

DESORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE HACIENDA POR EFECTO DE LA CREACION DE LA CONTRALORIA*

G.L. de Llargo

PREFACIO

El Estudio que a continuación se hace sobre la desorganización de nuestra Secretaría de Hacienda, no abarca más que el concepto relativo a los efectos producidos por la creación del Departamento de Contraloría. Este Estudio se publicó, hasta el capítulo XII, en otros tantos artículos, que vieron la luz pública en el diario "El Heraldo de México", gracias a la benevo-

lencia de su entonces Director, y fino amigo mío, el Sr. Ing. Vito Alessio Robles. Aquí sale más completo y abarca toda la materia que se relaciona con este problema hacendario. No pretendo, como se ve, tratar aquí de toda nuestra desorganización financiera hecha por la pasada administración, sino únicamente la originada por la creación de ese instituto. Tal desorganización la hubo también en otros aspectos que merecen estudio y correctivo, pero salen del marco de nuestro cuadro. Expresaré algunos ejemplos.

La Secretaría de Hacienda ya se hallaba modificada, aunque no radicalmente, antes de crearse la Contraloría. Servicios que se habían desempeñado como parte de la labor de una sección de la misma Secretaría, v. g.: el de IMPUESTOS, se inflaron enormemente hasta alcanzar la magnitud de un Departamento, dedicado principalmente a idear nuevos impuestos.

* El ensayo se editó originalmente como opúsculo, incluyendo un Estudio de la Contaduría Mayor de Hacienda (1919) aquí omitido. La impresión fue realizada en la Ciudad de México el año de 1920, pero no se menciona la casa editorial en la versión original. Antes, sin embargo, nació como una serie de artículos periodísticos enfilados al análisis del Departamento de Contraloría. El opúsculo ha sido reproducido cabalmente, a excepción de un anexo pequeño que se juzgó irrelevante en esta edición. Se ha conservado formación y ortografía idénticas a las originales. N. del D.

Cuando se incautaron los Bancos de Emisión establecidos, se creó, existiendo el Departamento de Crédito, otro nuevo, denominado Departamento de Bancos. Este ya no existe hoy; pero ocasionó desorganización.

Las tarifas aduanales se alteraron en sentidos varios, y la contribución del Timbre aumentó generalmente, bajo la excusa de las necesidades revolucionarias.

Los servicios públicos, por ejemplo, los de Correos y telégrafos, entre otros, están, cuando menos duplicados y mucho más deficientes que antes.

El personal de la administración financiera, que importa mucho sea de un elevado nivel moral, descendió grandemente so pretexto de méritos y compromisos revolucionarios, que no fue quizás posible eludir.

El servicio de la Deuda Pública reconocida, dejó de cubrirse y, a la fecha, el monto a que debe ascender debe ser muy grande ya.

Las Instituciones de Seguros que son netamente instituciones de crédito, arbitrariamente se arrojaron a otra Secretaría, quitándolas de la de Hacienda, que es a la que debidamente toca vigilarlas. Estas Instituciones han prestado grandes servicios de carácter social y filantrópico en países como Estados Unidos, Inglaterra, Bélgica, Alemania, entre otros; y en este último cobró tales creces, que se contaban por millones los asegurados entre los campesinos. Entre nosotros estaban a punto de aclimatarse y hoy amenazan completa ruina. Importa mucho resolver ese problema ligado íntimamente con el de la previsión social.

El servicio consular nuestro, el cual está íntimamente enlazado con el comercio exterior y, por ende, con las finanzas, es muy deficiente también, a pesar de que siempre, según datos de personas fidedignas, ha sido uno de los mejor remunerados entre todas las Repúblicas hispano-americanas. Los derechos que antes se cobraban se han más que sextuplicado, pues hoy alcanzan a más de ocho millones de pesos, y como aparece que tales productos se han convertido en simples arbitrios de la Secretaría de Relaciones, están expuestos a ser dilapidados.

Todos estos asuntos y muchos más que no se enumeran y que acusan desorganización de la Hacienda Pública, importa y urge solucionar, no sólo con vista del estudio del problema mismo, sino inspirándose en verdaderos ideales patrióticos, como lo sería el de hacer la designación del personal fundándose principalmente en su aptitud y honorabilidad.

Antes de terminar estas líneas creo de justicia dar público testimonio de mi gratitud, por las luces que me han prestado en esta labor, a los señores Luis Mesa Gutiérrez, Luis G. Aragón y José Mota Velasco, cuya competencia en materia de hacienda pública nacional es bien conocida.

I

PUNTO DE VISTA DE ESTE ESTUDIO

Si algún organismo gubernativo, entre los diversos que dejó formados la administración del general Díaz, se hallaba en buenas condiciones, debemos decir que fue uno de ellos

la Secretaría de Hacienda. Sin duda que no llegaría a la perfección, porque nada humano puede alcanzar ese grado; pero, comparando su organización, cuando la Revolución maderista estalló, con la que tenía al establecerse el régimen tuxtepecano, en una simple ojeada, se persuade uno de que la administración de la Hacienda Pública había seguido una marcha ascendente. La Dirección General de Aduanas, la del Timbre, la de Contabilidad y Glosa, fueron corporaciones que surgieron a impulsos de la marcha progresiva de la evolución hacendaria, y, si no se establecieron con el grado de perfección que siempre tenemos derecho a aspirar, sí respondieron, en la medida de las necesidades prácticas, a las exigencias de un régimen en vía de perfección.

No es fácil, en un artículo de periódico, entrar en minucias de asuntos de suyo poco literarios, ni menos especificar excelencias que sólo pueden ser sensibles a los peritos en el oficio. Las cuestiones hacendarias, especialmente en lo que respecta a su organización, como todos los asuntos de orden y de disciplina, requieren tal especificación de minucias, tal atingencia en los detalles, coordinación tan armónica entre unas y otras partes, en consonancia con los antecedentes históricos de cada sociedad, que, sin duda, de todas estas minucias, como de su lenguaje, manufacturas, obras de arte, etc., hay que tener en cuenta para conocer la índole de cada pueblo. Creemos no equivocarnos al afirmar que nuestra Secretaría de Hacienda, tal como la encontró la Revolución en su fase maderista, correspondía lo bastante a los caracteres indicados. Es tiempo ya, después de diez años de lucha, de que vayan serenándose los ánimos y de que vayamos reconociendo dónde hubo obra buena de los gobiernos anteriores y dónde se equivocaron o se condujeron con malicia o perfidia, y,

por tanto, merezcan nuestra censura.

Las revoluciones, como todos los fenómenos naturales, tienen diversas fases, y después del momento álgido en que estalla la pasión como huracán o erupción volcánica, tienen que seguir una marcha decreciente hacia la serenidad, que no de otra manera se podrían obtener resultados benéficos en estas convulsiones sociales denominadas revoluciones.

Con tal criterio espero juzgar la creación del Departamento de Contraloría; porque si esta nueva institución no vino a corregir defectos, a restañar heridas o a enderezar entuertos, ¿a qué tomarse la molestia de echar abajo lo construido? ¿Fue sólo con el insano placer de destruir lo hecho, para substituir aquello con otra construcción endeble y contrahecha, irregular y disonante con todo lo que la rodea? ¿Qué criterio sirvió a la creación de ese nuevo organismo o en qué modelo se inspiraron sus autores?

Porque dado el nacionalismo a outrance de la última administración, no es creíble que, con la yancofobia que entonces existía en el ambiente gubernamental, hubiesen servido de modelo a la creación de ese instituto, las contralorías del Gobierno federal norteamericano (por ser más de una éstas), cuya organización mal podía encajar en la buena o mala de nuestra administración, como es muy poco probable que la pieza de una máquina complicada de cierto modelo y destino, puede adaptarse bien a otra, a no ser por una verdadera casualidad.

Tal casualidad es muy poco probable que haya pasado y, tanto más me inclino a creerlo, como que los norteamericanos que aparecieron pretendiendo reorganizar nuestra Hacienda Pública demuestran con sus trabajos, descono-

cimiento evidente de nuestra administración fiscal, y no se penetraron, como debieran, de las diversas leyes y reglamentos que sisteman su marcha. Mal puede un médico recetar medicación eficaz a un enfermo, ni menos proceder a dolorosa operación quirúrgica, sin darse antes cuenta clara, por medio de un examen detallado, de las condiciones reales del organismo de su cliente, es decir, sin haber antes hecho un buen diagnóstico.

Para hacer sensible esto, me bastará decir, por de pronto, que el mismo título de llamarle Departamento a esta dependencia del Ejecutivo, se halla fuera del tecnicismo usado en ninguna de nuestras diversas Constituciones políticas; pues en la de 1917, como en las anteriores, tan sólo se habla de las diversas Secretarías de Estado, como de los órganos de que dispone el Ejecutivo para ejercer su administración, así como para conocer y manejar lo interior de nuestro país y relacionarse con lo exterior a él.

