

QUINTO CONGRESO DE LA UNIÓN.—SEGUNDO PERIODO DE SESIONES.

SESION DEL DIA 16 DE MAYO DE 1870.—PRESIDENCIA DEL C. VALLE.

A las dos de la tarde se abrió la sesión, con el número de 122 diputados.

Se leyó y aprobó el acta anterior, y se dió cuenta con las siguientes comunicaciones:

El C. PRESIDENTE.—Tiene la palabra el C. MANCERA.

El C. MANCERA.—Para cumplir con mi deber, entro de nuevo en este debate. Pero al hacerlo, procuraré que la moderación de mis palabras y de mis conceptos, mantengan la cuestión en la esfera serena y elevada de que ha estado á punto de salir, y que es la que conviene á los asuntos de vital interés para el país.

Cuando el señor ministro de hacienda nos ha declarado que el documento cuyo examen nos ocupa, contiene solo algunas apuntaciones y no la cuenta del año fiscal último; cuando en su opinión la dignidad del ejecutivo le aparta de pretender que sea aprobado, y á ello se opone el decoro del congreso; cuando este alto funcionario, según sus propias palabras, comparte el dictámen de la comisión, parece que poco tendrá que decir en apoyo de esta pieza quien como yo haya tenido la honra de suscribirla.

No me ocuparé de lo que relativamente á los gastos públicos previene la constitución de 1824; ni la tercera ley constitucional de 1836; porque realmente, tanto estas leyes como las de 26 de noviembre de 1853 y 10 de febrero de 1857, no tienen una conexión directa con la materia en cuestión.

Mencionaré solamente las disposiciones que á mi manera de ver atañen á este negocio y son:

La de 16 de noviembre de 824, que instituyó en la secretaría de hacienda el departamento de cuenta y razón y facultó á la tesorería para hacer observaciones á los pagos que no estuviesen autorizados por el presupuesto.

La de 8 de mayo de 826, referente al contenido de la memoria y cuentas anuales.

La de 26 de octubre de 830, por la cual se encomienda á la tesorería la formación de la cuenta.

La de 20 de julio de 831, que reglamenta las atribuciones de la misma tesorería.

La de 11 de abril de 838, relativa á las operaciones de la glosa.

La de 15 de junio de 840, modificando la de octubre de 830.

Los artículos 69 y 119, de la constitución de 857.

La de 1.º de diciembre de 867, sobre administración y contabilidad.

Para poner en duda la vigencia de esta última, tengo yo razones de que no haré mérito, para no suscitar otra cuestión en que tampoco pretendo entrar. Las que el señor ministro ha aducido, no me parecen persuasivas, pues en tanto que la dicha ley no sea expresamente derogada, se la debe reputar vigente en cuanto sea practicable, no obstante la falta de las secciones de contabilidad en cada uno de los ministerios, de cuya falta no debe hacerse responsable al congreso, ya que su creación no se ha iniciado en el tiempo y forma debidos.

Como entre todas las leyes á que me refiero, á excepción de la de 840 que modifica la de 830; ninguna deroga expresamente las anteriores, resulta que deberían formarse dos cuentas sobre

el movimiento anual de los caudales de la federación; una en el ministerio conforme á las leyes de 824 y 867, y otra en la tesorería según las de 830, 831, 838 y 840.

El artículo 69 de la constitución quiere que la comisión de presupuestos examine la cuenta que el ejecutivo presente al congreso, y el artículo 10 de la ley de 8 de mayo de 836, previene que sin perjuicio de la glosa, se califique la cuenta del ministro.

Todas las prevenciones que la ley de 20 de julio de 831 contiene acerca de la formación de la cuenta de la tesorería, concuerdan con la que encierra la ley de 8 de mayo, y por lo mismo, supuesta la inobservancia de la de 1.º de diciembre, la comisión no pudo abrigar duda alguna de que el documento formado por el tesorero y remitido al congreso por el ministro en 14 de diciembre del año próximo pasado, estaba destinado por el ejecutivo á llenar el deber que le impone la ley fundamental.

