

exámen de las cuentas originales y sus comprobantes de las oficinas respectivas, y por consiguiente, la formacion de la cuenta general, é imponiendo estos deberes á oficinas independientes, que aunque sujetas al ministerio de hacienda, tenían algunas de ellas facultades de supervigilancia respecto de la conducta del ministro, lo cual tenia que hacer necesariamente embarazosa, dilatada y poco enérgica la accion de este funcionario.

26 Este sistema subsistió hasta que se cambió la forma del gobierno, de federativa en central. Antes de referirme á las leyes expedidas por la administracion central, creo conveniente manifestar en respuesta á las objeciones que se hicieron por un señor diputado, á las leyes emanadas del centralismo, y para prevenir las que de nuevo pudieran presentarse, que siendo estas leyes parte de los códigos de la nacion, no es posible ni conveniente ignorarlas, y que aun cuando sea de lamentarse el que haya subsistido el régimen central, este no es motivo para dejar de citar ni de aprobar las prevenciones sábias que se encuentran en algunas de aquellas disposiciones. Habria sido mejor, sin duda, el que estas hubieran emanado de las administraciones federales; pero supuesto que esto no fué así, creo que no debe ser motivo de reproche el tomar las cosas tales como han pasado.

27 Las leyes constitucionales de 29 de Diciembre de 1836, que como el congreso sabe, cambiaron la organizacion política federal de la república, establecida por la constitucion de 4 de Octubre de 1824, en una forma central, impusieron al congreso general en la fraccion III del art. 44 de la tercera ley, la obligacion "de examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversion de caudales, respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el ministro de hacienda el año último, y sufrido la glosa y exámen que determinará una ley secundaria." La cuarta ley constitucional disponia al mismo tiempo, en la fraccion III del art. 31, que á los ministros correspondia "presentar á ambas cámaras, una memoria especificativa del estado en que se hallen los diversos ramos de la administracion pública, respectivos á sus ministerios, debiendo presentarse la de hacienda el mes de Julio de cada año, y las demas en Enero."

28 Como se ve, por estas leyes, se seguia el mismo sistema establecido por la constitucion de 1824 y por la ley de 8 de Mayo de 1826, esto es, el de que la presentacion de la cuenta se hiciera al poder legislativo, para que éste la pasara á la contaduría mayor, oficina dependiente de él, y previa la glosa de la contaduría, se determinara por el poder legislativo, si la cuenta presentada por el ejecutivo era ó no de aprobarse.

29 La ley reglamentaria de la fraccion IV del artículo 44 de la tercera ley

26 Forma de gobierno central. Necesidad de considerar las leyes emanadas del centralismo.

27 Prevenciones de las leyes constitucionales de 29 de Diciembre de 1836, sobre formacion y aprobacion de la cuenta.

28 Las leyes constitucionales siguieron el mismo sistema de la constitucion de 1824.

29 Ley reglamentaria de 11 de Abril de 1838.

constitucional, se expidió el 11 de Abril de 1838. El artículo 1.º estableció que los años económicos se contaran de 1.º de Enero á 31 de Diciembre de cada año, derogando en esto el artículo 13 de la ley de 8 de Mayo de 1826, que disponia que el año económico se contara á semejanza de lo que se hace en la actualidad, del 1.º de Julio al 30 de Junio siguiente.

30 Esta ley restableció las prevenciones de la de 16 de Noviembre de 1824, pues impuso al secretario de hacienda, el deber de mandar al congreso la cuenta formada en su secretaría, acompañando como comprobantes de aquella, la de la tesorería general, la de las oficinas principales de hacienda y las de todas las demas que manejaran caudales ó bienes de la nacion, incluyendo las de bancos de avío y amortizacion que existian entonces, con sus justificantes respectivos. El artículo 7.º de la misma ley, disponia, que para cumplir el congreso con la prevencion de la fraccion IV del artículo 44 de la tercera ley constitucional, luego que se presentara al congreso la cuenta general del erario, se pasara ésta con sus comprobantes respectivos, por conducto de la comision inspectora, á la contaduría mayor, á fin de que esta oficina procediera al exámen correspondiente. El artículo 10 determinaba de que modo habia de hacerse la glosa por la contaduría. El 11 prevenia que la contaduría comunicara á la comision inspectora las observaciones que tuviera que hacer á la cuenta. El 12, que la comision inspectora examinara las observaciones con vista de la cuenta y sus comprobantes, oyera al ministro del ramo, y completado así el expediente, presentara dictámen al congreso para que recayera la resolucion correspondiente. El artículo 13 prevenia, por último, que si la resolucion era desaprobando la cuenta, se pasara el expediente á la seccion del gran jurado, para que se instruyera el expediente respectivo contra el ministro responsable.

