

obrar con toda libertad en toda la comprensión de cada Ministerio, y emplear como mejor le parezca la masa de créditos designada para él mismo. Si se practica la votación por *Secciones*, tal libertad queda restringida á la comprensión de cada Sección; y á la del capítulo, cuando la votación legislativa se verifica por la división de ese nombre. Mientras más limitado sea, pues, el círculo de créditos que el voto comprende, en mayor escala ejerce la Nación su contról sobre el empleo de los fondos públicos. La votación por *Ministerios* ó por *secciones* sólo permita un contról limitado y una supervisión ilusoria respecto de la aplicación de los recursos legales del Estado: era, por lo general, el motivo de escenas cómico-parlamentarias, de discusiones preconcertadas, arregladas las más veces de antemano en todos sus detalles, y en las cuales se aceptaban comprobaciones ó justificantes más ó menos aproximativos, sin disimularse ni por una, ni por otra parte, que el único objeto de tal procedimiento era el de distraer á las galerías, y no el de rectificar, impedir, ó evitar los errores involuntarios, y las equivocaciones deplorables de los Ministros y demás agentes del poder Ejecutivo. Tal manera de votar el presupuesto, es verdad, que daba lugar á torneos oratorios, á brillantes peroraciones y hermosos triunfos de tribuna; pero las oficinas más de una vez, á pesar de todo esto, sabían eludir con destreza las reformas propuestas y no tomar en consideración ni las peticiones ni las reclamaciones, objeto de anteriores discusiones parlamentarias.»

« La obligación que tiene el Poder Ejecutivo de respetar los *créditos* concedidos para cada una de las expresadas divisiones del *voto* del presupuesto, es llamada *la especialidad*, y subsiste, no solamente respecto del *capítulo*, sino también del *Ejercicio*; en otros términos, está prohibido confundir los ingresos y gastos del presupuesto de un año fiscal con los de otro cualquiera. »

Según el expresado autor, tomándose en cuenta las modificaciones que los acontecimientos pueden hacer indispensables en determinadas partidas del presupuesto votado, y con la mira de evitar los perjuicios que para el servicio público produjera el retardo de tales modificaciones, se ha considerado, en Francia, en diversas épocas, necesario conceder al Ejecutivo facultades, especialmente durante el receso de las Cámaras, para alterarlas mediante decretos especiales que, en inmediatas sesiones del Poder Legislativo, eran sometidas á su aprobación para ser elevadas al rango de Leyes. Entre tales facultades debemos mencionar la que se denominaba derecho de *virada* (*virement*) es decir, el de cambiar ó trasportar, sin violar el principio de la *especialidad*, de un servicio á otro, ó más bien, de una partida á otra de las asignaciones presupuestadas para un mismo Ministerio, los fondos que les corresponden.

Tal facultad, sin embargo, parece quedó abolida por ley en el año de 1871; y en la actualidad, los créditos suplementarios ó complementarios para atender á la insuficiencia de los fondos votados para determinados servicios, ó los extraordinarios requeridos para alguno no previsto en el presupuesto, no pueden ser establecidos sino por la Ley, salvo el caso de suspensión de las Cámaras legislativas, en el cual pueden ser decretados por el Ejecutivo, con el Concurso del Consejo de Estado, previa la deliberación y aprobación del Consejo de Ministros, y para ser sometidos á la sanción legislativa, en la primera quincena de las próximas sesiones de aquellas.

LIQUIDACIÓN DEFINITIVA DEL PRESUPUESTO.

En Francia existe actualmente la práctica de dar una Ley dentro de los dos meses del año siguiente al de la clausura definitiva de un Ejercicio, que se denomina de *Cuen-*

tas ó de *liquidación definitiva del presupuesto*, y que tiene por objeto presentar en cifras la exacta y completa ejecución de éste, ó en otros términos, la legal y correcta aplicación de los recursos votados por el Poder Legislativo, á los diversos ramos del servicio, según las memorias ó cuentas de los diversos Ministerios y con arreglo á la documentación sometida por la Administración central del Tesoro Público. Por medio de dicha Ley, que no es otra cosa que la sanción legislativa de la cuenta general de un Ejercicio, deben ser puestas de manifiesto y en cifras, la *anulación* de los créditos no usados, y el *deficiente* ó *sobrante*, que deben ser trasportados á la cuenta del Ejercicio siguiente.

