

SECCIÓN I.

CONTABILIDAD LEGISLATIVA

LOS PRESUPUESTOS.

En Méjico, lo mismo que en Francia, puede considerarse la Ley de Presupuestos, en el orden administrativo, como la *f*uente primordial de todas las leyes y reglamentos, sobre los cuales se basa y desarrolla *e*n todas sus partes la Administración de los intereses nacionales, y por consiguiente, la Contabilidad Legislativa viene á ser la ejecución práctica de dicha ley.

Desde que existe la República Mejjicana, la Ley de Presupuestos ha sido la que ha determinado, tanto las rentas y recursos públicos, como los gastos que tienen que erogarse en los diversos servicios de la Administración, y tiene la condición característica de ser en su parte relativa á Ingresos, tan variable como lo son las exigencias del servicio público.

La Ley de Presupuestos, en que se hacen constar cuáles son las rentas y recursos de la Nación y su distribución, tiene que asumir varias fases, cuales son su presentación, su votación, su sanción y su arreglo definitivo ó comprobación.

El Ejecutivo tiene el deber de presentar, conforme al art. 69 de la ley de 13 de Noviembre de 1874 que reformó la Constitución política, á la Cámara de Diputados en el día penúltimo del primer período de sesiones, el proyecto de Presupuestos del año próximo venidero y las cuentas del anterior; y conforme á la fracción VI del art. 72 de la propia ley citada, una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados es examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo el día 14 de Diciembre, y aprobar el Presupuesto anual de gastos, estableciendo los impuestos, que á su juicio deben decretarse para cubrir aquel.

Corresponde, pues, á la Secretaría de Hacienda presentar ambas iniciativas, y con arreglo á la ley de 30 de Mayo de 1881, el proyecto de presupuesto de Egresos debe comprender todos los gastos ú obligaciones que ha de reportar el Erario Federal en un ejercicio determinado. Esos gastos son detallados en los presupuestos particulares que de sus respectivos ramos forman los Secretarios del Despacho, quienes los pasan, después de aprobados, á la Secretaría de Hacienda, para la formación del Proyecto de Presupuesto general. Éste debe ser presentado juntamente con las iniciativas que la misma Secretaría de Hacienda juzgue convenientes para mantener ó modificar los impuestos existentes, ó establecer otros nuevos, sometiendo á la Cámara de Diputados un cálculo de los productos de cada uno de los ramos de ingresos, bajo la base del término medio del último quinquenio.

Una Comisión de la Cámara de Diputados, llamada de Presupuestos, verifica el examen de la cuenta anual de la Federación que, juntamente con la Iniciativa de Presupuestos, debe presentarle la Secretaría de Hacienda, con arreglo á los puntos siguientes:

- I. Si en las partidas de ingresos están considerados todos los ramos que forman la Hacienda pública, ó si se han exigido prestaciones ilegales.
- II. Si las sumas de los gastos hechos y responsabilidades contraídas, se encuentran dentro de los límites fijados en el presupuesto de Egresos y leyes posteriores correspondientes, para cada Ramo y para cada *partida*.

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

Si la Comisión no encontrase responsabilidad ministerial, por prestaciones ilegalmente exigidas ó por exceso en 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 dictamen á la Contaduría Mayor, para que lo tenga presente al practicar la glosa respectiva.

Si la Comisión encontrase responsabilidad ministerial por causa de 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 Sección del Gran Jurado, sin perjuicio de que la Contaduría glose la cuenta, en los términos prescritos por las leyes.

Las Secretarías cuyos servicios en Méjico están comprendidos en la Contabilidad Legislativa, son seis:

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores.

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.

Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia é Instrucción pública.

Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, Industria, Minería, Agricultura y Comercio.

Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito público; y

Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.

Los presupuestos de estas Secretarías, juntamente con los correspondientes al Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, forman los nueve Ramos en que está dividido el Presupuesto general de Egresos, y los cuales se componen de Secciones en que se determinan los diversos gastos de un solo género, y se subdividen en *partidas*, numeradas correlativamente, desde la unidad.

Como queda dicho, el Presupuesto general del Estado en Francia comprende las clasificaciones siguientes: *Presupuesto de Ingresos. Presupuesto de Egresos. Presupuesto ordinario y Presupuesto extraordinario. Presupuestos de gastos cubiertos por fondos especiales, y Presupuestos anexos ó suplementarios del presupuesto general, ó presupuestos de servicios especiales*, dividiéndose por lo mismo la Ley de Hacienda en dos partes:

I. Presupuesto de Ingresos, dividido en varios ramos de rentas fiscales.

II. Presupuesto de gastos distribuidos entre los diversos Ministerios, cada uno de los cuales, con arreglo á sus propias atribuciones, eroga los que le corresponden, dentro del monto de recursos que el Ministerio de Hacienda pone mensualmente á su disposición.