31 Esta ley puede tambien presentarse como modelo en su ramo, porque ademas de que detallaba con toda claridad las atribuciones y obligaciones del ejecutivo y del congreso, en el importante asunto de la cuenta, haciendo recaer toda la responsabilidad sobre el secretario de hacienda, le daba á este la accion enérgica y eficaz sin la cual es evidente que no se le puede hacer responsable sino de lo que él mismo autorice directamente. Es conveniente llamar aquí la atencion, respecto de que la iniciativa citada del ejecutivo, de 12 de Diciembre de 1869, desarrolla estos mismos principios como los únicos que pueden establecer la administracion hacendaria bajo bases convenientes, para hacer eficaz su accion y efectiva la responsabilidad.

32 Fatigaria yo demasiado la atencion de la cámara si me detuviera á hacer una relacion minuciosa de las diferentes leyes que con posterioridad al año de 1838 se expidieron, ya concentrando la accion administrativa de la hacienda pública, ya

30 Prevenciones de esta ley.

31 El sistema de esta ley es el propuesto en la iniciativa de 12 de Diciembre de 1869.

32 Sistema hacendario establecido por la última administracion de Don Antonio López de Santa-Anna.

enervándola con distribuirla en diferentes oficinas. Básteme decir, que los cambios constantes que se sucedieron, hacían que no hubiera un sistema fijo en este ramo, y no permitían, por otra parte, se le diera la atención que por su importancia merecía. Para abreviar, pasaré á la última administración dictatorial de D. Antonio López de Santa-Anna, diciendo solamente que en ella se establecieron los principios mas inconvenientes, respecto de la administración hacendaria, y que como por el sistema que entonces prevalecía ni había congreso, ni menos podía tener esta la facultad de revisar la cuenta, hasta se perdió la tradición de que debía formarse ésta para someterla al congreso, y se dispuso por el artículo 26 de la ley de 26 de Noviembre de 1853, que todas las oficinas encargadas de la recaudación y distribución de fondos públicos, remitieran sus cuentas directamente á la contaduría mayor.

33 Es cierto que al ser derrocado aquel régimen dictatorial, la administración que lo sucedió procuró restablecer en el corto periodo que rigió los destinos del país, los buenos principios de la administración hacendaria, concentrando en la secretaría de hacienda por medio del decreto expedido en Cuernavaca el 9 de Octubre de 1855, las facultades y atribuciones de la dirección general de impuestos, creada por el decreto de 7 de Diciembre de 1853, y expidiendo otras medidas convenientes; pero el carácter de transitoria que tuvo, no le permitió avanzar mucho en ese buen camino. La misma administración derogó por medio del decreto de 10 de Octubre de 1855 el de 26 de Noviembre de 1853 ya citado; pero esta derogación fué al parecer parcial y dejó vigente el artículo 26 á que acabo de hacer referencia.

34 La ley de 26 de Noviembre de 1853, dió á la contaduría mayor el carácter de tribunal de cuentas, estableciendo así un tribunal especial para el conocimiento y determinación de los negocios contenciosos de cuentas del erario público. La contaduría mayor ó la oficina encargada de examinar y glosar las cuentas del erario nacional, figuraba en aquella ley como parte del tribunal de cuentas.

35 Siendo uno de los principios proclamados por la administración organizada en Cuernavaca en Octubre de 1855, la abolición de tribunales privativos, á cuyo principio vino despues á darse forma y desarrollo, en la importante ley de administración de justicia de 22 de Noviembre de 1855; aquel gobierno creyó conveniente no autorizar por un solo día mas la subsistencia de un tribunal privativo de cuentas, y por eso en el artículo 1.º de la ley de 10 de Octubre citado, dió lo que sigue:

“Art. 1.º Se deroga el decreto de 26 de Noviembre de 1853, que erigió en tribunal de cuentas la antigua contaduría mayor.”

