Mayor, precisamente el día 14 de Diciembre de cada año.—*Ley citada, arts.* 16 y 17.

584. Al cerrar definitivamente la Tesorería los libros de su contabilidad reasume en una sola las cuentas transitorias que por cualquiera circunstancia no estuvieren saldadas, para que se tenga perfecto conocimiento del importe de las responsabilidades por manejo de fondos federales, cuyo título lleva dicha cuenta. Esta pasa á los libros de contabilidad general del año siguiente, llevándose en su auxiliar todos los pormenores para obtener el ajuste definitivo de las cuentas de los años anteriores.—*Ley citada, art.* 19.

585. En el caso de que llegare á faltar la cuenta de alguna oficina ó empleado al cerrarse definitivamente la de la Tesorería, se comprende la primera en la del nuevo ejercicio fiscal, con expresión del año á que corresponde.

586. Cerrada la cuenta, la Tesorería forma los estados que debe presentar el Secretario de Hacienda á la Cámara de Diputados, y remite á la Contaduría Mayor los libros originales de su contabilidad propia, los de la contabilidad de las oficinas, empleados ó agentes que comprendan operaciones concentradas en la cuenta de la Tesorería, con los comprobantes correspondientes; y por último, el balance de liquidación y comprobación de los asientos de los libros mencionados.—*Reglamento citado, art.* 7º

587. Para acreditar el vencimiento de las partidas del Presupuesto de egresos, la Tesorería verifica el ajuste de todas las corporaciones é individuos que disfruten sueldos ó emolumentos del Erario, así como el de los demás gastos autorizados por la ley.—*Reglamento citado, art.* 8º

588. La Contaduría Mayor glosa la cuenta de la Tesorería, y dentro de ella la de todas las oficinas, empleados ó agentes que manejen caudales federales.

589. Las responsabilidades que resulten de la glosa pueden comprometer:

I. A la Tesorería y demás oficinas generales de Hacienda.

II. A determinados funcionarios ó empleados.

III. A los particulares.

590. La Contaduría exige directamente las responsabilidades que resulten contra la Tesorería y sus empleados superiores, y por conducto de esta última oficina, las demás.—*Arts.* 9 *y* 11 *del Reglamento.*

591. La responsabilidad civil del Tesorero general, del Contador y de los jefes de sección, está perfectamente determinada por las leyes. El reglamento de esa oficina expedido en 1º de Julio de 1877, previno en su art. 7º, fracciones X y XIII, que el Tesorero debía vigilar constantemente la conducta de los empleados de la Tesorería, según lo dispuesto por el art. 25 de la ley de 21 de Mayo de 1831, y por la circular de 9 de Mayo de 1839, y que sería responsable de todos los pagos verificados en la Tesorería General.

592. El artículo 8º del mismo Reglamento, en su fracción 8ª, exige que el Oficial mayor, hoy Contador, rubrique todas las pólizas que signifiquen pago directo, pues como director de la contabilidad debe cerciorarse de que se ha hecho una buena aplicación de los ramos, y por lo mismo, el cajero no pagará ninguna póliza sin la expresada rúbrica del Oficial mayor. El mismo reglamento hace al jefe de cada sección responsable del buen manejo de sus subordinados.

593. El art. 10 de la ley de 30 de Mayo de 1881 impone á la Tesorería la obligación de justificar todas las partidas de ingresos y egresos de la cuenta. El decreto de 6 de Diciembre de 1881 dice:

"Los empleados de la Tesorería que deben caucionar su manejo en la forma prescripta por las leyes, son: el Tesorero, el Contador, los jefes de las secciones 1ª, 2ª y 3ª, el cajero, el ayudante cajero y los cobradores.

"La responsabilidad del Tesorero y la del Contador, será mancomunada y extensiva á todas las operaciones directas ó indirectas que autoricen con su firma y afecten los intereses del Erario Federal; pero la del Contador quedará á salvo en lo relativo á operaciones que, aunque autorizadas por él, lo hayan sido después de haber hecho sus observaciones al Tesorero, y de ponerlas oportunamente y por escrito en conocimiento de la Secretaría de Hacienda.