Por el contrario, el término de Departamento, en vez de tener denotación igual al de Secretaría de Estado, significa, en nuestro Derecho administrativo, un segmento, una dependencia de esas mismas Secretarías. Por ejemplo: no de hoy, desde 1900, ya en la Secretaría de Hacienda existían varias secciones de la misma y dos departamentos: el de Crédito y Comercio y el de Legislación. Tenían estas dependencias de la Secretaría de Hacienda, como mayor categoría, como carácter superior a las secciones; pero tanto unos como otros constituían subdivisiones de la misma Secretaría.

No sucede lo mismo ahora. Al par que las siete Secretarías de Estado, cuyas funciones se definieron por Ley de 25 de diciembre de

1917, se crearon cinco Departamentos, cuyas funciones también se definen allí, sin especificar en ellas claramente la categoría de una y otra dependencia del Ejecutivo; pues, aunque en el artículo 17 de esta ley se dice: "Cada Secretaría o Departamento remitirá con toda oportunidad a la de Hacienda su respectivo proyecto de Presupuesto, etc.", y con lo cual parece sobrentenderse que su categoría es igual, por las funciones que se les asignan, la esfera de acción de uno es muy amplia y la de otros muy limitada. Por ejemplo: el Departamento Universitario y de Bellas Artes tan sólo extiende sus funciones a las escuelas profesionales radicadas en la ciudad de México y, en cambio, el Departamento de Contraloría, con su carácter de censura sobre todas las órdenes de gastos, emitidas por cada Secretaría o Departamento de los considerados en la antedicha ley, le da tal relieve sobre todas las otras dependencias del Ejecutivo, que aparece como de una categoría muy superior a ellas.

Sirva este ligero apunte, como pequeña muestra del desbarajuste y desorganización que, por efecto de la creación de este solo instituto, debe originarse con el régimen administrativo que pretende establecer.

En sucesivos artículos me propongo demostrar estos asertos.

II

ASPECTO LEGAL DE LA CREACION DE LA CONTRALORIA.—ANALISIS DEL 1o. AL 4o. ARTICULOS DE SU LEY ORGANICA

Podría comenzar el estudio de esta institución

haciendo ver, desde luego, lo inconducente que fue su creación, porque con los organismos administrativos existentes entonces, se tenía lo bastante para la vigilancia en la distribución de los dineros públicos; pero dejaré este estudio, a mayor abundamiento, y comenzaré por demostrar que la Ley Orgánica que la estatuyó, chocó con diversas leyes existentes, sin derogarlas.

Chocó, en primer lugar, con la Constitución vigente, violándola en varios de sus preceptos, como puede verse por lo siguiente de la Ley Orgánica de la Contraloría:

"Artículo 3o. El Contralor General tendrá todas las facultades necesarias sobre cualquier asunto relacionado con la glosa y liquidación de cuentas de los funcionarios y empleados que reciban, paguen o tengan a su cargo fondos o bienes del Gobierno; sobre el examen y revisión de todas las deudas y reclamaciones de cualquier naturaleza a favor o en contra del Gobierno; y sobre los métodos de contabilidad del mismo, incluyendo la conservación de comprobantes, la revisión de libros de contabilidad, de registro y de documentos conexos con la misma."

Con sólo fijarse un poco en el sentido de este artículo, se percibe claramente que viola los preceptos constitucionales relativos a facultades del Congreso de la Unión, la relativa al derecho que se le reconoce de revisar las cuentas de gastos que debe rendirle anualmente el Ejecutivo (artículo 65, fracción I) y la de dar base para contratar empréstitos por la Nación.

Dichos preceptos constitucionales dicen textualmente:

"Artículo 65. El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

"1. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

"No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo Presupuesto, las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultades:

"VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional."

Claro se ve, con sólo comparar estas citas, que si el artículo citado de la Ley Orgánica de la Contraloría tiene validez, salen sobrando los preceptos constitucionales citados; porque, en tal caso, el Ejecutivo, con su Contralor, se bastan y sobran para estas dos importantísimas facultades gubernativas.

Y es tanto más justa esta inferencia, como

que en el artículo 1o. de la misma Ley Orgánica se dice expresamente que este funcionario "será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, siendo personalmente responsable hacia dicho mandatario."

De manera que, no sólo invade las facultades antedichas, exclusivas del Congreso, sino que constituye en sí un funcionario singularísimo ante la Representación Nacional, pues tal parece que resultaría intangible, por los delitos, faltas u omisiones en que incurra en el ejercicio de ese mismo cargo (artículo 108 de la Constitución), si tan sólo es responsable ante el Presidente de la República.

Pero, por lo que el más mediano criterio dicta, es evidente que todas estas transgresiones no deben subsistir lógicamente en una ley de categoría inferior a nuestra Constitución, que es la piedra angular sobre la que todas las demás deben subsistir.

No son éstas las únicas cláusulas de dicha ley en que es contraria y aun contradictoria a los preceptos constitucionales; el artículo 4o. de la repétida Ley Orgánica también resulta serlo; dice así:

"Artículo 4o. El Contralor emitirá las decisiones finales que fueren del resorte del Ejecutivo con respecto a la legalidad de cualquier desembolso o disposición de fondos del Gobierno o enajenación de bienes de la Nación. Las disposiciones que el Contralor dicte en tal sentido, serán definitivas; pero el jefe del Departamento u oficinas del Gobierno a quien afecte tal disposición, podrá pedir, dentro del término de un año, que el ciudadano Presidente de la República haga la revisión. Cuando la

determinación afecte a personas que no formen parte de la administración, éstas deberán, dentro del mismo plazo de un año, deducir ante los tribunales competentes sus acciones contra la Nación."

Si las determinaciones del Contralor son definitivas, aun con la limitación a aquellos asuntos que sean del resorte del Ejecutivo, también resulta invadida o lesionada la facultad que otorga al Congreso la fracción XXX del artículo 73, que dice:

"Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas."

Y no admite réplica el conflicto que resulta entre ambas leyes: o las determinaciones del Contralor no son definitivas y tienen que ser de nuevo revisadas por la Contaduría Mayor, oficina dependiente del Congreso de la Unión (como corporación técnica que lo ilustra en lo relativo al detalle de cómo se ha hecho la concentración de fondos y la distribución de gastos por el Ejecutivo), o bien debe suceder lo contrario y, en tal caso, ya no son definitivas las disposiciones que el Contralor dicte.

Cuando menos, en este caso, tenemos derecho a decir, si es que se acepta el acatamiento al precepto constitucional, que este artículo está mal redactado y que se presta a confusiones de gran tamaño, atribuyéndole al Contralor un relieve que no tiene y que, según entiendo, llegó a creerse poseer el que funcionó al establecerse este Departamento.

Pero al mismo tiempo que se invade la esfera de acción del Congreso, en el artículo 4o. transcrito se invaden también las atribuciones de la Secretaría de Hacienda. Según la Ley de 25 de diciembre de 1917, entre las facultades que reconoce a la Secretaría de Hacienda, a ésta compete todo lo relativo a bienes nacionales y nacionalizados; y, cabe preguntarse: ¿a cuál de ambas, dependencias del Ejecutivo corresponden estos asuntos? ¿Es a la Secretaría de Hacienda? ¿Es al Departamento de Contraloría? Aquí sí no hay manera de resolver, porque ambas leyes, la que crea la Contraloría y la que define nuevamente las funciones de cada Secretaría de Estado y de cada Departamento, son de igual categoría. A esta duda no cabe más que una aclaración, y sería esto asunto de nueva ley que la expresase.

Como se ve, en este breve análisis se han observado las siguientes deficiencias desde los primeros artículos de la ley que se analiza:

1o. Contiene conceptos en pugna con la Constitución vigente.

2o. Invade funciones de la Secretaría de Hacienda.

Mas como no son los únicos defectos que se observan en la repetida ley, sino que apenas se indican los que nos salen al encuentro, pues son verdadera multitud, incontable turba de irregularidades y deficiencias las contenidas en esa Ley Orgánica que pretende fundar una nueva institución dizque encaminada a enderezar entuertos, se hace todavía necesario insistir en señalar algunas otras irregularidades de grueso calibre, para entrar a otro género de consideraciones de más meollo en la materia.

III

ASPECTO LEGAL DE LA CREACION DE LA CONTRALORIA.—ANALISIS DEL 7o. AL 11 ARTICULOS DE SU LEY ORGANICA

Me vería precisado, si hubiese de enumerar buen número de todos los defectos de la Ley Orgánica que crea a este Departamento, a fastidiar al lector con la repetición incesante del mismo estribillo; pues en lo que respecta a conflictos de esta ley con la Constitución y con otras leyes vigentes, pueden observarse muchísimos, a más de los apenas señalados. Para otras muestras indicaré, con la mayor rapidez posible, algunos conflictos más, ya que enumerarlos todos sería un proceder infinito.

El artículo 7o. dice:

“Acordar los procedimientos que han de seguir todos los empleados y agentes con manejo de fondos o propiedades de la Nación al rendir sus cuentas, al formar y revisar inventarios, así como en todo lo que se refiera a ventas o enajenaciones de esos bienes en cualquier forma en que se hagan.”