En la Sección siguiente me ocupo de la Contabilidad administrativa en Francia, considerada como una de las materias más interesantes, tratada muy extensamente por Josat.

SECCIÓN II.

CONTABILIDAD ADMINISTRATIVA.

LIQUIDACIÓN, ÓRDEN Y PAGO DE LOS GASTOS PÚBLICOS.

Bajo este título, hace Josat una reseña de todas las operaciones que constituyen en Francia la ejecución de la Ley de presupuestos, y que se reasumen en dos grandes clasificaciones :

- 1.º Operaciones relativas á los ingresos y á los gastos ejecutados por los empleados y funcionarios del Ramo de Hacienda; y
- 2.º Concentración de justificantes y contról administrativo.

Relativamente á las operaciones dedicadas al pago de los gastos públicos, hace Josat su clasificación en tres series, á saber : *las de liquidación, las de órdenes de pago, y las del pago mismo.*

La Liquidación, que consiste en la determinación de una manera clara y precisa, de todo título de crédito á cargo del Erario previo el correspondiente examen de sus respectivos justificantes, debe ser certificada por el Ministro del ramo á que corresponda, ó cualquiera de sus delegados para el caso.

Cada Ministro determina los gastos de su Departamento dentro de los límites de los recursos votados para éste, por capítulos; y por sí mismo ó sus delegados, ordena los trabajos, autoriza los suplementos necesarios, determina su modo de ejecución y celebra los arreglos con los contratistas respectivos, y cuando un servicio ha sido ya ejecutado, liquida ó hace liquidar su importe y ordena su pago, para lo cual expide lo que se llama *órdenes de pago*, que, ó son *directas* ó por *delegación*. De éstas, las primeras, como su mismo nombre lo indica, son expedidas por el Ministro mismo, á la orden nominal de acreedor ó acreedores correspondientes; y las segundas, lo son por algún funcionario ó empleado autorizado para ello por aquél, como sucede por ejemplo, con los ingenieros de obras públicas, los intendentes militares, los encargados de los bosques y en general con los agentes de los Ministerios en los Departamentos (directores de contribuciones indirectas, administraciones de aduanas, de contribuciones indirectas, del Registro Público, del Timbre y de las propiedades ó fincas nacionales) y los Prefectos de Departamento, para aquellos servicios en que no existe administrador especial nombrado:

Los que por delegación expiden las expresadas órdenes, son denominados *ordenadores secundarios*, y se hallan investidos por las órdenes respectivas de los Ministerios, con la facultad de disponer de la monta de recursos en dichas órdenes determinado.

Tal es el conjunto de las medidas de orden y precaución, en uso en Francia, respecto del modo de verificar el pago de los servicios ministeriales respectivos; y por regla general, sin la plena seguridad de la legitimidad de un crédito, y de la existencia de fondo para satisfacerlas nunca se otorgan las referidas órdenes de pago.

Por lo que respecta al pago, está encomendado á agentes del Tesoro, enteramente distintos ó separados de los funcionarios investidos de la facultad de ordenarlo; pues que en efecto, es un principio fundamental reconocido en el sistema administrativo de Francia, que las funciones directivas y las ejecutivas en materia de Hacienda son incompatibles y no pueden ser ejercidas á la vez por una misma persona. Las diversas clases ó categorías de los empleados responsables en la Hacienda Pública de aquel país, pueden comprenderse en la segunda definición genérica: *Agentes nombrados por el Ministerio de Hacienda, responsables ante él por su manejo, y sujetos á la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.*

La misión de los empleados responsables no se limita en Francia á las operaciones materiales de Caja, sino que es también de su competencia el cerciorarse de la regularidad legal de las órdenes de pago, y de la justificación completa de todo gasto, cuyo pago se les ordena; y en tal virtud, la responsabilidad respecto de éste, gravita sobre el empleado ejecutor y no sobre el que expide la orden, por lo que aquél, antes de verificar su pago, debe cerciorarse de su legitimidad y de que se encuentra dentro de las órdenes ministeriales que le son transmitidas por el Ministerio de Hacienda (*Dirección general del Movimiento de fondos*), así como que el total de dichas órdenes, no se excede del de la correspondiente partida del presupuesto, y en fin, que se hallen acompañadas de todos los documentos justificantes que fueren necesarios.