Equivocadamente se ha asentado que el dictámen recayó sobre las cuentas reformadas que la comisión pidió con posterioridad el 14 de diciembre de 869. Ellas fueron agregadas al expediente como documento aclaratorio; pero claro es que no estando en perfecto acuerdo con los libros en que constan las cuentas originales, no son otra cosa que una combinación de números destinada á facilitar la comparación del presupuesto de 868 con las sumas gastadas según la cuota presentada al congreso. Deseosa la comisión de proponer á este cuerpo una resolución aprobatoria, creyó conveniente pedir estos documentos, cuyo examen lejos de desvanecer el juicio que habia formado sobre lo principal del asunto, vino á robustecerlo; pues entonces pudo ya percibir de una manera clara, que para la distribución de los caudales públicos y para la formación de la cuenta, no se habian tenido presentes los preceptos saludables de los reglamentos de 831 y 867, ni las terminantes prevenciones contenidas en el artículo 8.º de la ley de 8 de mayo de 826, en el 119 de la constitución, y en el 6.º del reglamento de la tesorería, que dicen:

“Art. 8.º La segunda parte de la cuenta comprenderá la distribución de este líquido, en el mismo orden seguido por cada ministerio en el presupuesto respectivo.”

“Art. 119. Ningun pago podrá hacerse que no esté comprendido en el presupuesto ó determinado por ley posterior.”

“Art. 6.º Las expresadas oficinas nunca procederán por sí al pago de débitos, cuyo importe no esté comprendido en el presupuesto actual, aunque sean notoriamente legítimos.”

La comisión deseaba proponer al congreso una resolución aprobatoria; pero para tener conciencia de ella, dirigió á la tesorería general y á la contaduría mayor las notas cuyas minutas constan en el expediente. Por desgracia las aclaraciones que obtuvo la persuadieron de que sin violentar su conciencia no podría proponer la resolución que deseaba.

Aunque el señor ministro encuentre rara la teoría de que nada puede gastarse sin la autorización del presupuesto ó de una ley posterior, la comisión no cree que debe apartarse de ella, puesto que la encuentra consignada como un precepto en el artículo 119 de la constitución y en el 6.º del reglamento de la tesorería, y entiende que los gastos imprevistos cuya urgencia no permita recabar la autorización del cuerpo legislativo, deben cubrirse, ya sea definitiva ó provisionalmente, con las sumas destinadas á gastos extraordinarios en cada ramo.

Es tan crecido el número de las partidas de la cuenta no conformes con el presupuesto, que sin dificultad han podido los oradores que impugnan el dictámen referirse á aquellas cuya explicación es mas aceptable. Pero precisamente esta multiplicidad de explicaciones, muchas veces conjeturales, viene á demostrar que el documento puede y debe reformarse, para que su claridad haga escusada toda interpelación que en algo se aparte de su letra.

Puede leerse en la memoria del señor ministro, que la partida de “órdenes á cargo de diversas oficinas” asciende á 1.295,000 pesos: es decir, que mediante el empleo del arbitrio ingenioso uyo elogio se nos ha hecho por este funcionario, nos encontramos hoy imposibilitados de seña-

lar cuál sea el ramo á que se ha aplicado una suma que representa la décima parte de las rentas federales.

Estoy pronto á convenir en que las penurias de nuestro tesoro exigen el empleo de este medio. Mas tan pronto como las órdenes de pago sean cubiertas, deberian pasar las cantidades que representan á la cuenta en que el presupuesto las autoriza á figurar.

Relativamente al exceso del gasto hecho en las obras de palacio, se ha tratado de dar explicaciones diversas, y finalmente el señor ministro nos dice, que no obstante la presentacion por la tesorería de una partida de sesenta y siete mil pesos entregada con este objeto, el funcionario á cuyo cargo está el empleo de estas sumas, afirma no haber recibido mas que cuarenta y ocho mil.

El exceso pagado á los empleados de la secretaría de hacienda se explica por la diversidad de bases para hacer el ajuste por los dias de cada mes. Cuando el artículo 52 del reglamento de la primera oficina pagadora de la nacion, previene que todos los meses del año se computen en treinta dias, yo no comprendo que pueda tomarse otra base legal.

Habrà sido equivocacion por parte de la tesorería general el presentar como gastados fuera del presupuesto los sesenta mil pesos que figuran en la recaudacion de contribuciones. El monto del honorario de los recaudadores, al 10 por ciento como lo fijó la ley de 4 de febrero de 1861, no fué expresado en cifras porque estas no podian ser conocidas, pero la anotacion contenida en el presupuesto explica de un modo bien claro que este pago debia hacerse en el año: por lo mismo al presentarse en la cuenta una partida afecta á este ramo entre los pagos no comprendidos en dicho presupuesto, debia entenderse que esta partida era el exceso de la suma pagada sobre el 10 por ciento autorizado.