Como se ve, insiste en conceder al Contralor ingerencia, como en los artículos 3o. y 4o. en asuntos relativos a bienes nacionales, ya sea en el punto de vista de la tenencia de los bienes nacionales, ya con respecto a la legalidad y acciones que puedan deducirse de ellos, ya interviniendo en la venta o enajenación de ellos. No puede ser más amplia la esfera de acción del Contralor en este punto y, por consiguiente, no sabe uno decir qué clase de ingerencia haya de quedarle a la Secretaría de Hacienda.

Artículo 8o.:

"Acordar la forma de los libros de contabilidad, recibos, comprobantes y documentos que se refieran al recibo o desembolso de fondos, así como cualesquier formularios relacionados con la contabilidad de todos los funcionarios, agentes y empleados de la República de México."

Aquí se nota un nuevo tópico: el artículo adolece de vaguedad, de imprecisión, defecto gravísimo en una ley. Parece que, en este caso, la esfera de acción del Contralor se extiende a todos los funcionarios, agentes y empleados de la República Mexicana, y, en tal caso, todos los de los Estados, todos los de los municipios y, aun pudiera decirse, todos los empleados de los particulares, estarían bajo la férula del Contralor, con sólo estar en el territorio de la República Mexicana! ¿Habrás visto mayor algarabía, si tal cosa se admitiese, ateniéndose a lo que se expresa en ese concepto? No, sin duda que el legislador no quiso decir eso; fue otra cosa, como luego se verá; podría clasificarse quizás esto entre los lapsus calami; pero ¡tan grande! ideológicamente juzgado, que la errata no fue la caída de la pluma la que la produjo, sino el derrame del tintero sobre el papel; así de confusa e intrincada resulta su lectura! No; a los funcionarios y empleados a quienes quiso referirse, fue a los de la Federación, y, con haber puesto esta palabra, en lugar de República Mexicana, quedaba el concepto claro.

El artículo 9o. dice:

"Recabar diaria, semanal o mensualmente, cualquier informe o estado especial de todo funcionario del Gobierno."

Sigue el mismo estilo confuso. Probable-

mente el legislador quiso decir que el informe o estado especial exigido debía ser relativo a dineros públicos; pero tal como está el artículo redactado, el informe puede ser sobre todo, a lo menos, sobre todo asunto público; y así, a Gobernación podría inquirirle sobre política interior; a Relaciones, sobre política exterior, etc., etc., etc.

El artículo 10 dice:

"Hacer el examen e inspección de los libros, registros y documentos relativos y conexos a la contabilidad de la Nación y efectuar la revisión y liquidación de las cuentas de todas las personas que manejen fondos del Tesoro Público o bienes nacionales, cualquiera que sea la causa por la que se encuentren en su poder; examinar y revisar, igualmente, todas las deudas y reclamaciones, de la clase que fueren, que el Gobierno de la República deba satisfacer en cualquiera de sus ramos, lo mismo que los créditos existentes a favor de él, exceptuando las reclamaciones que se presenten a la Comisión de Indemnizaciones por daños sufridos a causa de la Revolución."

De nuevo incide en dos de los tópicos señalados antes: el relativo a declarar único árbitro a la Contraloría, en asuntos de deudas y reclamaciones, hecha excepción de los daños sufridos a causa de la Revolución que se presenten a la Comisión de Indemnizaciones, y en lo relativo al manejo de bienes nacionales. Es palpable la obsesión de quien formuló o de quienes intervinieron en la formulación de esa ley, al ignorar que este asunto es del resorte de la Secretaría de Hacienda; y caso de que le restasen a esta Secretaría funciones a este respecto, necesario, necesarísimo se hace precisar cuáles debía ejercer ella y cuáles y en qué forma la Contraloría.

Pero, sigamos adelante, que resta todavía bastante por ver.

“Artículo 11. Pasar un aviso, cuando menos una vez al mes, a todo empleado o agente cuyas cuentas hayan sido glosadas total o parcialmente, certificando cualquier saldo o diferencia que resulte de la glosa, con motivo de cargos hechos o de PARTIDAS DESAUTORIZADAS o APLAZADAS por el mismo Contralor, o por cualquier otro motivo, en el concepto de que tales cargos o partidas deberán ser detallados, expresándose en cada caso el motivo del cargo, de la desautorización o del aplazamiento, y concediéndose al empleado o agente un plazo de noventa días, a contar de la fecha del depósito en el correo de dicho aviso, para contestar las observaciones; si al fin de este plazo los cargos hechos o las partidas aplazadas por el Contralor no han sido SATISFACTORIAMENTE EXPLICADOS, a no ser que el mismo Contralor prorrogue dicho plazo por escrito, LOS CARGOS SE CONSIDERAN COMO DEFINITIVOS y las partidas aplazadas como definitivamente desautorizadas.”

He subrayado en el artículo anterior los conceptos confusos. Expliquémonos.

En el tecnicismo hacendario nuestro se llaman partidas, en nuestros Presupuestos anuales autorizados por el Congreso de la Unión, cada uno de los conceptos que, por orden numérico, contiene en cada uno de los diversos Ramos.

El primer Ramo, en el actual Presupuesto, comprende los gastos del Poder Legislativo; el segundo Ramo, al Presidente, Intendencia, Estado Mayor Presidencial y la Guardia Pre-

sidencial, etc. Cada uno de estos Ramos abarca varias partidas: el primero, desde la 1 a la 97; el segundo, desde la 1001 a la 1138; y así de los demás. Tal es el orden seguido en nuestros Presupuestos anuales, desde que se establecieron, variando tan sólo en la manera de dividirse los Ramos y el número de las partidas respectivas a cada Ramo; pero persistiendo siempre el dividirse en Ramos y en denominar partidas a cada concepto de gastos.

Siendo esto así, ¿qué quiso decir el que formuló la Ley de la Contraloría, cuando habla de partidas desautorizadas? No deben ser las del Presupuesto, porque esas, tan luego como se publican en el “Diario Oficial”, después de autorizarlo el Congreso de la Unión, estarán perfectamente autorizadas durante todo el año, quiéralo o no el ciudadano. Contralor; quizás quiera decir el tal artículo, las cantidades desautorizadas por el ciudadano Contralor. ¡Pues, señor, expresarlo claramente! Porque, de otro modo, estamos en la posibilidad de caer en confusiones.

Y no es esto lo único en que incide el artículo que comentamos; también, de nuevo, tropieza con las facultades de antiguo reconocidas al Congreso, para finiquitar toda cuenta relacionada con el Erario Federal: se trata de una función encomendada por su Ley Orgánica a la Contaduría Mayor de Hacienda, o, mejor dicho, del Congreso, que en su artículo 19 dice:

“Una vez que la Contaduría haya concluido la revisión y la glosa de una Cuenta anual, EXPEDIRA EL FINIQUITO RESPECTIVO a la Tesorería, a los Municipios de los Territorios y a los Establecimientos de Beneficencia, bien sea que no hubiese tenido observación

que hacer, o que habiéndolas hecho, hubieren sido satisfechas. También podrá expedirlo aunque faltasen algunas cuentas parciales o estuviesen pendientes algunas observaciones; pero, en ese caso, acompañará el finiquito con una relación, expresando las cuentas no comprendidas en él."

Y no puede ser de otra manera, dado que, en pocas palabras, para evitar difusión, podemos resumir el proceso de toda esta operación, diciendo:

El Congreso de la Unión, especialmente la Cámara de Diputados, es, o debe ser, la Representación Nacional; por consiguiente, representa a todos los contribuyentes, de cuyos bolsillos salen los impuestos que constituyen el Tesoro Público. De éste se toman las cantidades anualmente para cubrir todas las partidas que constituyen el Presupuesto. Mas el Ejecutivo, en la forma de Gobierno que tenemos, al informar en cada periodo de sesiones al Congreso, de sus sucesivas gestiones, le reconoce el derecho de fiscalizar sus actos: y caso análogo acaece cuando le somete su Proyecto de Presupuesto, para los gastos anuales, a fin de que lo rechace o lo sancione.

El Ejecutivo, en realidad, rinde pleito homenaje al Congreso en este par de actos de tanta trascendencia en la administración. Ahora bien; si el Congreso representa al contribuyente, y al mismo Congreso se le rinden cuentas del gasto de los dineros públicos, claro está que no puede darse por terminada una cuenta si éste no se da por satisfecho con ella.

¡Tal es, en teoría, el espíritu que inspira a todos esos actos gubernativos, y tal el fundamento que, en los países en que existe res-

peto a la Cosa Pública (como en Inglaterra especialmente), dio origen a esas doctrinas y prácticas de Gobierno, consignadas en nuestras diversas constituciones, desde la misma de Apatzingán, hasta la última!

De consiguiente, mal puede el Contralor dar como definitivas sus resoluciones, si tienen que pasar después por el tamiz del Congreso, representado por un cuerpo de técnicos en asuntos fiscales, la Contaduría Mayor.

¿A todo lo enunciado es temerario llamarle desbarajuste y desorganización en esta parte de la administración pública, cuando tanto conflicto, tanta incertidumbre se tienen a cada paso en asuntos tan fundamentales como son todos los relativos al fisco?

¡Pero al que tenga paciencia le resta bastante por ver!