El pago de una orden ministerial, no puede ser suspendido por el empleado pagador, sino cuando reconozca que hay alguna omisión ó irregularidad material en los documentos justificantes de la misma; y en caso de derogación del pago, el Ministro respectivo, ó el empleado que haciendo sus veces expidió la orden, puede obligar bajo responsabilidad al pagador á verificarlo, bajo la constancia escrita de los motivos de denegación alegados por éste, y de la orden ó mandato de aquél para que se verifique el pago.

El pago de los gastos públicos es efectuado en la Capital y en los Departamentos de la República Francesa, bajo la inspección de la *Dirección del movimiento general de caudales* del Ministerio de Hacienda, la cual tiene la misión de velar sobre la aplicación de los recursos, á los expresados gastos públicos en toda la extensión del territorio nacional. Los principales agentes ó sucursales de esa Dirección para los pagos son: en París, el *Cajero pagador Central* y en los Departamentos, los receptores del Registro Público y de las propiedades del dominio nacional, los de las Aduanas, los de las Contribuciones indirectas y los Directores de Correos y Telégrafos, respecto de los gastos en los servicios públicos de su cargo respectivo.

Como dejo indicado, todos los gastos correspondientes á un Ejercicio dado, deben en Francia haber sido liquidados, y amparados por la orden respectiva de pago (*ordennés*), dentro de los siete meses siguientes á la fecha de la expiración de dicho Ejercicio; y en caso de que los acreedores omitan la solicitud de su pago antes del 31 de Agosto del segundo año, después de aquel término, las órdenes de pago expedidas á su favor quedan

anuladas, sin perjuicio de que aquellos reclamen la revalidación de las mismas para el ejercicio inmediato siguiente. En definitiva, todo crédito á cargo del Erario, que no habiendo sido satisfecho antes de la clausura del Ejercicio á que corresponde, no sea liquidado y amparado con la *orden* respectiva dentro del plazo de *cinco años*, contados desde la apertura de dicho Ejercicio, por causa de justificantes incompletos, es declarado en Francia prescrito y definitivamente extinguido, en favor del Erario, para los acreedores residentes en Europa, y dentro del de *seis años* para los que se hallan en otra parte cualquiera del globo. Los gastos que los Ministros tengan que saldar con posterioridad al Ejercicio á que corresponden, no son amparados por orden de pago, sino después de que se hayan abierto los correspondientes *créditos extraordinarios*, los cuales son considerados en el presupuesto corriente, en un capítulo intitulado: *Gastos correspondientes á Ejercicios anteriores.*

La contabilidad de las oficinas directivas, se halla resumida en la *Dirección General de la Contabilidad* que forma una Sección del Ministerio de Hacienda, y á la cual los diversos responsables ejecutores transmiten los resultados de todas sus operaciones, para el objeto de su concentración; y en cada Ministerio existe una *contabilidad central*, que se lleva por *partida doble* y con arreglo á procedimientos uniformes, en que se hacen constar periódicamente las diversas operaciones concernientes á la ejecución de los gastos públicos: tales como la apertura de los créditos legislativos correspondientes, la liquidación de los servicios efectuados, la expedición de las órdenes de pago respectivas y la ejecución de éstos; y todos los meses dichas operaciones son trasladadas á la *balanza de cuentas del libro mayor*, en la cual se pone de manifiesto la actual situación de los servicios, en cada Ejercicio corriente.