"La responsabilidad de los jefes de sección se limitará á las operaciones que tengan lugar en sus respectivas secciones por pólizas que autoricen indebidamente y en perjuicio de los intereses fiscales.

"El cajero y su ayudante son personalmente responsables por los caudales y valores puestos bajo su inmediata custodia, en todo caso que resulte falta de esos valores ó numerario sin que se justifique con la póliza correspondiente autorizada por el Tesorero, Contador y jefe de sección respectivo y con el recibo de la persona en cuyo favor hubiere sido girada. Igualmente son responsables el Cajero y su ayudante por las pérdidas que pueda sufrir el Erario á consecuencia de la falta de oportuna presentación, cobro ó protesto de los valores á cobrar que les sean entregados.

"La responsabilidad de los cobradores es personal, por el dinero ó valores que con cualquier objeto les sean respectivamente confiados."

594. Los administradores, contadores y alcaides de las aduanas marítimas y fronterizas, afianzan su manejo por una cantidad equivalente al doble del sueldo anual que la planta les señale.—*Circular de* 6 *de Enero de* 1862. *Prevención* 1ª

595. Es obligación de los empleados de dichas aduanas rendir sus cuentas comprobadas en los términos que se han indicado, y satisfacer con las contestaciones debidas los pliegos de observaciones que forme la Contaduría Mayor. Cuando dichos empleados están imposibilitados física ó moralmente, las contestaciones se exigen de sus albaceas, herederos ó fiadores. En último caso, la aduana se encargará de ellas en la parte que se refiere á la rendición de comprobantes ó noticias que reclame la Contaduría Mayor y se encuentren en aquella oficina.—*Ley de* 17 *de Febrero de* 1837, *arts.* 45, 46 *y* 47.

596. La responsabilidad que produce la conservación y custodia de los caudales en las aduanas, es mancomunada para el Administrador y Contador, cada uno de los cuales conserva en su poder una llave de la caja.—*Ley citada, art.* 48.

597. Respecto de los pagos, cobros y demás operaciones que se verifiquen y el Contador estime contrarios á las leyes, éste sólo será responsable si no hace observaciones al Administrador ó no las comunica á la Tesorería General en el caso de insistencia por parte del primero.—*La misma ley, art.* 49.

598. Las responsabilidades que resulten de la glosa definitiva recaerán sobre el funcionario á quien por sus atribuciones corresponde sufrirlas, sin que las del Administrador y del Contador sean mancomunadas sino en cuanto á la custodia de los caudales y en los casos en que claramente aparezca que ambos son culpables de la falta ó defecto que observe la Contaduría Mayor y produzca el cargo.—*Ley citada, art.* 50.

599. Las responsabilidades por mercancías depositadas en las aduanas, han sido objeto de constantes estudios por falta de una doctrina legal, clara y terminante, y en consecuencia, sólo se expondrán aquí opiniones fundadas en los principios del derecho y en los preceptos aislados de la ley.

600. Desde el momento en que la carga llega á los almacenes de la Aduana para su despacho, se ejerce por los agentes del fisco cierta intervención en la mercancía que no termina hasta que se asegura el pago de los derechos causados con arreglo al Arancel; en consecuencia, mientras se practica el examen de documentos, se hace el reconocimiento de los efectos y se liquidan los derechos de importación, la mercancía queda depositada en los expresados almacenes.

601. Este depósito es necesario, procede de la ley que así lo determina, y origina por lo mismo, derechos y obligaciones de que emanan las responsabilidades que van á precisarse.