Como se ve, la derogación de aquel decreto no fué absoluta. Se trató especialmente de quitar el carácter de tribunal de cuentas á la contaduría mayor.

33 Sistema hacendario de la administración establecida en Cuernavaca en Octubre de 1855.

34 La ley de 26 de Noviembre de 1853 dió á la contaduría mayor el carácter de tribunal de cuentas.

35 La ley de 10 de Octubre de 1855 le quitó este carácter.

36 El decreto de 10 de febrero de 1857, restableció la contaduría mayor de hacienda, con la planta de empleados y sueldos que le dió la ley de 6 de Mayo de 1826, sin restablecerle las atribuciones que aquella ley le concedió. La ley de 20 de Agosto de 1867 estableció simplemente una nueva planta para la contaduría mayor, sin decir nada de sus atribuciones, por lo cual se ha entendido que subsistían vigentes las disposiciones anteriores sobre este punto. Entre estas se encuentra la del artículo 26 de la ley de 26 de Noviembre de 1853, que dice como sigue:

“Art. 26. Todas las oficinas de hacienda en esta capital, á cuyo cargo esté la recaudación ó distribución de las rentas nacionales, remitirán directamente á la contaduría mayor, dentro de los tres primeros meses de cada año, las cuentas originales pertenecientes á sus ramos, quedándose los responsables con copia íntegra de lo que envíen, para poder contestar con vista de ella á las resultas. Las cuentas de las oficinas foráneas, se remitirán en el mismo término á la misma contaduría mayor, por conducto de los respectivos directores, en cuanto concierne á las oficinas recaudadoras, y del tesorero general, por lo tocante á las distribuidoras.”

37 No ha sido solo el ejecutivo quien ha considerado vigente este artículo. La comisión inspectora del congreso anterior y la del presente, que se encuentra presidida por el orador que hablaba ayer con tanto calor sobre el cumplimiento de las leyes, han sido de la misma opinión. El congreso lo verá en la siguiente comunicación que el presidente de la comisión inspectora dirigió á la contaduría mayor, con fecha 13 de Diciembre de 1869, y que trasladó al ministerio de hacienda á fin de que por esta secretaría se recomendara el cumplimiento de dicho artículo. La comunicación dice así:

“Contaduría mayor de hacienda y crédito público.—Núm. 408.—El presidente de la comisión inspectora de la cámara de diputados, con fecha 13 del presente, me dice lo que sigue:

“Con la nota de vd. de 23 de Octubre, se han recibido los informes emitidos por los gefes de las secciones de esa contaduría mayor, relativos á las cuentas que ha examinado; y como en ellos no aparezcan las que corresponden á algunas oficinas de hacienda, se hace indispensable que por conducto de esa contaduría mayor se pidan al ministerio respectivo, manifestándole que la presentación de ellas debió haberse hecho dentro de los tres meses siguientes á la conclusión del año fiscal. Al mismo tiempo se servirá vd. informar á esta comisión de las medidas que haya tomado para corregir el mal que se nota.”

“Al efecto, adjunto á vd. una noticia de las oficinas recaudadoras y distribuidoras de la Federación que no han mandado todo ó parte de las cuentas que han llevado desde que se estableció el orden constitucional; á fin de que en su vista, se sirva dictar las medidas que juzgue conducentes para lograr el objeto indicado.

“Independencia y libertad. México. Diciembre 20 de 1869.—José María Urquidí.—C. ministro de hacienda y crédito público.—Presente.”

38 No podía ser de otra manera, supuesto que para que las cuentas de las oficinas de hacienda se enviaran originales con sus comprobantes á la secretaría

36 Leyes de 10 de Febrero de 1857 y 20 de Agosto de 1867, sobre la contaduría mayor.

37 La comisión inspectora del congreso y la contaduría mayor han considerado vigente el artículo 26 de la ley de 26 de Noviembre de 1853.