En Méjico comprende la Ley de Presupuestos solamente dos partes: la que se refiere á los ingresos, divididos en varios ramos de rentas fiscales, como queda dicho, y la que contiene el detalle de los Egresos por Ramos, con los presupuestos anexos de cada Secretaría de Estado, ó Poder correspondiente, como son el de la Contaduría Mayor de Hacienda que depende del Congreso; Correos que depende de Gobernación; Instrucción pública de Justicia. Telégrafos, Ferrocarriles de Fomento, etc., formándose de cada presupuesto de servicio especial, una Sección separada.

En Méjico corresponde únicamente á la Secretaría de Hacienda hacer la distribución de las rentas públicas, aunque las otras Secretarías libran, por su conducto, sus órdenes de pago con arreglo á sus propias atribuciones. Tan luego como aquellas y las condiciones de crédito público lo permitan, podrá efectuarse como en Francia, que la

Secretaría de Hacienda ponga mensualmente á disposición de las otras Secretarías los recursos que necesiten conforme á sus presupuestos, para atender eficazmente cada una en su Ramo á los diversos servicios públicos que tienen encomendados, obligándose así á llevar cada una su contabilidad, y estableciéndose una oficina especial que reconcentra todas las cuentas á fin de producir correctamente la cuenta general del Erario.

La división del Presupuesto general en *ordinario* y *extraordinario* que existe en Francia, daría excelentes resultados si fuese adoptado en nuestro país, pues en aquel se comprenderían todos los pagos normales, permanentes, obligatorios, como son aquellos que corresponden á todo servicio de un carácter inamovible, según la expresión de Josat; y en *extraordinario* se comprenderían todas aquellas erogaciones eventuales y variables que, sin ser estrictamente indispensables para la marcha normal del servicio público, son requeridas por el decoro nacional unas veces, y otras, determinadas por conveniencias particulares del desarrollo de la riqueza nacional.

En Méjico se ha procurado fomentar y proteger tanto la minería, como la agricultura y la industria, figurando al efecto en el Presupuesto de la Secretaría de Fomento las siguientes *partidas*:

I. Para gastos, estímulo y fomento de las exploraciones y criaderos minerales, especialmente de carbón y Zonas auríferas, y para propagación de conocimientos metalúrgicos.

II. Para la importación de maquinarias, plantas y semillas útiles; su distribución en el país, premios y primas á los introductores, cultivadores en grande escala y mejoradores de cultivos útiles, y para propagar y difundir en toda la Nación los conocimientos agrícolas.

III. Para la propagación de la Piscicultura.

Esta protección del Gobierno á la minería, industria y agricultura son necesarias porque la vasta extensión y situación geográfica y topográfica de la República, y sus condiciones geológicas, hacen que tenga diversidad de climas, habiendo Estados en que se disfrutan todas las temperaturas, desde la más fría hasta la más cálida. Esta circunstancia hace que se recojan en su rico suelo las producciones agrícolas, animales y minerales de ambos hemisferios.

Tampoco tiene la Administración federal de Méjico, como en Francia, el Presupuesto llamado *de gastos á cargo de fondos ó recursos especiales*, cuyo objeto principal es subvenir al servicio público de los Departamentos, porque, conforme al sistema de Gobierno que nos rige, los Estados que forman la confederación Mejicana son independientes y soberanos en su régimen interior. Ellos forman sus leyes anuales de presupuestos de ingresos y egresos, así como proveen á las necesidades y gastos de los municipios, por medio de arbitrios determinados.

Por más que incurra en una repetición de algo que llevo dicho, sin embargo, para no interrumpir el orden que ha seguido Josat en su interesante obra, continuaré mi estudio ocupándome de todos los principales puntos de que trata dicho publicista.

Aquí, lo mismo que en Francia, el *arreglo y preparación* del Presupuesto general del Estado, corresponde á la Secretaría de Hacienda, y lo forma respecto del de Egresos, según los documentos que le son transmitidos por las otras Secretarías, en las cuales se ha formado un presupuesto particular del ramo de su incumbencia, sobre la base de las asignaciones del presupuesto anterior, y las exigencias de servicios de nueva creación. Toca exclusivamente á dicha Secretaría de Hacienda la formación y arreglo del *Presupuesto General de Ingresos*.