IV

ASPECTO LEGAL DE LA CREACION DE LA CONTRALORIA.—INCONVENIENCIA DE LLAMARLE DEPARTAMENTO

Podría haberse continuado el examen de esta Ley Orgánica en la misma forma, respecto de los artículos 12, 14, 15, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 35 y de algunos otros en los cuales pudiéramos haber hecho análogos reparos, pues en todos éstos se encuentran conflictos de gran trascendencia con otras leyes y aun con la misma Constitución, e invasión de funciones aun fuera de la órbita del Poder Ejecutivo; tal se observa, v. g., en los artículos 21, 22 y 23, en que se invaden las del Poder Ju-

dicial. Pero esto haría interminables estos comentarios y no daría la holgura suficiente para asuntos de organización administrativa. Resumiré, pues, lo observado y lo que omito por brevedad, en las siguientes conclusiones:

1o. La ley que crea a la Contraloría contiene muchos preceptos anticonstitucionales.

2o. Contiene otros en conflicto con leyes vigentes que determinan las funciones de otras dependencias del Ejecutivo y de otros poderes de la administración pública, derogándolas (según el artículo 6o. de los transitorios de la misma ley) sin sustituirlas.

3o. Es tan confusa y se halla tan mal redactada, que a la legua se echa de ver el desconocimiento de quien o quienes la redactaron, de nuestro Derecho Administrativo.

Pero antes de abandonar este asunto y entrar a tratar otros de bastante importancia a nuestro objeto, creo indispensable no pasar por alto algo que es también fundamental a este estudio, aunque se relaciona con otra ley.

Se dijo en el primer artículo de esta serie, que el concepto de Departamento, como dependencia inmediata del Ejecutivo, se halla fuera del tecnicismo usado en ninguna de nuestras diversas Constituciones. Pues bien; esto es absoluta verdad y, aun en la misma de 17 vigente, a este respecto, dice el artículo 90:

“Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.”

“Este artículo, dice un interesante estudio sobre esta materia, habla de Secretarías de Estado y no de Jefes de Departamento; de Secretarías y no de Departamentos; y, a pesar de ello, la Ley Orgánica de 25 de diciembre de 1917 establece cinco Departamentos y siete Secretarías, creando así una nueva institución que no tiene antecedentes en nuestro Derecho Constitucional y que está en pugna con lo ordenado por el citado artículo 90. La cuestión no es solo de palabras, pues mientras la Constitución exige determinados requisitos para ser Secretario de Estado, y establece las bases del funcionamiento legal de éstos, no los determina para ser Jefe de un Departamento, resultando en ello que la representación legal de estos últimos se encuentra fuera del dominio de los preceptos constitucionales. Para comprender esto con más claridad, precisa tener en cuenta que el artículo 92 de la Constitución previene que: “todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del Ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.” Si los Jefes de los Departamentos no son Secretarios de Estado, ¿cómo podrán ser obedecidas las órdenes que vayan firmadas por ellos? Tratándose del Departamento de Contraloría, estas observaciones son más graves, porque la esfera de actividad del Contralor pone en jaque a todos los Secretarios, interviniendo en todos los contratos y operaciones que efectúen o signifiquen desembolso de fondos públicos. Con ello se consigue que un Secretario de Estado sea vigilado en su conducta por un funcionario de menor categoría que él, vigilancia que puede llegar hasta el extremo de producir la acusación criminal del funcionario.”

En efecto, o la antedicha ley de 25 de diciembre de 1917 equipara el significado del término Departamento al de Secretaría, o no. Si lo primero, ¿por qué usar de un vocablo de uso bien definido en nuestro derecho administrativo en sentido diferente del que tiene, pues corresponde a dependencia o segmento de una Secretaría de Estado? ¿Qué se aventaja en confundir la parte con el todo?

El término Dirección sabemos que significa una organización administrativa con cierta independencia o autonomía de la Secretaría de Estado a cuya jurisdicción corresponde, como sucede con la Dirección General de Correos, la de Telégrafos y otras; es esto algo así, en nuestra evolución administrativa, como el primer paso para la independencia absoluta, con carácter ya de Secretaría de Estado, que tienen estos organismos en otros países. Hasta ministro de los nuestros hubo, como el señor general don Francisco Z. Mena, que pensó en crear la Secretaría de Correos y Telégrafos, a semejanza de la que existe en Alemania y otros países, cosa que no se creyó entonces necesario realizar.

No sucede ni ha sucedido nada parecido, en lo que respecta a la parte de nuestra administración, llamada Departamento. No conozco caso, a no ser el del Departamento del Trabajo (de reciente creación), en que se vea un segmento administrativo de ese género, encaminarse a segregarse de una Secretaría, aunque, en este caso, tal Departamento se ha incorporado, con otros también de mucha importancia, en una Secretaría de reciente establecimiento, denominada Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Siendo esto así, es no sólo de mala jurispru-

dencia, sino de completo desuso en todos los ramos del saber humano, el emplear términos diferentes, para decir absolutamente lo mismo; mejor hubiera sido llamar a todas Secretarías de Estado, y a los encargados de ellas, Secretarios, para no romper con nuestra organización establecida por el Código Fundamental. Hubiera equivalido esto a decir que se creaban doce Secretarías en lugar de siete, y con eso quedaba todo subsanado y cabía perfectamente dentro del cartabón preciso de nuestro tecnicismo legal.

Pero sospecho que no fue así como así el emplearse diferente término y, en tal caso, se creó una nueva categoría de funcionarios que no caben dentro de nuestro Derecho Constitucional aceptado. Porque, como se observa en el párrafo anterior citado, ¿cómo pueden ser válidas las determinaciones de estos funcionarios, si no pueden refrendar los acuerdos presidenciales, por carecer del título, nombre o categoría de Secretario de Estado? El admitir que se quiso expresar lo mismo empleando vocablo diferente, y en asunto de tal magnitud, es admitir completa, absoluta incoherencia en los que redactaron la ley, caso que es también absolutamente inadmisibile. No; el jefe de un Departamento es algo distinto de un Secretario de Estado; la contraprueba se tiene en que se les han dado variados nombres: el Jefe del Departamento Universitario se llama Rector; al de Salubridad Pública, Presidente; el de Aprovisionamientos Generales, Director; el de Establecimientos Fabriles, Jefe, y el de Contraloría, Contralor. ¡He aquí una verdadera algarabía gubernativa, con tanta variedad de nombres a personalidades distintas, que presumen de Secretarios de Estado, pero que no lo son!

Surge ahora otra cuestión, ¿deben tener

igual categoría estos funcionarios públicos, que los Secretarios de Estado?

Me inclino al parecer anteriormente enunciado; porque, no siendo Secretarios de Estado, que son los funcionarios inmediatamente inferiores al Presidente de la República en el escalafón administrativo, tienen que tener un nivel inferior y, por tanto, hallarse supeditados a las Secretarías de Estado, como anteriormente sucedía. Así, la Universidad estaba incorporada en la Secretaría de Instrucción Pública; el Consejo Superior de Salubridad, a Gobernación; los establecimientos fabriles militares, entonces existentes, a Guerra; casi todo lo que hoy constituye la Contraloría, a Hacienda; y el de Aprovisionamientos, a varias de las Secretarías de Estado; queriéndose en este caso hacer de varios pocos un mucho, ¡y así ha sabido ello!

Por lo que respecta a la Contraloría, se observa al final del artículo 13 de su Ley Orgánica, que expresa que: las faltas o defectos que por circunstancias especiales existan en las cuentas rendidas, las detallará en el informe anual que rendirá a la Secretaría de Hacienda el 31 de marzo, para que ésta las sujete a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en el artículo 35 de la misma ley, textualmente dice:

“Asimismo, debe el Contralor preparar un informe anual, cuando más tarde el 31 de marzo, el cual indicará la situación financiera del Gobierno durante el año fiscal anterior, cuyo informe, después de ser aprobado por el Presidente, será impreso y remitido al Congreso de la Unión, etc.”

Queda uno, como se ve, en la incertidumbre

de saber si el informe lo remite directamente el Contralor al Congreso, o por el intermedio de la Secretaría de Hacienda. Lo que se ha practicado hasta hoy, ha sido el remitirlo el Contralor directamente; pero cabe dudar de la legitimidad de este proceder, dada la contradicción de ambos artículos y de no tener el título de Secretario de Estado, ni las características de ellos el Contralor; pareciendo, por consiguiente, más lógico el admitirlo como supeditado a la Secretaría de Hacienda.

En resumen: los jefes de Departamento, no siendo Secretarios de Estado, resultan anti-constitucionales en su funcionamiento, y, para ponerse dentro de la ley, necesitan subordinarse a alguna Secretaría. Por consiguiente, la ley del 25 de diciembre de 1917 resulta, igualmente, anticonstitucional por estos conceptos.

V

VOCABULARIO NUEVO; CONTRALORIA, AUDITORIA. ESTE ULTIMO, EN EL SENTIDO QUE SE EMPLEA, ES UN ANGLICISMO INNECESARIO

Entro ahora a considerar esta corporación por lo que en sí significa y por las novedades que pretende aclimatar entre nosotros y hasta donde merezcan el nombre de tales.

Sálenos, desde luego, al encuentro, la nueva terminología administrativa, desde la de Contralor para abajo.