De nada serviría que hoy se trajesen al congreso las cuentas pormenorizadas y comprobadas que están en la contaduría mayor. Si en algo hubieran podido ilustrar la cuestion estos documentos, la comision habria cuidado de pedirlos. Despues de un exámen detallado vendria á probar que la cuenta que la comision ha tenido á la vista, está de acuerdo con los pormenores y comprobantes que la deben justificar. Semejante prueba es excusada, pues sobre esto nadie ha manifestado hasta hoy ninguna duda.

Por otra parte, tal determinacion daria á entender, que el congreso, confundiendo la sencilla operacion de examinar la cuenta anual á la luz del presupuesto, con la muy larga y minuciosa de glosarla, con arreglo á las leyes comunes y de carácter permanente, pretendió encargarse de labores ajenas á una asamblea numerosa y propias solo de una oficina permanente y organizada al efecto.

Tanto la objeccion no contestada acerca de la cuenta, como las confesiones hechas por el señor ministro y los demas impugnadores del dictámen, revelan suficientemente que la cuenta es viciosa, así en la esencia como en la forma, ya sea que se la quiera sujetar al cartabon de los artículos 53, 69 y 78 de la ley de 1.º de diciembre de 1867, y al 119 de la ley fundamental, ó á este y á la de 20 de julio de 1831, especialmente en sus artículos 6, 11, 23, 38 y 66, que dicen:

(El orador lee los artículos que cita).

Temiendo fatigar la atencion de la cámara no repetiré el análisis de la cuenta que hice ya al principio de este debate; pero creo que cuanto se ha dicho pone de manifiesto que ha habido:

- 1.º Desórden completo y dislocacion absoluta de las partidas.
- 2.º Falta de ajustes y de depuracion.
- 3.º Erogaciones no autorizadas legalmente.

Cree la comision que en remediar estos vicios se interesan tanto el poder que legisla como el que administra, y que si los hechos demuestran que el presupuesto no ha estado en favor ni ha tenido en las oficinas de hacienda la alta importancia que le atribuye la ley fundamental, el congreso resolverá lo que juzgue mas conveniente á los sagrados intereses de la nacion.

El C. PRESIDENTE.—El C. Mejía tiene la palabra.

El mismo CIUDADANO PRESIDENTE.—No encontrándose en el salon el C. Mejía, tiene la palabra el C. PRIETO.

El C. PRIETO.—Se advierte cierta uniformidad en las opiniones de unos y otros de los oradores que han tomado la palabra en este negocio, respecto de los puntos principales; y esto me permite ser muy breve en lo que tengo que manifestar al congreso.

Propiamente dicho, yo deberia guardar silencio, pero el señor preopinante ha emitido ciertas opiniones que me sugieren algunas dudas sobre la conveniencia de aprobar la proposicion que se discute. En efecto, se ha dicho que la cuenta no es buena, que en realidad no puede llamarse tal cuenta, y como una prueba de ello, se invocan las propias palabras del ministro de hacienda. De aquí se ha sacado esta conclusion: Puesto que no hay cuenta, lo natural es que se forme. Pero yo encuentro que quedan todavía tres puntos por resolver. ¿Cuáles son las funciones de la cámara respecto de la revision que le encomienda el artículo 68 de la constitucion?

¿Con arreglo á qué leyes se ha de reformar la cuenta? porque si están vigentes los reglamentos de julio de 1831 y diciembre de 1857, la tesorería tendrá que formar una cuenta y el ministerio de hacienda otra; en cuyo caso tendremos dos cuentas, sin saber cuál preferir para la revision correspondiente.

Finalmente, ¿son compatibles las funciones de la comision de presupuesto con la inspectora que preside las operaciones de la contaduría?

Respecto del primer punto estoy enteramente de acuerdo con lo que acaba de manifestar el Sr. MANCERA. El congreso debe limitar su accion á examinar si lo gastado está dentro de las prescripciones del presupuesto, pues todo lo demas corresponde á la glosa, que la cámara no puede hacer. Ese exámen minucioso de las partidas, esa comparacion de comprobantes, son cosas que extravían el buen sentido del congreso, sin producir resultado alguno.