Una vez presentado el Proyecto ó Iniciativa del *Presupuesto General del Estado*, el día 14 de Diciembre, como he dicho anteriormente, á la Cámara de Diputados, ésta nombra una Comisión de su seno, conforme al art. 69 de la Constitución política, compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día citado, la cual tiene la obligación de examinar los presupuestos y la cuenta general del Erario federal, y presentar dictamen sobre ambos documentos, en la segunda sesión del segundo período que comienza el 1.º de Abril. Aquí, como en Francia, esa Comisión debe examinar minuciosamente todas las cuestiones económicas que de dicha Iniciativa se desprenden, conferenciar con los Secretarios de Estado, para obtener de ellos toda clase de explicaciones conducentes á la mejor inteligencia de todas aquellas, así como las comprobaciones complementarias que requieren cualesquiera de sus detalles. Esa Comisión sostiene, como en Francia, ante la Cámara de Diputados, la discusión sobre la ley de Presupuestos, que como en dicho país en las sesiones del Congreso nacional, forma una de las fases más interesantes de los debates parlamentarios. Conforme al art. 68 de la Constitución política, se considera este asunto de tanta importancia que manda destinar el segundo período de sesiones del Congreso, de toda preferencia, al examen y votación de los Presupuestos del año fiscal siguiente, á decretar las contribuciones para cubrirlos, y á la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo.

Una vez discutida y aprobada la ley de Presupuesto de Ingresos, pasa al Senado en donde se consigna también al estudio y dictamen de una Comisión. Tanto este presupuesto como el de Egresos, se publica y promulga en una ley firmada por el Presidente de la República y el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público.

PRESUPUESTOS DE INGRESOS.

Este presupuesto reúne como el de Francia todas las rentas públicas en sus diversos ramos, y la clasificación de ingresos que se presenta en el cuadro — *recapitulación* — que se insertó en la página 179, también está hecha con arreglo al método que para ella han adoptado los economistas.

El Presupuesto de ingresos en Méjico está dividido como he dicho ya en tres clasificaciones:

- 1.º *Contribuciones sobre importaciones y exportaciones.*
- 2.º *Contribuciones interiores.*
- 3.º *Servicios, aprovechamientos y ramos menores.*

Sin embargo, se lleva cuenta especial para cada una de las 33 secciones de que se compone, y que son referentes á los diversos impuestos, rentas y servicios determinados por la ley.

El servicio del Presupuesto de Ingresos, lo mismo que en Francia, se efectúa bajo la dirección de la Secretaría de Hacienda, con el concurso de la Tesorería general de la Federación, Administradores de Aduanas marítimas y fronterizas, Administración general, principales y subalternas de la Renta del Timbre; Administración principal de rentas del Distrito y Territorios de Tepic y Baja-California; Dirección general de Contribuciones directas y demás agentes diversos designados para la percepción de cada ramo de rentas é impuestos.

PRESUPUESTOS DE GASTOS. — CRÉDITOS LEGISLATIVOS.

La erogación ó pago de los gastos públicos se verifica por medio de *créditos abiertos* en la cuenta general del Erario, en virtud de las asignaciones que para cada servicio

ó gasto particular están determinadas en la ley de Presupuestos, pudiéndose como en Francia llamar estos *créditos de presupuesto*.

Estos implican para los Secretarios de Estado una facultad de distribución de acuerdo con el Presidente de la República, y á la vez el límite de dicha facultad, el cual no pueden trasgredir sin contraer responsabilidad.

Estos créditos también pueden clasificarse en tres clases :

I. *Ordinarios*, que están destinados á cubrir los gastos normales inscritos en la Ley de Presupuestos, expedida anualmente por el Congreso.

II. *Suplementarios*, que son los pedidos por los Secretarios de Estado ó decretados por la Cámara de Diputados, después de haber sido votado el Presupuesto general, con el fin de subvenir á la insuficiencia justificada de los fondos designados para tal ó cual servicio, inscrito en el Presupuesto.

III. *Extraordinarios*, ó asignaciones hechas después de votado el Presupuesto, para cubrir un gasto ó servicio no previsto en él.

El Presupuesto General de Egresos comprende los presupuestos particulares de las Secretarías de Estado, del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales se dividen en *Ramos* y *Secciones* que corresponden á las varias clases de servicio de su resorte respectivo, y las *Secciones* se subdividen en *partidas* por orden numérico progresivo, y correspondiendo á cada *ramo* distinto millar, en el orden que le toca. El Presupuesto general además de la designación de *partidas* tiene señalada cuota diaria fija, la asignación anual para cada gasto ó servicio, las sumas parciales de cada Sección, y las sumas generales de cada Ramo.

En Méjico no tenemos una ley especial, como la de 16 de Setiembre de 1871, que en Francia fija y regula la discusión y voto del Presupuesto general de la Administración; y tales operaciones se efectúan simplemente con arreglo á las prescripciones generales del Reglamento del gobierno interior del Congreso, y á la forma y modo con que el Ejecutivo de la Unión presenta á la Cámara de Diputados el proyecto de ley respectivo. Sométese, por tanto, la discusión del Proyecto de presupuesto á las reglas contenidas en los artículos 77 á 103 del mencionado Reglamento; y su votación á las prescritas en los artículos 120 á 136 del mismo, como si se tratase de otro proyecto de ley cualquiera.