Significa esta palabra, según el Diccionario de la Academia Española, el “oficio honorí-

fico (controleur) de la Casa Real de Borgoña, equivalente a lo que, según la de Castilla, llamaban Veedor. Intervénía las cuentas, los gastos, las libranzas, los cargos de alhajas y muebles, y ejercía otras funciones importantes."

Muy bien; estamos al tanto de que tales eran las funciones de esa personalidad, en la organización aristocrática de la Casa de Borgoña, y aunque el término se nos dispara un algo porque ya usábamos unos análogos, los de control y controlar, demos de baja estos anglicismos y aceptamos el ya en uso en el antedicho diccionario.

Demos también de barato la noble prosapia de donde procede, que mal encaja en nuestras prácticas dizque democráticas, y atengámonos tan sólo a su función puramente administrativa.

Pero, ¿esa función no existía ya entre nosotros? ¿No había nadie que pusiera el "visto bueno" a todos los gastos que se hacían por el Ejecutivo? ¿Se ha reformado algo esencial al crearse ese nuevo personaje en nuestra administración pública?

Me tomo la libertad de negarlo y espero que el lector lo hará también, si le parecen buenas las razones que paso a exponer.

Los Secretarios de Estado en el régimen presidencial, imitado del norteamericano, no tienen representación independiente del Presidente de la República, y su personalidad se desvanece ante la de éste; pues su papel se limita a refrendar sus acuerdos, no teniendo ellos responsabilidad, ante el Congreso, independientemente de aquél. No sucedería así, si

tuviésemos el régimen parlamentario, en que cada uno tendría personalidad distinta de la del jefe del Estado, llamárase presidente, como en Francia, o rey, como en Inglaterra. Pero como esto es asunto muy diferente de lo que tenemos entre manos, me limitaré a considerar nuestros Secretarios de Estados, en la forma que la establece la actual Constitución, que, bajo este aspecto, no ha alterado nada, en lo esencial, de la forma establecida desde 1824.

Siendo esto así, que los Secretarios de Estado no son más que satélites del Presidente, que lucen, digamos, porque aquél les presta su resplandor, ¿qué se aventaja al pretender desdoblar el manejo de la Hacienda Pública, haciendo que ésta quede bajo la dirección de dos funcionarios siendo responsables, ante el primer magistrado, lo mismo uno que dos?

Se ganaría y mucho, si el que fiscalizara el gasto de los dineros públicos, fuese una personalidad independiente del Ejecutivo, como sucede con el Controller en Inglaterra, o el Tribunal de Cuentas en Bélgica e Italia, en donde más bien se hallan estas personalidades administrativas patrocinadas por el Poder Legislativo, o como la Contraloría en Chile, que, según tengo referencias, depende de la Suprema Corte de Justicia; pero suponer que pueda tener control en los gastos ordenados o hechos a nombre del Presidente, persona que sea un subordinado suyo, es pensar con candidez infantil.

No: si cuando manejaba uno la Hacienda Pública estaba obligado a obedecer al Presidente, manejándola dos, como sucede en el sistema de Contraloría establecido, equivale absolutamente a lo mismo; dos subordinados

se ven obligados a obedecer lo mismo que uno, cuando al que manda le interesa que las cosas se hagan como a él le convenga.

No quiero, por de pronto, descender a más detalles en este asunto, que será motivo de consideraciones especiales en artículos posteriores. Lo que pretendo poner de relieve es que la creación de la Contraloría, en la forma actual, nada verdaderamente ha remediado en cuestión de abusos, porque sus legiones de inspectores (que ya existían en número suficiente, como luego se verá) y sus multiplicadas auditorías, ni impidieron que las suplantaciones de soldados y aun de batallones enteros, dejaran de existir, así como tampoco las demás violaciones de las leyes fiscales en lo relativo a aduanas, ni menos fueron parte a impedir las escapatorias de pagadores con fondos del Erario. Podríamos decir, sobre este particular, que no se recuerda haber visto, en la historia de nuestro país, época más vergonzosa a este respecto. De suerte que si las cosas han seguido siendo las mismas y aun peores, con la Contraloría que sin ella, ¿qué remedio se ha conseguido a este género de nuestros males, al crearla?

No pretendo, sin embargo, afirmar que, dado el momento histórico por el que atravesamos y las circunstancias que imperan en nuestro medio ambiente actual, independiendo la Contraloría del Ejecutivo, se marchará mucho mejor; esto es asunto que espero analizar en lo de adelante; lo que afirmo es que la creación de la actual Contraloría, en nada ha influído para aliviar nuestra situación en lo relativo al buen manejo de los dineros públicos, y que la intervención de ese nuevo personaje, nada significa de útil, supuesto que él, por más entereza que se le admita, por más

honorabilidad que pudiera tener, si el que manda por sobre de él, ordena lo contrario a lo que él cree, tendrá que obedecer o renunciar: se soumettre ou se demettre.

Antes de seguir adelante en este análisis, creo necesario hacer hincapié en los términos nuevos que emplea esta corporación, y aclarar, respecto de ellos, como luego se hará ampliamente respecto de Contralor, si dicen cosas nuevas esos nuevos nombres, o si dicen cosas viejas bajo el nuevo membrete con que se presentan.

La palabra auditor, según la misma autoridad a que antes he acudido, el diccionario de la Academia Española de la Lengua, equivale a oidor (vease esta palabra), la cual designa al "ministro togado que en las audiencias del reino oía y sentenciaba las causas y pleitos que en ellas ocurrían". En cuanto a los diversos usos que tiene la propia palabra auditor, parece que, en España, no se usa más que como miembro de diversos tribunales especiales, como sigue, según el propio diccionario.

"Auditor de la Nunciatura: Asesor del Nuncio en España, que, por nombramiento real y confirmación del Papa conoce de las causas eclesiásticas en apelación de los Ordinarios y Metropolitanos."

"Auditor de Guerra: Juez de Letras que conoce de las causas del fuero militar en Primera Instancia."

"Auditor de la Rota: Cada uno de los doce prelados que en el tribunal romano llamado Rota, tienen jurisdicción para conocer en apelación de las causas eclesiásticas de todo el orbe."

"Auditor de Marina: Juez de Letras que conoce de las causas del fuero de mar en Primera Instancia."

He copiado todos estos diversos usos de la palabra auditor, y aun la de oidor, que ya se usó mucho entre nosotros en el período en que fuimos colonia española, para hacer ver que no es probable que tales usos hayan inspirado a los que organizaron esa corporación, para aplicársela. No quiero herir con malas armas; pero sinceramente y sin la menor sombra de malicia, creo que ninguno de esos significados del término auditor, haya sido el que los inspire.

Mas como, a no dudarlo, de alguna parte nos han importado, si no la palabra, al menos el sentido en que la toman, no podemos menos de creer que se le importó de las oficinas ferrocarrileras existentes, y tal significado, por ser de origen norteamericano (a causa de que sus empresas principalmente son las que han construido los ferrocarriles) tal significado, repito, hay que buscarlo mejor en un diccionario inglés; sea el de Webster.

Este autor le da a esta palabra los siguientes:

"1o. Oyente, oidor.

"2o. Persona designada y autorizada para examinar (to audit) una cuenta a cuentas, comparar los cargos con los comprobantes (vouchers), examinar las partidas y testimonios, aceptar o rechazar cargos y dar fe de la balanza."

Como se ve, el término, en el significado que se le da, es un anglicismo, y aunque no estoy reñido con la introducción de nuevos términos, o si se quiere, de nuevos significa-

dos de una palabra, siempre que se haga esto necesario, nada más justo. Pero el equivalente de la palabra inglesa audit, examinar una cuenta, ya la teníamos en el término glosar, muy usado en nuestra contabilidad fiscal, al extremo de haber tenido una dirección denominada de "Contabilidad y Glosa". El mismo diccionario citado la define: "nota o reparo que se pone en las cuentas a una o varias partidas de ellas."

Si esto es así, si ya teníamos la cosa, porque las cuentas de las oficinas fiscales subalternas, al ser examinadas por las superiores, glosaban éstas las cuentas de aquéllas, ¿para qué inventar ese nuevo término sin necesidad, dado que el uso castellano de tal palabra tiene otro significado?

Estamos con igual derecho a sorprendernos, ante estas novedades, como aquel patán del cuento, que al elegir en el menú de un restaurant, champignons, platillo que él creyera algo excepcional, le resultaron ser los vulgares hongos, que estaba harto de comer en su aldea.

Tal nos pasa a nosotros; todo ese conjunto de auditores, desde el auditor general, hasta cada uno de los auditores especiales, con sus respectivas auditorías, no son más que simples examinadores de cuentas, glosadores, como estamos cansados de llamarlos.

Vamos ahora a entrar en estudio más serio de esta oficina, y espero demostrar que todo lo que ésta hace no es nuevo; que, en lugar de ser una oficina que mejore nuestra organización administrativa, ha venido a perjudicarla; y, en fin, que lo que hace, tan malo, como luego se verá, es muchísimo más costoso de lo que antes era.