602. Se entiende por depósito en general, el acto por el cual se recibe una cosa ajena con la obligación de custodiarla y restituirla en especie. El depositario, presta siempre la culpa lata y el dolo; pero como en el caso de que se trata, el depósito no se verifica en interés del deponente, sino contra su voluntad y obligado por el depositario, en virtud de la ley, debe éste prestar además la culpa leve. En ningún caso se presta la culpa levísima.—*Leyes* 3, 4, 5 *y* 10, *tít.* 3º *part.* 5ª *tít.* 14, *part.* 7ª, *y* 5 *y* 6, *tít.* 15, *lib.* 3º *del Fuero Real.*

603. De lo expuesto en el párrafo anterior, se deduce: que el depositario tiene obligación de hacer la entrega de la cosa que tuvo á su cuidado, en el mismo estado que la recibió del propietario, y al efecto debe vigilar su conservación con el mismo empeño que pone en sus cosas propias; de manera que, si por negligencia ó descuido sufre la mercancía algún quebranto, desde luego nace la responsabilidad; pero si con motivo de un caso fortuito ó de alguna otra circunstancia de fuerza mayor se originan pérdidas ó deterioros, éstas son exclusivamente á cargo del dueño de las mercancías.

604. La responsabilidad puede proceder del extravío ó de la avería de los efectos durante su depósito. Respecto del primer caso, el art. 698 de la Ordenanza vigente previene: «Son responsables de los efectos que sufran extravío antes de su despacho por los dueños ó consignatarios, los alcaides de los almacenes, si los efectos hubieren sido almacenados; el Resguardo, si se tratare de aquellos que hayan quedado á su cuidado fuera de los almacenes; debiendo en todo caso ser presentada la reclamación al jefe de la oficina correspondiente.»

605. Esta regla general sólo puede tener como excepciones, el caso fortuito ó la fuerza mayor, que no presta el depositario; y la de que los almacenes ó lugares en que se depositen las mercancías no tengan las seguridades convenientes á juicio del Administrador de la Aduana y se haga por ese motivo ineficaz la vigilancia de los alcaides ó del Resguardo, pues en este último caso, dichos empleados sólo tendrán responsabilidad, si no hubiesen dado noticia oficial al expresado Administrador del estado en que se encuentren los departamentos sujetos á su vigilancia. Si hubiesen dado la noticia referida, y el Administrador no solicitase de la Secretaría de Hacienda la autorización necesaria para hacer las composturas y reformas indispensables, las pérdidas ó extravíos serán de la responsabilidad personal del jefe de la oficina; pero si consta oficialmente que ha puesto en conocimiento de la superioridad el mal estado de los depósitos ó lugares designados para

conservar la carga, mientras se verifica el despacho, sin haber obtenido la referida autorización, debe naturalmente cesar su responsabilidad, la cual, en este caso, sólo puede recaer sobre el Gobierno.

606. La segunda causa de responsabilidades no está prescripta en la Ordenanza; pero siguiendo las reglas de justicia determinadas para el depósito, puede hacerse una clasificación semejante á la anterior.

607. Las averías originadas por caso fortuito ó fuerza mayor, perjudican exclusivamente al dueño de las mercancías, así como las que se originan por la naturaleza misma de estas últimas, en un espacio de tiempo que no signifique morosidad en el despacho. Si las averías se originan por el mal estado de los almacenes ó lugares designados para el depósito, serán de la responsabilidad de los alcaides ó del Resguardo respectivamente, siempre que, como en el caso anterior, no hubiesen solicitado las reformas convenientes, pues de otro modo la responsabilidad recae sobre el jefe de la oficina ó sobre la Administración, en los términos indicados. Por último, si las averías se originan por morosidad en el despacho, la indemnización corresponde al empleado de la oficina que hubiere dilatado injustificadamente la práctica de las operaciones que estén á su cargo.

608. Los Jefes de Hacienda y los Contadores de Jefaturas del mismo ramo, son responsables solidariamente por todas las operaciones directas ó indirectas que autoricen con su firma y afecten los intereses del Erario Federal; pero esa responsabilidad quedará á salvo respecto del Contador en las operaciones que, aunque autorizadas por él, lo hayan sido después de haber hecho sus observaciones al Jefe de Hacienda, y de ponerlas oportunamente y por escrito en conocimiento de la Tesorería General.—*Art.* 3º *de la ley de* 28 *de Febrero de* 1882.