38 La planta de la secretaría de hacienda, establecida por la ley de 6 de Agosto de 1867, no consideró sección de glosa ni de cuentas en el ministerio.

de hacienda, se necesitaba una nueva prevencion legislativa, que desde entonces no se ha expedido, y supuesto que la planta que se dió en 6 de Agosto de 1867 á la secretaria de hacienda, y en 20 de Agosto del mismo año á la contaduría mayor, no estableció seccion alguna de glosa ni de contabilidad, en la secretaria de hacienda, y sí proveyó abundantemente de empleados con este objeto á la contaduría mayor.

39 Hay mas aún: en el proyecto de presupuesto que el ejecutivo envió al congreso el 14 de Diciembre de 1868, propuso el establecimiento de una seccion de glosa para las cuentas de aduanas marítimas en la secretaria de hacienda. La cámara no se sirvió aprobar esta seccion en el ministerio; pero sí la aprobó y con mas empleados de los que se solicitaron para la secretaria de hacienda, determinando que se estableciera en la tesorería general, bajo el nombre de seccion de glosa de aduanas marítimas y fronterizas y gefaturas de hacienda.

40 La constitucion de 5 de Febrero de 1857, no especifica en su artículo 69, qué cuenta debe enviarse al congreso, ni la manera de examinarla por la cámara. No habiendo ley posterior que reglamente estos puntos, parece natural atenerse á las prevenciones de las leyes preexistentes. He manifestado ya cuáles son las principales disposiciones de las que se han expedido hasta ahora sobre este asunto. Al ocuparme de la solucion que creo debe dársele, manifestaré la opinion del ejecutivo sobre este punto.

41 Para concluir con la reseña que he hecho de las leyes respecto de cuentas, hablaré del reglamento de 1.º de Diciembre de 1867.

42 Debo manifestar ante todo, que un orador distinguido ha considerado que no podia estar vigente este reglamento, porque un reglamento no puede derogar una ley. Creo que este orador padeció una equivocacion, porque el reglamento de 1.º de Diciembre de 1867, aunque tiene el nombre de reglamento, es en realidad una ley. El reglamento del congreso es tambien ley, y sin embargo, se le llama reglamento.

43 Por lo demas, en el fondo estoy de acuerdo con el orador, respecto de que no ha estado vigente el reglamento de 1.º de Diciembre de 1867, en lo que se refiere á la contabilidad, no por las razones que alegó el preopinante, sino tanto porque un artículo del mismo reglamento difirió su cumplimiento, por un plazo que no ha llegado, cuanto porque ha sido derogado por disposiciones directas ó indirectas de leyes posteriores.

44 El art. 130 de ese reglamento, dice así:

39 El congreso no aprobó la seccion de glosa para el ministerio, que se le consultó el 14 de Diciembre de 1868.

40 La constitucion no reglamenta la presentacion y revision de la cuenta.

41 Reglamento de 1.º de Diciembre de 1867.

42 No porque se llama reglamento ha dejado de ser ley.

43 No ha estado vigente.

44 El artículo 130 previene que no se ponga en vigor el sistema de contabilidad del reglamento sino cuando se concluya la impresion de unos modelos.

“Art. 130. La contabilidad que deberá seguir toda oficina ó agente que maneje fondos del erario, será la de partida doble, bajo el método de aplicacion minuciosa para cada ramo, que oportunamente designará el ministerio por medio de un tratado de este sistema de cuenta y razon, aplicado á la hacienda pública.”

45 Los modelos á que este artículo se refiere, se formaron por la misma persona que contribuyó á la formacion del reglamento. Se enviaron desde luego á la imprenta del gobierno para su impresion, y á pesar de los esfuerzos que se han hecho para que ésta termine cuanto antes, no ha sido posible conseguirlo aún. No habiéndose podido, pues, cumplir con la condicion impuesta por la misma ley de 1.º de Diciembre de 1867, para su ejecucion, es claro que no está vigente en la parte que se refiere á la contabilidad. Ademas, la base de esta ley es, que la contabilidad se lleve en los ministerios respectivos, por lo que hace á los ramos de su cargo; esto es, que la secretaria de guerra lleve, por ejemplo, la contabilidad del ejército y de la marina, y así respectivamente. Para desarrollar este plan, era de absoluta necesidad que en cada una de las secretarías de Estado se estableciera una seccion de contabilidad, encargada de llevar la de sus respectivos ramos. El congreso no ha establecido estas secciones de contabilidad; luego no ha querido que se lleve ésta en la forma prevenida por el reglamento de 1.º de Diciembre de 1867.