NOTA: Para que se vea lo arbitrario del empleo de la palabra *auditoría*, copiaré algunos de los títulos de las varias secciones de este Departamento, teniendo en cuenta que *auditoría* equivale a glosa.

Auditoría de glosa militar es una sección; la otra se llama: *Sección de confronta, ajuste y correspondencia*.

Si es de *confronta y ajuste*, es redundante el título, supuesto que en la *glosa* se ejecutan todas estas operaciones necesariamente. Lo que sí es absurdo es expresar, como asunto diverso, lo relativo a *correspondencia*; porque toda observación que se tenga debe comunicarse indefectiblemente al responsable de la cuenta respectiva. Pero si lo relativo a *correspondencia* es de índole diversa al concepto anterior resulta esa función inadecuada en una *sección glosadora*.

Comentarios parecidos hubieran podido hacerse respecto de otros títulos de secciones del mismo Departamento.

VI

PARTES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA QUE SIRVIERON PARA CONSTITUIR EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA.—PROCESO SEGUIDO PARA LAS ORDENES DE PAGO, ANTES Y AHORA.—ERA MAS DEMOCRATICO EL ANTERIOR QUE EL ACTUAL SEGUIDO POR LA CONTRALORIA. RESPETABLES ANTECEDENTES DE LOS PROCEDIMIENTOS DESTRUIDOS

En efecto, este Departamento se ha formado hasta hoy con diversas dependencias de nuestra organización fiscal anterior, cuales fueron: la Dirección de Contabilidad y Glosa; parte de la Dirección General de Aduanas, o sea lo relativo a la glosa y liquidación de las cuentas de su ramo; igual porción de la Dirección General del Timbre; los gastos de inspección de las oficinas fiscales que se hacían, ya sea por la Dirección de Contabilidad y Glosa, ya

por la Tesorería General; en fin, el Departamento antes Sección, de Pagos, que examinaba los diversos libramientos de las demás Secretarías. Algo más ordena el artículo 3o. transitorio de su Ley Orgánica que, por fortuna, no se hizo, como luego se verá.

Comenzaré el análisis de lo que se quitó a estas oficinas para instituir a la Contraloría, por lo más inmediatamente importante, el examen de las órdenes de gastos. Este examen, en realidad lograba todo su alcance en la Tesorería General, pues si bien los libramientos de gastos necesitaban aprobarse por la Secretaría de Hacienda antes de dar la orden respectiva a la Tesorería, como esta oficina era la que llevaba cuenta de cada una de las partidas del Presupuesto anual, claro está que cualquier transferencia de partida o transgresión en la cantidad que tenía asignada, estaba obligada a observarla a la Secretaría de Hacienda, quien a su vez lo hacía a la que originaba la orden. Es de suponer que, en los casos de transferencia de partida, la Secretaría de Hacienda las observaba desde luego.

Como se ve, las órdenes de gastos sufrían doble inspección: la que hacía la Secretaría de Hacienda, primero, y la que después repetía la Tesorería.

Pero hay algo más de suma importancia y que es necesario subrayar fuertemente: la actitud asumida por la Tesorería General, no sólo ante la Secretaría de Hacienda que sancionaba el gasto, cuando, a pesar de observarse como ilegal, se insistía en que éste se hiciese. El artículo 7o. de la Ley de 23 de mayo de 1910, sobre Reorganización de la Tesorería, terminantemente dice en su parte final:

"Si el pago no estuviere autorizado por el Presupuesto o ley posterior, dará conocimiento del caso, desde luego, a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente si aquella estuviere en receso."

He aquí una actitud interesantísima de la Tesorería General ante la Secretaría de Hacienda, pero principalmente ante la Representación Nacional. En esta simple actitud se observan dos hechos de gran significación para todo gobierno que se precie de seguir las prácticas democráticas: es el primero, la actitud de verdadera autonomía y digna personalidad de la Tesorería General de la Federación, inmediatamente ante la Secretaría de Hacienda, a la cual estaba y aún está subordinada, al oponerse, aunque obedeciendo, al libramiento de gasto ilegal que se le obligaba a satisfacer, y el segundo, la protesta relativa a ese acto que debería llegar a la Cámara de Diputados para su conocimiento. En otros términos, esta actitud puede expresarse de la manera siguiente: el libramiento de gasto ilegal, aunque procediese de otra Secretaría de Estado, sancionado por la de Hacienda, de hecho procedía del Presidente de la República, pues todos los secretarios, en el formulario oficial así lo expresan: Por acuerdo del ciudadano Presidente de la República, páguese la cantidad, etc. Pues bien; al resistirse desde luego el Tesorero General, y al poner después en conocimiento de la Cámara de Diputados lo acontecido, claro se percibe que se le reconoce en todo esto a la Representación Nacional más genuina, jurisdicción sobre la manera de disponerse de los dineros públicos, y con lo cual se comprueba palpablemente lo que se expresó ligeramente al final del tercer capítulo.

Veamos ahora el proceso que se sigue actualmente en estas tramitaciones por el Departamento de Contraloría.

El libramiento de gasto originado en cualquier Secretaría o Departamento de los creados por la Ley de 25 de diciembre de 1917, no pasa ya por la Secretaría de Hacienda, sino va directamente a la Contraloría. Parece, a primera vista, que con este medio se ha evitado un escalón. No hay tal: las cosas siguen lo mismo, pues la Secretaría de Hacienda ha sido tan sólo substituída por la Contraloría para llegar a la Tesorería la orden.

Pero hay en este proceso algo verdaderamente increíble. Siendo legalmente la Tesorería, dependencia de la Secretaría de Hacienda, al hacer cualquier erogación de dineros, debería registrarlas en su contabilidad respectiva, para saber el estado que guardan sus cuentas, especialmente la de su Caja, ya que se pretendía aniquilarla en sus funciones por el autocrático poder de la Contraloría, reduciéndola a no ser más que una mera Caja. Pues bien; al despojarla aquel Departamento de toda su contabilidad, ella despojó hasta de su libro de caja, viéndose obligada a llevar la cuenta respectiva en hojas sueltas, con notoria violación de nuestros preceptos legales! ¡Parece increíble que se ejecutase esto por un departamento de la administración con arrestos de supremo guardián del orden en asuntos de índole fiscal! Sin embargo, esto pudo descubrirse en el mes de febrero de 1919, y trascendió después hasta la prensa, sin que se sospechase antes que tales cosas pasaban.

Con motivo de llenar una de sus funciones la Contaduría Mayor de Hacienda, oficina que, como se sabe, depende del Congreso,

ordenó practicar una visita a la Tesorería General; pues según el artículo 15 de su Ley Orgánica, está facultada para practicar cortes de caja a todas las oficinas federales de esta capital, con manejo de fondos. Con tal objeto, nombró una comisión, y ¡cuál no sería el asombro de ésta al saber que no podía hacerse el corte de caja respectivo porque no existía en aquella oficina, la Tesorería General de la Federación, libro de caja! ¡Y esto pasaba en pleno Capital de la República, y en la oficina central que concentra y guarda todo el Tesoro Federal! ¡Si no se hubiese palpado este hecho, hubiera parecido increíble!

Se ve, pues, que la Tesorería General, que en nuestra evolución administrativa tuvo alguna vez carácter de verdadera Secretaría de Estado (durante el régimen de la Constitución de 1824), guardaba aún la categoría de Dirección antes de que se instituyese la Contraloría.

Y no podía ser de otra manera. El papel que desempeñaba la Tesorería General, de concentrar todos los fondos de la recaudación anual y de otras fuentes, así como de la distribución de estos mismos fondos por órdenes de las diversas Secretarías de Estado, no se compadece con la de una simple Caja, como se pretende en este nuevo régimen; ella tenía también funciones activas de verdadera Contraloría, sin que se le diese este nombre, porque estaba facultada para oponer su veto a la Secretaría de Hacienda, conducto de las otras Secretarías, y, por consiguiente, a una orden del Presidente de la República; porque, como la Contraloría actual, vigilaba la concentración de fondos, por medio de un cuerpo de inspectores, y llevaba cuenta de los libramientos sobre las partidas globales, y porque llenaba

otra multitud de funciones de que se le ha despojado de manera impremeditada, tan sólo porque se creyó tener una cosa nueva al usar el nombre de Contraloría.

Mas puede afirmarse: la Tesorería General de la Federación ya no sabe a qué jurisdicción pertenece; pues según la ley de Presupuestos, depende de la Secretaría de Hacienda; pero, según las prácticas de la Contraloría, está absolutamente supeditada a ella, al extremo de que la hemos visto despojada de su Libro de Caja, cosa que pudo remediarse merced al hecho que se acaba de narrar.

En medio de este positivo desbarajuste de la administración pública, asoma, por sobre todos estos hechos, algo muy importante. Cuando la orden de gastos que llega al Contralor sea ilegal, ¿qué debe hacer este funcionario para llenar su misión? ¿Podrá enfrentarse con el Presidente, de quien, en último término, procede la orden? No pretendo servir de eco a las hablillas de los corredores del Palacio Nacional, a este respecto; pero sin concretar nada, por no hacerse necesario, el Contralor no puede hacer otra cosa, en tales circunstancias, sino obedecer lo que se le ordena, haciéndose cómplice de un delito que, cuando se regían las cosas por nuestra organización hacendaria destruída, podía evitar el Tesorero General de la Federación, poniéndolo en conocimiento de la Representación Nacional.