Respecto del segundo punto, hay que considerar vigente el reglamento de 1.º de diciembre de 1867. Ese reglamento fué expedido por autoridad legitima y no se ha derogado. La cámara ha reconocido solemnemente los actos del ejecutivo en uso de facultades extraordinarias, hasta 8 de diciembre de 67, que se declaró instalado el congreso. Y tan es así, que para derogar un artículo de la ley de instruccion pública, expedida con posterioridad al reglamento de que me ocupo, fué menester acudir al congreso, y que este siguiese todos los trámites establecidos para la derogacion de las leyes; de modo que si se consideró ley vigente la de instruccion pública, con mucha mas razon debe considerarse lo mismo el reglamento en cuestion que tiene fecha anterior á la de dicha ley.

Ahora bien, si está vigente ese reglamento, como lo está, conviene saber si al reformarse la cuenta deben seguirse sus prescripciones, ó las de las leyes anteriores, que tratan tambien de la materia. Esta es la cuestion, pues lo demas no pasa de autorizar el chisme, y establecer una especie de jurado en el que la comision acusa y el ministro se defiende.

Dice el dictámen que la cuenta debe ser reformada con arreglo á las leyes. Pues bien, ¿cuáles son esas leyes? Cuando el mismo Sr. MANCERA acaba de decirnos: "yo dudo que esta ley esté vigente," ¿irémos á poner al ministro en el compromiso de saber cuáles son las leyes con arreglo á las que quiere la comision que se reforme la cuenta? Todos los diputados que han hecho uso de la palabra, han mostrado el mayor interes en llegar á algo claro, á algo que resuelva convenientemente la cuestion. ¿Se consigue eso con devolver la cuenta al ministro de hacienda?

Me parece que en momentos como estos, debemos desprendernos de pasiones, prescindir del amor propio y fijar los ojos en lo que pueda ser mas justo, mas racional y mas conveniente al país.

Supongamos que vuelve el expediente al ministerio de hacienda. ¿A quién tiene que recurrir este funcionario para reformar la cuenta? Indudablemente á la tesorería, y esa oficina no podrá suministrar otros datos que los que arrojan los libros; es decir, volvemos á las andadas; salvo que se pretenda trastornar asientos, que no pueden trastornarse hoy sino por medio de suplantaciones graves y altamente perjudiciales y difíciles.

Veo aquí una cuestion puramente de orden, y por lo mismo, suplico á la comision se sirva retirar su dictámen, y si no, ruego á la cámara que le niegue su aprobacion.

El C. CASTAÑEDA.—Con el nuevo giro que ha tomado la cuestion despues de reformado el dictámen, se han puesto á salvo consideraciones de la mayor importancia, porque realmente habria sido injusto dar un voto de censura al ministerio despues de demostrado que no resulta responsabilidad alguna pecuniaria contra él.

La discusion, sin embargo, ha venido á poner en claro este hecho notable: que el erario federal no tiene cuenta.

Ahora bien, los impugnadores del actual dictámen proponen estas dos dudas: ¿cuál es la oficina que debe reformar la cuenta que se nos ha presentado?

¿Con arreglo á qué ley debe hacerse la reforma?

Respecto de lo primero, me parece que envuelve un cargo contra el ministerio de hacienda, porque vale tanto como preguntar al ministro de la guerra con arreglo á qué ordenanza debe rejirse el ejército, ó al de fomento cómo se manda reparar ó construir un camino, etc.

Por otra parte, las cuentas no se forman con leyes, sino con números, por medio de operaciones aritméticas que están al alcance de todos.

Ahora bien, ¿cuál es la forma que debe darse á la cuenta?

El art. 69 del reglamento de 1.º de diciembre de 1867, que está vijente, porque no ha sido derogado, resuelve la cuestion.

(Lo leyó.)

Se ve, pues, que la forma de la cuenta se reduce á expresar su activo y pasivo, lo cobrado y dejado de cobrar.

¿Quién debe formar dicha cuenta? El ministro de hacienda. Lo dice así el art. 3.º de la ley de 27 de mayo de 1868.

(Lo leyó.)

Ve la cámara que las dudas propuestas por los impugnadores del dictámen, están resueltas por las mismas leyes que acabo de citar.

Viene aquí otra duda: esta me la propongo yo mismo.

El ministro no puede hacer las cosas por sí: necesita de segundas manos; y si estas no le ayudan por ineptas é ineficaces, podria verse en conflicto para dar cumplimiento al deber que se le impone de reformar la cuenta.

La ley dispone que se encargue de ese trabajo la seccion 5.ª del ministerio de hacienda.

(Leyó.)

Pero pudiera suceder que los empleados de esa seccion no correspondiesen bien al encargo que se les ha confiado.