609. Las responsabilidades que resulten de la glosa definitiva, contra determinados empleados ó particulares por error de cuentas, falta de comprobación, suplantación, fraude ó cualquier otro motivo, se hacen efectivas por orden de la Contaduría Mayor y por conducto de la oficina correspondiente, dentro de tres años, si se trata de particulares; y dentro de cinco, respecto de los empleados. Estos plazos empiezan á correr desde el día en que se practique la operación de que se deriva la responsabilidad.—*Arts.* 24 *y* 25 *de la ley de* 30 *de Mayo de* 1881.

610. En las operaciones aduanales, la responsabilidad está determinada por el art. 272 de la Ordenanza de Aduanas vigente, que dice:

«Los consignatarios de las mercancías quedan responsables al pago de las diferencias que por error de cálculo ó de cotización hayan dejado de pagar, así como al de las multas que no hayan sido impuestas en su oportunidad, siempre que la notificación del adeudo les sea hecho dentro del término de tres años computables desde la fecha en que fué verificada la liquidación de la póliza de despacho correspondiente.

El mismo término regirá para la prescripción de la responsabilidad que en los casos mencionados debe recaer sobre los empleados de la Aduana á falta de responsable directo; pero no podrá ser invocada la prescripción cuando de las observaciones hechas resulten uno ó más empleados acusados de algún delito.»

611. La falta de cumplimiento á las prescripciones de la ley de 30 de Mayo de 1881, relativas á rendición de cuentas y á contestación de observaciones, motiva la suspensión de sueldo ó empleo del responsable; y si la demora excede de treinta días, la Contaduría Mayor procede en los mismos términos que la Tesorería en su glosa preventiva. Las disposiciones de la ley respecto de este particular, son las siguientes:

A. La Tesorería, al expirar el plazo de treinta días, sin tener en su poder la cuenta del mes anterior, que deba rendirle cualquier empleado ó Agente que maneje caudales federales, se dirigirá á la Secretaría de Hacienda, informándola de lo ocurrido y pidiéndole el nombramiento de un Visitador que intervenga en las operaciones del responsable, en cuanto á la cuenta ó cuentas que no hubiese rendido.

B. El empleado intervenido disfrutará el primer mes de la visita, solamente la mitad del sueldo que la ley le asigna, y si á pesar de la presencia del Visitador, pasase el primer mes de la visita sin rendir las cuentas demoradas, el segundo mes no disfrutará sueldo alguno.

C. Si pasare el segundo mes de la visita sin conseguirse la entrega de la cuenta por el responsable, cesará éste en su empleo, y el Visitador consignará al responsable al Juzgado de Distrito respectivo, haciéndole el cargo de la cantidad que resulte de los libros de la Tesorería ú oficina de donde hubiese recibido las cantidades de las que no ha rendido cuenta. Si el empleado lo es de una oficina recaudadora y no hubiese recibido fondos directamente ó en cantidad líquida, el cargo se hará tomando el promedio de entradas en aquella misma oficina, durante el último quinquenio.

D. La acción que se ejercite por el Fisco será la criminal, y se admitirá como descargo del reo en todo ó en parte, la presentación de cuenta legal y documentada.

E. Las acciones civiles del Fisco, estarán subordinadas á la acción criminal.

F. Los sueldos que dejen de disfrutar los empleados morosos en la remisión de sus cuentas, conforme á la ley, sólo se podrán mandar pagar, si probasen suficientemente que el retardo ha provenido de fuerza mayor y que con oportunidad han dado cuenta á quien corresponda del hecho que la constituya.

G. Las prevenciones de este artículo se aplicarán en su caso por la Contaduría Mayor para exigir la presentación de cuentas á la Tesorería, después de que ésta rinda la que corresponda por cada ejercicio fiscal.