El anterior análisis de la situación del Contralor en tales casos, cuando es verdaderamente honorable, no es exagerado; en toda la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, no se encuentra nada que sirva de escudo al Contralor cuando el Presidente de la Repú-

blica le ordenare hacer algo que aquél crea indebido: el único recurso que le queda, pues, para salvar su decoro, es el de renunciar a su puesto. Damos de barato, como se observa, el que tal omisión en esta ley, viene infringiendo un precepto realmente democrático, el cual se pondría o no en práctica alguna vez en nuestra historia, pero era siempre un resguardo en una situación extrema.

Antes de dar fin a este artículo, parece justo hacer notar que el precepto legal incluido en el artículo 7o. de la ley citada, tiene antecedentes honoríficos que lo ilustran en nuestra anterior legislación, dejando de la mano, por ahora, el tratar de fundar políticamente, el por qué de esa doctrina. Desde la Ley de 16 de noviembre de 1824 sobre el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en su artículo 22, se dice que: "los Ministros de la Tesorería serán responsables de la observancia del artículo anterior", en el cual se prescribe que no se podrá hacer ningún pago que no esté comprendido, tácita o expresamente, en los presupuestos, a menos de que sea decretado posteriormente por el Congreso. Y agrega el mismo artículo 22: "pero si el Gobierno mandare hacer algún pago contra lo prevenido en él (artículo 21), e insistiere en que se verifique, no obstante lo que sobre el caso le representen los expresados Ministros, cumplirán éstos la orden acompañando testimonio de ella, de su representación y respuesta que se les haya dado, a los comprobantes de la partida, participándolo, acto continuo, a la Contaduría Mayor, con lo que se darán por libres de toda responsabilidad, recayendo ésta únicamente en el Secretario de Hacienda."

Es de advertir que, entonces como ahora,

la Contaduría Mayor de Hacienda estaba bajo la jurisdicción de la Cámara de Diputados.

Con fecha posterior, por la Ley de 26 de enero de 1831, sobre Establecimiento de una Dirección General de Rentas, en los artículos 6o. y 7o. de esta ley, se conserva la misma doctrina que en la anterior, y especialmente en el artículo 7o. se ordena:

"El Director de Rentas, y por su conducto, el Contador, podrán representar al Gobierno sobre las órdenes que dicte, cuando las estime ilegales o perniciosas a la Hacienda Pública; pero si insistiere en ellas, se cumplirán y el DIRECTOR PASARA A LA CONTADURIA MAYOR COPIA DEL EXPEDIENTE, certificada por el contador respectivo, con lo que quedarán libres de responsabilidad."

Véase, pues, por estos antecedentes, cuán hondas raíces ha tenido en nuestra organización hacendaria y en nuestro régimen de gobierno, la doctrina expresada en el artículo 7o. de la ley de 23 de mayo de 1910, sobre Reorganización de la Tesorería de la Federación, y cuán poco le resta a la Representación Nacional con lo que, como una especie de galantería, le concede el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Contraloría.

VII

OTRAS FUNCIONES DE LA TESORERIA GENERAL DE LA FEDERACION DEL QUE LA HA DESPOJADO LA CONTRALORIA.-- INCOHERENCIAS DE COORDINACION Y DE FONDO QUE SE OBSERVAN EN SU LEY ORGANICA. LA TESORERIA

GENERAL DE LA FEDERACION LLENABA LA CASI TOTALIDAD DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS HOY A LA CONTRALORIA

Se hace necesario insistir un poco más en demostrar que la importantísima Dirección General, denominada Tesorería General de la Federación, llenaba la casi totalidad de las funciones que la novísima Contraloría aparece desempeñar. Y si otras se le han incorporado a ésta, como son las relativas a la contabilidad y glosa, en la forma en que se ha hecho todo esto, parece dudoso que mejore la administración fiscal que teníamos.

Se dijo que el control sobre todas las órdenes de pago lo llenaba satisfactoriamente la Tesorería, en combinación con la Secretaría de Hacienda y respaldada por la Representación Nacional. También se indicó que las funciones de vigilancia e inspección se llenaban con no menos amplitud que la que acabamos de citar.

En efecto, la Ley de 23 de mayo de 1910 proveía a todo esto con verdadera sabiduría y de acuerdo con todos los antecedentes de nuestras leyes anteriores respectivas, que resumían un copioso caudal de experiencia acumulada por nuestros antepasados.

Con tal objeto intervenía los cortes de caja de todas las oficinas y agentes de la administración con manejo de fondos que no dependiesen de una Dirección General. Cuidaba de que las Agencias Financieras de México en el extranjero, las Jefaturas de Hacienda y los pagadores, Agentes y Habilitados, le enviasen sus cuentas dentro de la primera quincena del

mes siguiente al de su fecha. Vigilaba constantemente las Direcciones Generales, Oficinas y Agentes de la administración que manejasen caudales o valores, vigilancia que se hacía efectiva por medio de visitas periódicas y extraordinarias, con el examen minucioso de los cortes de caja, con el de los talones del libro talonario, etc.; y procedía sin demora contra los que revelaban alguna responsabilidad. Intervenía por sí, o por medio de delegados, la entrega de oficinas con manejo de fondos o valores. Calificaba las cauciones que se exigían por la ley para garantizar el cumplimiento de los contratos. Vigilaba la supervivencia de los fiadores y las prórrogas de las fianzas, cuando eran expedidas por compañías autorizadas al efecto. Avisaba inmediatamente a la Secretaría de Hacienda cuando se agotaba alguna partida del Presupuesto, para pedir oportunamente al Congreso ampliación de ella. Recibía y custodiaba los depósitos de fondos y valores que, conforme a las leyes, se hacían. Administraba por sí, o por medio de sus numerosas oficinas subalternas, los bienes inmuebles de la Hacienda Pública Federal. Hacía efectivos los adeudos fiscales de cualquier procedencia, por medio de la facultad económico-coactiva, etc., etc.

Todo este conjunto de múltiple, variada y sagaz vigilancia, se hacía procurando llenar todas las prescripciones de las leyes.

Y como si todo esto no fuera bastante, la Tesorería General, en materia de Deuda Pública, estaba autorizada para emitir los bonos de conformidad con las órdenes e instrucciones recibidas de la Secretaría de Hacienda; llevaba la cuenta de esa Deuda Pública; preparaba las listas para los sorteos que, según los contratos respectivos, se hacían de esos

bonos para irlos amortizando; ponía en conocimiento de la Secretaría de Hacienda cualquiera irregularidad a este respecto, y resolvía las dudas que sobre esta materia se presentasen, calificando la legitimidad de los títulos y cupones que se presentaban al Gobierno.

A más de estas atribuciones fundamentales de la Tesorería para la vigilancia y custodia de los caudales federales, tenía otras concomitantes de carácter secundario, pero siempre de grande importancia. Cuidaba de que las oficinas pagadoras no verificasen pagos si había incompatibilidad de empleos. Vigilaba que el pago de sueldos, haberes, gratificaciones y todas las demás asignaciones mensuales, se hiciesen en las fechas que la ley prescribía. Era la depositaria de todos los contratos de obras o de compras a plazo fijo y por más de dos mil pesos, para estar pendiente de su cumplimiento. En la aplicación de la facultad económico-coactiva, instauraba este rígido proceso administrativo, desde el requerimiento de pago, hasta el remate de los valores asegurados para garantía del fisco.

Pero como por su función fundamental de concentrar y distribuir los fondos públicos, tenía que proveer de todas estas operaciones, tanto en el interior del país como en el extranjero, aprovechaba los convenios hechos por la Secretaría de Hacienda con determinadas instituciones de crédito o casas bancarias, así como las Direcciones de Correos y Telégrafos que, como se sabe, al mismo tiempo que llenan importantes servicios públicos, constituyen dos verdaderos bancos nacionales.

En fin, para desahogar toda esta enorme labor perfectamente definida y organizada,

en consonancia con nuestra idiosincrasia social, tenía numerosos modelos impresos, ejecutando así oportunamente y con la mayor facilidad y claridad posible, su fundamental misión de administrar y guardar los caudales y bienes de la Hacienda Pública.