Respecto á la forma en que el Ejecutivo debe presentar dicho proyecto, tampoco existe disposición legal alguna; y por consiguiente, es de creerse que la Secretaría de Hacienda, á quien corresponde tal operación, está en libertad de adoptar á su arbitrio la que encuentre más conveniente, sin embargo de que en los artículos 1.º y 2.º de la ley de 30 de Mayo de 1881, está prescrito la manera en que debe verificarse dicha presentación, y que por una fecha invariable para efectuarlo, se fija en el art. 69 de la Constitución federal.

Al tratar de la discusión y división de la votación de la ley de Presupuestos en nuestras Cámaras, lo mismo que en el Parlamento francés, se han verificado notables variaciones, especialmente desde el restablecimiento de la República en 1867: variaciones, que más que á otro motivo, se han debido á la particular actitud política que en los diversos períodos sucesivos de sesiones, haya prevalecido en ellas.

Para dar una idea de tales variaciones, ocurridas en el modo con que el Congreso Nacional ha venido discutiendo y votando la ley de Presupuesto de la Administración federal, haré en seguida una breve reseña histórica, de la serie de Presupuestos vota-

dos desde el restablecimiento del Gobierno Nacional, al terminarse la guerra de intervención extranjera.

En el primer período de sesiones del 4.º Congreso Constitucional, que fué el primero que se inauguró, después de la guerra de intervención, en 8 de Diciembre de 1867, encontrándose en la anómala condición administrativa, de que el Ejecutivo Federal ejecutaba tanto la percepción de los impuestos públicos como la distribución de sus productos, sin sujeción á una Ley de Presupuestos existente, se trató de resolver la dificultad, proponiendo que fuese declarado vigente el Presupuesto general de Agosto del año de 1861, y las disposiciones relativas de los artículos 2.º y siguientes de la ley de 31 de Diciembre de 1855.

Consignada dicha proposición al estudio y dictamen de las Comisiones de Gobernación y 2.ª de Hacienda, fué consultada su aprobación por la mayoría de sus miembros, salvo el voto particular de uno de ellos, que exigía una previa explicación de parte del Ejecutivo, respecto de las modificaciones que el citado presupuesto y la mencionada ley de 1855, requerían, para que fuesen adaptables á las circunstancias económicas del momento.

En el curso de la discusión á que dieron lugar ambos dictámenes, fueron presentadas al Congreso varias otras proposiciones relativas al mismo objeto; es decir, dirigidas á resolver las dificultades inherentes á la marcha económica de la Administración, sin sujeción á ley determinada; pero en mi concepto, tales evoluciones parlamentarias revelaban más que un zelo constitucional y aspiraciones exclusivamente patrióticas, los preliminares de la formación de los partidos políticos, que más adelante obraron como círculos de oposición definida al primer Gobierno establecido, después del restablecimiento de la República.

Para apreciar debidamente las dificultades que he mencionado, conviene tener presente, que el primer período de sesiones del primer Congreso instalado después de la intervención, fué abierto solamente siete días antes de su término constitucional; que en tal virtud, no pudo el Ejecutivo de la Unión, en cumplimiento de lo prescrito en el art. 69 de la Carta fundamental, presentar en el penúltimo día de sus sesiones el proyecto de Presupuesto: que continuó dicho período, en virtud de prórogas sucesivamente resueltas y decretadas por el Congreso, hasta el 31 de Marzo, víspera de la apertura del segundo período constitucional — destinado de preferencia como es sabido, á la discusión de la Ley de Presupuestos; y finalmente, recordaré de paso, que en el 4.º Congreso constitucional figuraron los hombres más notables y eminentes en todos conceptos, de una época en que se verificaba, por decirlo así, la reconstrucción de nuestro ser político y nacional.

Aprobado el voto de la minoría de las Comisiones dictaminadoras, el Ejecutivo de la Unión debía presentar un Proyecto de presupuestos en determinado día, antes de lo apertura del nuevo período de sesiones; y en efecto, en Febrero de 1868 fué presentado por aquel Poder con el carácter de provisional, el de los Presupuestos, que luchando y venciendo muchas dificultades peculiares de las circunstancias por que atravesaba la Administración, pudo al fin coordinar á pesar de la premura de tiempo y atenciones apremiantes que lo asediaban.

La discusión de dicho proyecto, comenzó en la sesión del 21 de Febrero del año mencionado, y los debates, en los cuales terciaron los más distinguidos oradores de una época, en que nuestra Tribuna parlamentaria se elevó y se sostuvo á la altura de las