Los empleados responsables en el ramo de Hacienda (Tesoreros-pagadores generales, receptores de Aduanas, del Registro público, de contribuciones indirectas, etc.), dirigen mensualmente al Ministerio respectivo, un resumen de sus operaciones de un mes entero, acompañado de los correspondientes comprobantes; de modo que transmiten á la mencionada *Dirección general de la contabilidad oficial*, por conducto de las Secciones directivas á que cada uno de ellos corresponde, al fin de cada mes, los datos generales de sus contabilidades particulares. Cada una de las Secciones á cuyo cargo se halla dicho servicio *concentra* sus operaciones; es decir, que después de hacer el examen de los justificantes, tanto de los ingresos como de los egresos, reúne en un sólo total las 86 partidas que correspondiendo á un mismo capítulo de ingreso ó egreso, provienen de cada uno de los 86 Departamentos de la división política de la República Francesa: estableciendo de este modo un registro de todas las operaciones practicadas en cada mes para cada clase de oficinas ejecutoras y responsables; y así, por ejemplo, la *Sección de Tesoreros-pagadores generales* forma el registro de los ingresos y gastos habidos en cada una de las Tesorerías pagadoras generales de la República, sucediendo lo mismo en cada una de las Secciones directivas de las demás Administraciones de Hacienda y en la de la Contabilidad de los Tesoreros-pagadores de Argelia y de las Colonias, etc., etc. Los expresados registros son transmitidos por dichas Secciones á la *Sección á oficina central* de la Dirección general de la contabilidad oficial, que tiene á su cargo la formación y publicación anual de la *Cuenta general* de la Hacienda pública, que en Francia constituye el documento fundamental en que se encuentra el resumen de todas las operaciones de hacienda en un año.

Existe también en Francia un funcionario responsable que lleva (desde 1826) el título

de *Agente encargado de las correcciones ó cambios en las cuentas* (virement des comptes), el cual desempeña el puesto de Subdirector de la *Dirección general de la Contabilidad oficial* y que como lo indica su título, está especialmente dedicado al examen y rectificación de las cuentas de las oficinas ejecutoras responsables, cuyos errores ó modificaciones, tiene que determinar en tiempo hábil, antes de la publicación de la cuenta general, acompañando el respectivo comprobante ó justificante de las rectificaciones ó cambios verificados. Dicho Agente rinde cuenta al Tribunal, como los demás responsables, para justificar sus operaciones de enmienda, cambio, rectificación, ó transporte que en resumen implican también operaciones de ingreso ó de egreso, en que los responsables á cuyas cuentas se refieren, no pueden intervenir personalmente. El resumen general de dichas rectificaciones que está destinado á completar los documentos justificantes sometidos al Tribunal de Cuentas por el Ministerio de Hacienda, necesariamente implica un sin número de modificaciones para las cuentas de los responsables ejecutores, y tiene por objeto principal determinar la cifra definitiva de las diversas partidas de cada servicio.

Por lo que respecta á los que por delegación ó encargo de los Ministros, determinan los gastos de otros Departamentos del servicio ministerial (como son los prefectos, los ingenieros en jefe de puentes y calzadas, los encargados de los bosques, los intendentes militares, los comisarios de marina, etc., etc.), llevan por separado sus contabilidades particulares, respecto de los recursos cuya aplicación y empleo les están encomendados, y todos los meses rinden la respectiva cuenta al Ministerio correspondiente.

Dicha cuenta presenta bajo capítulos correspondientes del presupuesto :

- 1.º El monto de los créditos delegados ó abiertos.
- 2.º Los derechos resultantes de los servicios efectuados.
- 3.º El monto de las órdenes de pago expedidas.
- 4.º El monto de los pagos verificados.

Mediante los diversos datos que he detallado, los Ministros en Francia ejercen inmediata supervisión sobre el empleo ó aplicación de los recursos ó créditos que ellos mismos han delegado, y se hallan de este modo en aptitud de formar la *cuenta de gastos* de sus Departamentos respectivos; pero, como ya queda indicado, el de Hacienda tiene la misión especial de concentrar las de todos los Ministerios y la de formar la de los *Ingresos*, correspondiente al Ejercicio que acaba de terminar.