Sin embargo, ese temor desaparece, y la duda queda resuelta con la siguiente nota en que el ministro declara al congreso que tiene plena confianza en la aptitud y demas circunstancias que concurren en los individuos que tienen á su cargo las labores de la seccion 5.ª

(Leyó la nota.)

Diré para concluir, que siendo un acuerdo económico y no un proyecto de ley lo que consulta la comision, si la cámara lo reprueba no puede volver á la comision, como desean los impugnadores del dictámen.

El C. MACIN, secretario.—A mocion del C. PRIETO, se da lectura á los artículos 130 y 158 del reglamento de 1.º de Diciembre de 1867. (Los leyó.)

El C. CASTAÑEDA.—Suplico á la secretaria se sirva dar lectura al art. 69 de la misma ley. (Se leyó.)

El C. AREVALO.—Yo tambien protesto que seré breve. Comenzaré negando lo que acaba de manifestar el señor preopinante, sobre que todos los impugnadores del dictámen lo han hecho porque no hay regla para formar la cuenta, ni pueden darse tampoco. Yo he dicho desde que hice uso de la palabra por la primera vez en contra de la proposicion que se discute, que no solo me parece inconveniente, sino que creo imposible reformar la cuenta, porque para ello seria necesario trastornar los libros de la tesorería y entrar en un sistema de suplantaciones que el congreso no podria autorizar.

Se ha dicho que el ministro declaró no ser cuenta lo que se ha presentado al congreso. Tal vez será cierto, pero yo no he oido semejantes palabras. Lo que he oido es que el ministro recaló sobre el contenido de la nota en que, al remitir la citada cuenta, dice que se complace de hacerlo con total arreglo á las leyes. Por mi parte, la creo buena, en efecto, para la revision que tiene que hacer el congreso; y no concibo que sea un inconveniente el que se haya tomado dicha cuenta de los cortes de caja, pues estos son tomados de los libros y en ellos no se consignó sino lo que arrojan esos mismos libros.

Ahora, si por cuenta solo se entiende la comprobada, ten lrán razon los que así opinan, pero debe tenerse presente que la cuenta comprobada tiene que pasar á la contaduría para la glosa respectiva.

Yo combatí la proposicion que se discute, como antes he dicho, porque la cuenta no puede reformarse; y la mision de la comision es simplemente consultar si está buena ó está mala. El empeño que noto en que se apruebe el dictámen, me sugiere una idea, que para mayor claridad presentaré por medio de un ejemplo. Supongamos que á una persona se le da una plana y se le dice: "ve si esa plana está buena, si las letras están bien hechas, si las palabras tienen la ortografía correspondiente;" ¿cumpliría con su deber esa persona contestando:—La plana no está buena, vuelva á su autor para que la corrija?

Qué, ¿la comision cree que no puede dictaminar mas que sobre lo bueno? Supongamos que la cuenta vuelve al ministerio y que se presenta de nuevo á satisfaccion de la comision: ¿entonces será que se cree en aptitud de presentar dictámen? ¿Es solo sobre lo bueno que se cree obligada á emitir opinion?

Ya he dicho que si la cuenta ofrece dificultades, la contaduría hará cargos al ministro; y si se encuentra que es deforme, la misma contaduría dirá al ministro: "Ven aquí á explicar estas faltas, á reserva de dar parte al congreso si las faltas no pueden ser convenientemente explicadas." Hemos visto aquí que se han hecho cargos al ministro de hacienda. No los creo innecesarios, pero los encuentro inoportunos, porque con ellos no se hace mas que divagar la cuestion, como muy bien ha dicho el C. PRIETO. Para el congreso todo se reduce á saber si el ministro se ha excedido de las facultades que le dió el congreso.

Se dice que hay grandes vicios en la forma y en la esencia de la cuenta; pues si es así, si la comision tiene esa conciencia, su dictámen tiene que proponer que no se apruebe dicha cuenta, y que pase el expediente á la seccion del gran jurado. Yo entiendo que el ministro es el primero en desearlo así, porque tiene la conciencia de haber procedido bien, y ante el gran jurado podrá presentar sus explicaciones.

Dice el C. CASTAÑEDA que no se trata de un proyecto de ley, y que, por lo mismo, reprobado el dictámen no puede volver á la comision. Pues bien, que se adopte otro expediente; que se retire el referido dictámen, para que se consulte ó que es culpable el ministro, debiendo pa-