612. Es, por último, de frecuentes responsabilidades, la infracción del art. 26 de la ley de 30 de Mayo de 1881, que, consecuente con el sistema establecido, dispone:

«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 que hubiere lugar con arreglo á los artículos 119 de la Constitución, 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. La Tesorería publicará estados mensuales y anuales en que consten los ingresos, egresos y existencia en cada una de las oficinas de rentas federales.

613. Glosada la Cuenta del Tesoro General por la Contaduría Mayor y satisfechas las observaciones ó depuradas las responsabilidades, se expide finiquito á dicha Tesorería, la cual queda en aptitud de expedir á su vez el que corresponda á todos los empleados ó Agentes de la Administración que hubieren manejado fondos, presentado sus cuentas oportunamente y resultaren sin responsabilidad por el período á que se refiera la glosa.—*Ley de* 30 *de Mayo de* 1881. *Arts.* 21 *y* 22.

614. El Sr. D. Francisco Espinosa, actual Tesorero General de la Federación, que ha logrado realizar los preceptos de la ley de 30 de Mayo de 1881, presentando año por año y con toda oportunidad la cuenta general de los caudales públicos, no obstante las innumerables dificultades que surgen de la mala organización de las oficinas de Hacienda, de la resistencia ó torpeza de determinados empleados á quienes ha sido necesario educar en el nuevo sistema, de la falta de vías rápidas de comunicación, de la cantidad verdaderamente asombrosa de cuentas parciales, sobre todo en los ramos del Timbre y de Correos y de otras circunstancias que sería prolijo enumerar, sintetizó en la forma siguiente los diversos sistemas de contabilidad que se han ensayado en la República:

I. El de centralización absoluta de las facultades directiva y administrativa en la Secretaría de Hacienda.

II. El sistema mixto, conforme al cual la expresada Secretaría se entiende con todo lo relativo á recaudación de caudales, oficinas que lo verifiquen y cuenta respectiva; y la Tesorería con todo lo concerniente al egreso.

III. El sistema actual, que constituye un verdadero adelanto administrativo, y en el que sin perder la Secretaría de Hacienda las facultades directiva y administrativa, la parte mecánica de esta última queda á cargo de la Tesorería y bajo la responsabilidad del Tesorero General.

615. La ley de 30 de Mayo de 1881, que puso en vigor, amplió y perfeccionó este último sistema, introdujo las siguientes innovaciones explicadas por el referido Tesorero en su refutación á los proyectos de contabilidad fiscal, presentados á la Secretaría de Hacienda el año de 1885.

I. La cuenta única de ingresos y egresos debidamente comprobada en todas sus partidas, tanto por lo relativo á los unos como á los otros.

II. La glosa preventiva, practicada á todas las oficinas, agentes y pagadores con manejo de fondos de la Tesorería.

III. La glosa única definitiva, que es la que practica la Contaduría Mayor á la cuenta del Erario, comprendiendo en ella las de todas las oficinas y empleados con manejo de fondos.

IV. El finiquito único para la cuenta administrativa, que coloca al Tesorero en aptitud de expedir todos los que justamente correspondan á los diversos empleados de la administración, cuyas cuentas estuvieren comprendidas en la general finiquitada.

V. El período preciso de las responsabilidades de los empleados para con el Erario.

VI. El período preciso de las responsabilidades de los particulares respecto del mismo.

VII. El balance de liquidación para cerrar las cuentas de cada año fiscal.

VIII. La cuenta de responsabilidades para concentrar en ella las que resulten en contra de los empleados, tanto por la no rendición de cuentas de los caudales manejados, como por falta de justificación en las operaciones practicadas, ó abuso de aquellos en perjuicio del Erario.

IX. La subdivisión de la contabilidad en cuentas de Presupuesto, sirviendo las primeras sólo para representar y se-

guir el movimiento de caudales que administran las oficinas y empleados con manejo de fondos, y saldarlas precisamente por las segundas al cerrarse la cuenta, á fin de presentarla á la Cámara de Diputados por el ejercicio fiscal, de acuerdo con la ley de Presupuestos á que corresponde.