46 Recuerdo que al ocuparse de esta cuestion la comision que dictaminó respecto del presupuesto aprobado el 30 de Mayo de 1868, fueron á manifestarle sus ideas respectivas sobre la formacion de la cuenta, el tesorero general y el gefe de la seccion de contabilidad de la secretaria de hacienda. La comision oyó las opiniones de ambos, y se decidió al fin por la del tesorero general. Al conservar, pues, la planta de la tesorería con la extension que tenia antes de la expedicion del reglamento de 1.º de Diciembre de 1867, manifestó el congreso de la Union, que no sancionaba el sistema de contabilidad establecido por el reglamento de 1.º de Diciembre. Es claro, pues, que no ha podido considerarse vigente esta ley, en la parte que reglamentaba la contabilidad fiscal.

47 Todo esto está manifestando la necesidad de que el congreso venga á terminar estas dificultades, bien por medio de una ley que declare en vigor, fuera de toda duda, alguna de las anteriores, ó bien expidiendo una nueva con las prevenciones que estimare convenientes.

48 Terminada esta suscinta relacion de las disposiciones expedidas sobre cuentas, paso ya á ocuparme del primer dictámen de las comisiones, respecto de la que el ejecutivo envió al congreso el 14 de Diciembre de 1869.

49 No parece sino que la comision de presupuestos no ha tenido base de qué

45 No se ha terminado esta impresion.

46 El presupuesto de 20 de Mayo de 1868, derogó indirectamente el sistema de contabilidad del reglamento de 1.º de Diciembre de 1867.

47 Necesidad de que el congreso venga á llenar estos vacíos.

48 Primer dictámen de la comision de presupuestos, respecto de la cuenta.

49 La comision no tuvo base de qué partir.

partir para fundar su dictámen. En la parte expositiva de éste, se ataca mas bien la forma de la cuenta, mientras que el órgano de la comision ha atacado su esencia. Otro de los miembros de la comision manifestó al congreso, que la comision consideraba vigentes dos leyes contradictorias, la de 20 de Julio de 1831, y la de 1.º de Diciembre de 1867. ¿Cómo puede ser posible esta anomalía?

50 La ley de 20 de Julio de 1831, centraliza todas las operaciones en la tesorería, y hace de ella una oficina casi superior al ministerio de hacienda, mientras que la de 1.º de Diciembre de 1867, suprime de hecho la tesorería y establece la contabilidad en cada ministerio, centralizándola en el de hacienda. ¿Es posible cumplir con estas dos leyes contradictorias á la vez? Sin embargo, estos parece que son los deseos de la comision. Nos ha dicho que la ley de 1.º de Diciembre de 1867, no está derogada. Es cierto que no ha habido otra ley que derogue claramente todas sus disposiciones, y que las que no están derogadas deben cumplirse; pero tambien es cierto que otras varias de sus prevenciones que se han indicado ya, han sido derogadas por leyes posteriores, directa ó indirectamente.

51 Antes de ocuparme del primer dictámen de la comision y de los cargos que con motivo de él se han hecho al ejecutivo, creo necesario hacer una relacion sucinta de lo que ha pasado respecto de formacion y envio de la cuenta, entre el congreso y el ejecutivo, entre la comision de presupuestos y la secretaria de hacienda, y entre esa misma comision y la tesorería general. Esta relacion es indispensable para fijar los hechos en su verdadera base y poder apreciar todo lo que despues ha acontecido.

52 En esta manifestacion verá la cámara que lejos de querer ocultar ó disimular nada, seré el primero en descubrir las faltas que haya, algunas de las cuales probablemente no han sido notadas por la comision, supuesto que sus órganos no han hecho mérito de ellas. La sinceridad y la buena fé, son la mejor guía en todos los casos; pero especialmente en aquellos en que se presentan dificultades y complicaciones.