La Cuenta general de Hacienda, que anualmente es sometida al examen y aprobación del Poder legislativo, consta de los elementos siguientes :

- « 1.º Cuenta definitiva de los Ingresos del Ejercicio anterior, formada exclusivamente por el Ministerio de Hacienda.
- » 2.º Cuenta definitivas de los gastos del Ejercicio terminado, formadas por los diversos Ministerios.
- » 3.º Cuenta general de la Administración de la Hacienda Pública.
- » 4.º Informe y dictamen general del Tribunal de Cuentas y explicaciones presentadas por los Ministros, respecto de las observaciones hechas por dicho Tribunal.
- » 5.º Informe y proceso verbal de la Comisión instituida por real ordenanza del 10 de Diciembre de 1823, para el examen de las Cuentas de los Ministerios.

Además del *contrôle* de carácter permanente que se ejerce mediante la concentración de las cuentas y sus comprobantes en la *Dirección general de la Contabilidad oficial*, la Administración practica su vigilancia mediante *visitas*, y la responsabilidad de los responsables principales respectos de sus subalternos, que en cuanto á estos últimos no

sólo consiste aquella vigilancia en la trasmisión y examen de cuentas periódicas que se efectúa en el Ministerio de Hacienda, sino también en la revisión de las mismas, practicada en el lugar de su procedencia. Cada uno de los ramos del servicio de la Hacienda Pública está dotado en Francia de *inspecciones* (visitadores) especiales, ejercidas en las respectivas Administraciones, sea mediante *contrôleurs*, ó *recisadores*, ó inspectores, ó por los *directores mismos*, en lo que concierne á sus respectivos servicios.

El mismo *contrôle* ó supervigilancia se practica respecto de los recaudadores de las contribuciones directas; y en cada mes los receptores particulares, responsables por la gestión de los subreceptores de su demarcación, hacen que estos les remitan un apunte ó *relación de la situación sumaria*, y cada tres meses una *cuenta detallada*. El apunte ó relación sumaria, indica el estado que guarda el subreceptor al fin de cada mes, y pone en aptitud al receptor particular de juzgar si la recaudación está al corriente; notándose, que mediante la frecuencia con que se verifica la remisión de fondos de los subreceptores á los receptores, nunca tienen estos en su poder sino muy insignificantes existencias, que la caución respectiva cubre sobradamente. Sin embargo, cuando el subreceptor se hace culpable de negligencia, de demoras ó irregularidades, el receptor particular tiene derecho para colocar al lado de aquel un agente especial, con el fin de que lo dirija é instruya, respecto de los medios más adecuados para activar la recaudación, ó tocante al arreglo de sus cuentas. Del mismo modo que los Tesoreros Generales pagadores, los receptores particulares pueden, cuando oportuno crean, hacer sus visitas en el distrito de su demarcación y caer de improviso en la residencia de cada subreceptor, para examinar sus libros y el estado de su caja, medida que los respectivos reglamentos hacen obligatoria por lo ménos una vez por año.

El *contrôle* ó supervigilancia administrativa es complementado y robustecido, con el concurso de la *Inspección General de Hacienda*, cuya misión principal es ejercer por medio de sus empleados en toda la extensión del territorio nacional (la Argelia inclusive) una vigilancia continua sobre el manejo de los agentes y responsables, que directa ó indirectamente dependen del Ministerio de Hacienda, así como también de dirigir la marcha de los varios servicios del ramo, dar cuenta al Ministro mediante informes oportunos y directos, y trasmitirle explicaciones respecto de puntos determinados, ó de las mejoras de que sean susceptibles las diversas disposiciones reglamentarias, con el fin de contribuir por do quiera y en todo tiempo á la Administración, con el fruto de sus observaciones y experiencia.

En resumen :

Responsabilidad de los Tesoreros Generales pagadores y de los recaudadores ó receptores particulares, y en consecuencia derecho de *contrôle* ó inspección sobre sus subordinados.

Llevar las cuentas por partida doble para las operaciones entre responsable y responsable, y respecto de las órdenes de pago para los gastos.

Comunicación regular de las operaciones de ingreso y egreso, por los agentes subalternos á sus superiores inmediatos.

Concentración en la Dirección de la Contabilidad de cada Ministerio, de las observaciones de toda clase que emanen de los *ordenadores secundarios*.

Concentración en la *Dirección general de la contabilidad oficial* del Ministerio de Hacienda, de los documentos enviados por los recaudadores y los pagadores.

Visitas especiales de inspección por servicios.