X. La facultad concedida á la Tesorería General de modelar la contabilidad de todas las oficinas de Hacienda, de acuerdo con la suya.

XI. La jurisdicción de la Tesorería, impuesta á todas las oficinas, empleados y agentes, con manejo de fondos, en virtud de la cual no hay entidad que pueda eximirse de rendirle sus cuentas, ni dejar de satisfacer sus observaciones de glosa.

XII. La supresión de la sección de contabilidad, para que ésta se lleve á efecto por todas las secciones de la Tesorería, fraccionándose en tres partes: la cuenta de ingresos; la de egresos del ramo civil, la de egresos del ramo militar y el conjunto de todas en un solo cuerpo de libros que lleva la Contaduría de la oficina.

XIII. La responsabilidad directa ó mancomunada del Contador y los Jefes de sección con el Tesorero, por todas las operaciones que se practiquen en la Tesorería.

XIV. La obligación de complementar con los libros auxiliares la cuenta general del Erario, cuyo envío se debe hacer á la Contaduría Mayor.

616. Para concluir, conviene tener presente que las responsabilidades que la cuenta origina, pueden ser políticas ó administrativas; las primeras se refieren exclusivamente al Secretario de Hacienda, y se hacen efectivas por el Congreso; las administrativas pueden ser directas ó indirectas; directas por actos propios, indirectas por omisión ó negligencia. Las responsabilidades directas pueden ser de carácter civil ó criminal; las indirectas, son exclusivamente pecuniarias; unas y otras, son de la competencia de los tribunales federales.

CAPITULO V.

Oficinas de Hacienda.

617. Si bien, de acuerdo con el precepto constitucional y los principios científicos universalmente aceptados, el Poder administrativo debe residir en una sola persona, para que la administración pueda ser rápida, enérgica y responsable, los actos de ejecución y obediencia exigen por su naturaleza misma, un gran número de agentes con una organización determinada.

618. En toda organización administrativa deben presidir los principios siguientes:

I. El de representación.

II. El de subordinación.

III. El de responsabilidad.

619. El principio de representación está necesariamente reclamado por la unidad de la autoridad administrativa, y la diversidad de sus funciones.

620. Las acciones administrativas se ejercitan en todo el Territorio con la eficacia exigida por el servicio público, y esto demanda la presencia de uno ó varios representantes de la autoridad en cada Entidad federativa.

621. La representación puede ser: general ó especial, según que se refiera á uno ó varios ramos; directa ó indirecta, ya que proceda de la autoridad administrativa ó de uno de sus delegados; y en todo caso debe ejercitarse dentro de los límites fijados por la ley, por el reglamento, ó por la orden de que la representación se origine. Los actos ejecutados por un representante de la autoridad, fuera de la órbita de sus facultades, no obligan á la Nación y sólo producen efectos personales. La representación cesa temporal ó definitivamente, cuando se suspende ó separa al representante del empleo ó comisión que desempeña.

622. El principio de subordinación contribuye á la eficacia del despacho y determina la responsabilidad del superior inmediato. La subordinación administrativa debe existir respecto de los empleados de una oficina y respecto de las oficinas entre sí.

623. La subordinación produce dos deberes: el de obediencia y el de correspondencia. El deber de obediencia exige una orden expedida por un superior, dentro de la esfera de su competencia, y con las formalidades prescritas por la ley. No existe el deber de obediencia cuando falta cualesquiera de los requisitos designados en el párrafo anterior.

624. La falta de obediencia á las determinaciones del superior, produce responsabilidades civiles y penales.—*Decreto de* 14 *de Julio de* 1811.

625. Las responsabilidades de carácter civil determinan la indemnización de los perjuicios originados, y se castigan administrativamente por medio de la acción coercitiva. Las responsabilidades de carácter penal se castigan por los Tribunales federales, en los términos prevenidos por el Código respectivo, y determinan igualmente la indemnización de los perjuicios.

626. El deber de correspondencia consiste en la comunicación de las oficinas inferiores con las superiores, por conduc-