan fechas 27 de Junio el último, y 29 del mismo mes el primero; ambos del año de 1881.

II. El Ejecutivo en el ejercicio de administrar los caudales ¿ha cumplido fiel y honradamente su encargo? Los gastos tienen que comenzar á hacerse desde el primero de Julio próximo, lo mismo que desde esa fecha hay que cobrar los impuestos que han de servir para el objeto; lo que amerita labores previas en las oficinas de rentas de la Federacion, dirigidas y reglamentadas por la Tesorería general; y si el personal de funcionarios y empleados no ha tenido pureza en el manejo de esos fondos ó no se han invertido de la manera prescrita por la ley, es claro que tendrá que procederse entónces, no sólo al castigo de los responsables, sino á conseguir el objeto de asegurar para lo futuro una buena y honrada administracion de los fondos públicos.

Todo esto debe hacerse, como es necesario que se haga, ántes de que dé principio el ejercicio fiscal del año; y por lo tanto, la Constitucion encarga que las sesiones de Abril á Mayo se consagren á revisar las cuentas que presente el Ejecutivo, correspondientes al año anterior, y que de toda preferencia se dediquen al exámen y votacion de los presupuestos del año fiscal siguiente, sin que en este período pueda prorogar sus sesiones, sino por sólo quince dias útiles. Si no fuera así, si no se diera preferencia á asunto tan importante, podria suceder que no hubiese presupuestos, lo que produciria uno de dos funestos resultados; ó la suspension de todo movimiento en la máquina administrativa, lo que ni siquiera debe imaginarse, ó la accion arbitraria, pero de urgente necesidad por parte del Ejecutivo, de proporcionarse recursos para hacer frente á los gastos públicos, lo que nos conduciria al despotismo y á la corrupcion. De aquí la preferencia que en ese período debe darse al exámen y votacion de los presupuestos del año fiscal siguiente, á decretar las contribuciones para cubrirlos y á la revision de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo. No ha de prorogarse ese período por más de quince dias útiles, porque entre la aprobacion de los presupuestos y el dia en que comienzan á regir, debe mediar el tiempo bastante para que sean estudiados

por el Gobierno y por los particulares y para que en las oficinas de Hacienda se practiquen los trabajos preliminares, á fin de poner en ejecucion aquellas leyes.