53 La constitucion de 1857 llevaba doce años de estar vigente, y aun no se habia cumplido por una sola vez con la prevencion del art. 69, que manda que el ejecutivo envíe al congreso en el penúltimo dia del primer período de sesiones, con el proyecto de presupuesto para el año próximo venidero, la cuenta del año anterior. El 14 de Diciembre de 1868 cumplió el ejecutivo, por primera vez, con este deber. Como no habia precedente; y como la legislacion sobre contabilidad habia variado algun tanto por dos leyes diferentes expedidas en el año anterior, el secretario de hacienda no estaba seguro respecto de qué cuenta era la que debia enviarse á la cámara; si la de la tesorería general, ó la de la seccion de

50 Considera vigentes las leyes de 20 de Julio de 1831 y 1.º de Diciembre de 1867, que son contradictorias.

51 Relacion de lo acontecido en los dos últimos años sobre envío de la cuenta al congreso.

52 No se ocultará ningun incidente aún cuando sea desagradable.

53 No se habia cumplido antes de ahora con la prevencion del art. 69 de la constitucion.

contabilidad de la secretaria de hacienda, que habia sido creada por la ley de 1.º de Diciembre de 1867.

54 Deseando el secretario de hacienda mas bien excederse, que quedar corto en el cumplimiento de ese deber, creyó que la cuenta que debia enviarse al congreso, era la cuenta pormenorizada y justificada de la tesorería general, y así lo manifestó al jefe de esa oficina, al acercarse el 14 de Diciembre de 1868. El tesorero general creyó que estando vigente la ley que le mandaba enviarse su cuenta á la contaduría mayor, seria para él motivo grave de responsabilidad el no hacerlo así, y que el remitirla al congreso podria considerarse como una evasiva para que esta sufriera el exámen y glosa correspondientes, supuesto que no era probable que el congreso pudiera hacer esta operacion por sí mismo, constando como constaba su cuenta de centenares de volúmenes.

55 Considerando el secretario de hacienda, que por una parte el tesorero se fundaba en una ley vigente, y por otra se trataba tan solo de una cuestion de forma; supuesto que yendo finalmente la cuenta á la contaduría, no parecia esencial el que se remitiera por conducto del congreso, ó directamente por la tesorería, no creyó conveniente estrechar al tesorero á que remitiera al congreso la cuenta propiamente dicha. Se limitó, pues, á pedirle un resumen de ella, que fué el que se envió al congreso en aquella fecha. Envió, ademas, otra formada por la seccion de contabilidad de la secretaria de hacienda.

56 Ninguna de las dos podia llamarse perfecta, es verdad; pero las circunstancias justificaban sus imperfecciones aun en concepto de las personas que manifiestan mas zelo á este respecto, como lo oyó hace poco el congreso de uno de los órganos de la comision.

57 La comision de presupuestos, á que pasaron ambas cuentas, manifestó á la secretaria de hacienda, que la cuenta que debia haberse enviado, en cumplimiento del art. 69 de la constitucion, era la de la tesorería y no la de la seccion de contabilidad del ministerio, y pidió varios datos para completar aquella. No se pudo completar al fin, á su satisfaccion, por los motivos indicados ya, y sin embargo de esto, aquella comision no dictaminó que se desaprobara la cuenta, como lo ha hecho la presente, sino que se limitó á consignar las imperfecciones que contenia.

58 Al aprobar el congreso el dictámen de aquella comision, sancionó su opinion, y estableció un precedente que hizo ya fácil el cumplimiento del deber constitucional en el año siguiente.

59 Al aproximarse el 16 de Setiembre de 1869, tuvo el secretario de hacienda

54 El secretario de hacienda creyó que se debia enviar á la cámara la cuenta pormenorizada y justificada.

55 El tesorero creyó que debia enviarse el resumen.

56 Ninguna de las dos era completa y perfecta.

57 La comision de presupuestos del 4.º congreso no consultó la aprobacion ni la desaprobacion de la cuenta.

58 Precedente que esto estableció.

59 El secretario de hacienda pidió al tesorero la cuenta del último año económico para acompañarla á la memoria de 16 de Setiembre de 1869.