Frente a esta imperfecta enumeración de las principales funciones de la Tesorería General, especificadas detalladamente en la ley de reorganización referida, con sus reglamentos respectivos que la complementan, basta sólo pasar la vista por sobre la Orgánica de la Contraloría, para comprender que la casi totalidad de las funciones que se otorgan a este instituto, han sido tomadas de las de la Tesorería General de la Federación. Es decir que, como se dice vulgarmente, se ha desvestido a un santo para vestir a otro. Lo curioso es que la Tesorería, a pesar de quedar tan maltrecha en esta dizque reorganización de la administración pública, todavía subsiste en medio de la ruina a que la han reducido y de la situación difícil en que ha quedado, no sabiendo a qué superior obedecer, como se hizo evidente en el artículo anterior. Con esa rápida comparación, basta para comprender la estupenda obra de reorganización que hicieron los norteamericanos, llamados expresamente para tal obra, como si nuestra administración pública hubiese estado, especialmente la hacendaria, en estado de completo desorden! Esa simple comparación, es suficiente para que cualquiera persona de buena fe se dé cuenta cabal del conocimiento que tenían los jefes de la Secretaría de Hacienda de entonces, respecto de su organización y estado, cuando se propusieron reformarla y volcarla de arriba abajo. Mientras la Ley de Reorganización de la Tesorería, con sus complementos respectivos, revela perfecto conocimiento de nuestras leyes anteriores

y de nuestro régimen hacendario existente, y demuestra una sistematización magistral de la materia, la Ley Orgánica de la Contraloría, como se ha hecho percibir ligeramente ya, es una masa indigesta de ideas mal concebidas y peor expuestas, en donde todo anda dando traspies y chocando con cuanto la rodea; en donde asuntos fundamentales se codean con asuntos secundarios y casi baladíes. Veamos un ejemplo:

El artículo 58 de esta Ley, dice: "Ningún funcionario, empleado o agente del Gobierno podrá hacer uso de formas o esqueletos destinados a anotar las operaciones financieras del mismo Gobierno, sin haber obtenido previamente por escrito el consentimiento del Contralor."

Este precepto parece encaminado a crear una sistematización armónica en todas las Oficinas Fiscales de la Federación, de un asunto que, aunque secundario por tratarse de modelo de formas, es de importancia; pero traería aparejado consigo la paralización de toda labor a este respecto, si no se tiene antes la sanción del Contralor. Demos de barato el estado que guardaba la Nación, entonces, por la anarquía reinante; admitamos que una paz octaviana reinase en todo el país; pero nuestras comunicaciones no son tan perfectas como las de otros países, ni la misma estructura geográfica y configuración del país se prestan para que esas comunicaciones se verifiquen en breve tiempo. Si a esto se agregan las morosidades propias de nuestro carácter, y la acumulación consiguiente a tal centralización (pues no sólo en esto, sino en otros procedimientos se exige igual centralización), se infiere sin lugar a duda, que todas estas materias tardarían mucho en resolverse y ocuparían demasiado tiempo al Contralor. Por lo

demás, por la organización establecida, según arriba se dijo, ya existían esos modelos, usados con general aceptación por el cuerpo de la administración hacendaria federal, y es de suponer que, estando dividido el trabajo de esa organización entre varias Direcciones Generales (cuya importancia procuraré hacer resaltar luego), todas esas labores de detalle, relacionadas directamente con la labor material, tenían mejor juez en el que estaba más en contacto con los hechos, que en todo un Contralor de un infinito número de funciones, de tanto más importancia cuanto mayor sea su esfera de acción.

De parecido jaez al anterior, se hallan ordenamientos en los artículos 50, 51, 53, 55, 58, 61 y algunos otros que se nos escapan y que por no hacer demasiado prolijo este estudio, paso por alto. Tales ordenamientos parecen revestir al Contralor de carácter autocrático, aunque, según mi creencia, sin malicia consciente en los autores de la ley, antes bien, quizás con buenas intenciones, pero tan deficientemente expresadas, que de llevarse a la práctica, revestirían al Contralor de excepcional autoridad, inadmisibles en el país en donde esta entidad administrativa ha surgido antes que en ninguna otra parte, en Inglaterra. Tal género de autoridad no podría subsistir en esta nación en donde el imperio de la ley ha llegado a ser la norma de la conducta de cada ciudadano, como que la ley allí, en general, cristaliza en precepto cuando ya convive en las costumbres. La nación que cuenta en su historia hechos tan elocuentes como el que trae a la memoria la célebre frase del almirante Nelson antes de la batalla de Trafalgar: la patria espera que cada quien cumpla con su deber, es un país en donde cada ciudadano tiene conciencia de lo que constituye ese de-

ber y no podría tolerar a un Contralor autocrático en sus funciones.

Como un complemento de lo anterior, es necesario agregar que nuestra Tesorería General tiene, como oficinas subalternas, a las Jefaturas de Hacienda, a las Pagadurías y oficinas similares de la Federación, en su misión fundamental de distribuidora de los dineros públicos; pero, como es de suponer, antes de distribuirlos, necesita concentrarlos de todas las fuentes recaudadoras del fisco federal. Concomitante con esta misión, como se ha indicado, llena también el papel de Caja de Depósito y Consignación de los valores que, en cualquiera forma de garantía, exige la Administración Pública en sus variadas actuaciones. Y siendo esto así, es palpable que, ejerciendo en todas estas labores, en gran manera, la misión de un Banco de Estado (sin tener ese título), necesita, pero con necesidad premiosa, de una contabilidad de suficiente amplitud para llenar cumplidamente las variadas funciones que aún le quedan. Pretender que sólo desempeñe el papel de simple caja de valores, es demostrar un desconocimiento punible de las operaciones que se ejecutan en esta Dirección; tanto más punible cuanto que se ha ostentado en personas que, pretendiendo reformar nuestro régimen hacendario, han demostrado ignorarlo por completo.

VIII

DIRECCIONES GENERALES SUPRIMIDAS: ADUANAS Y TIMBRES.—MARCHA DE NUESTRA EVOLUCION HACENDARIA.— RAZONES QUE SE TUVIERON PARA CREAR LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS EN 1900. HECHOS

CONCRETOS QUE EVIDENCIAN LA DEFICIENCIA DE LA DIRECCION DE LAS ADUANAS Y DE LAS OFICINAS DEL TIMBRE EN LA ACTUAL ORGANIZACION

Pero si ha resultado tan lesionada la Tesorería General de la Federación en sus funciones, bastante ha sufrido también la parte relativa a la contabilidad y glosa. No me refiero a la Dirección General de este nombre, incorporada a la Contraloría, sino a la contabilidad y glosa especial de las dos Direcciones, la de Aduanas y la del Timbre, incorporadas también a la Contraloría, las cuales Direcciones, por efecto de esta mutilación, desaparecieron como entidades administrativas distintas, absorbiéndose los residuos de ellas por la Secretaría de Hacienda.

Se ha dicho antes que todas estas Direcciones habían surgido sucesivamente y por evolución administrativa, como llenando necesidades que se satisficieron al crearlas. En efecto, la Dirección de Contabilidad y Glosa formaba parte, antes de 1910, de la Tesorería General de la Federación; pero ya desde el 1o. de abril de 1900 se había creado la Dirección General de Aduanas, la mayor fuente entonces de los ingresos del Erario federal. En cuanto a la Dirección General del Timbre, la otra fuente de ingresos que le seguía en importancia, siempre se conservó independiente desde su creación, llamándose Administración General del Timbre. Con la experiencia administrativa que se iba adquiriendo, se pudo percibir la conveniencia de separar las operaciones de recaudación de los ingresos (verificados principalmente por esas dos Direcciones), de las operaciones de la concentración y distribución

de esos mismos ingresos, conforme al Presupuesto aprobado por el Congreso Federal y leyes relativas. Con tal fin, se quitó a la Tesorería General, al crearse la Dirección General de Aduanas, la labor de contabilidad y glosa de ese ramo, que se ejecutaba allí, labor que, unida a la de la Sección de Aduanas que existía en la Secretaría de Hacienda, vino a formar una entidad distinta que administrase un ramo de tamaño importancia como es el de Aduanas. Según este programa, la labor de recaudación, en general, quedaría desligada de la de concentración y distribución: la primera encomendada principalmente a las dos Direcciones, de Aduanas y del Timbre, y las segundas a la Tesorería General de la Federación. Pero necesitando aquellas dos Direcciones, fundamentalmente recaudadoras, de otra Oficina que las resumiese y vigilase, así como a todas las demás Oficinas de menor importancia financiera que éstas, como la Dirección General de Correos, la de Telégrafos, la de la Casa de Moneda, etc., etc., se creyó necesario crear la Dirección de Contabilidad y Glosa que llenase, a su vez, esa función de carácter general. Por lo demás, las otras labores relacionadas con la concentración de fondos y distribución de ellos, así como la de custodia de esos mismos fondos, quedaron como la misión fundamental de la Tesorería General de la Federación, como se ha dicho.

Según eso, la Dirección de Contabilidad y Glosa llevaría la contabilidad de la Hacienda Federal; glosaría las cuentas de las Oficinas y Agentes que no hubieran sido glosadas por una Dirección General; vigilaría, por medio de delegados, la contabilidad y glosa de las Direcciones Generales; determinaría, previa aprobación superior, los preceptos a que debían ajustarse la contabilidad de oficinas y emplea-

dos con manejo de fondos; haría conocer a las respectivas Secretarías de Estado, las responsabilidades en que incurriesen sus empleados en lo relativo a fondos; llevaría un registro nominal de los empleados y agentes con manejo de fondos; propondría a la Secretaría de Hacienda medidas para perfeccionar la recaudación y pagos; entregaría a la Contaduría Mayor, en el plazo prescripto por la ley, los libros y auxiliares de la contabilidad Federal y los documentos que la misma ley prescribe, para su revisión; expediría los finiquitos de las cuentas que la misma Contaduría Mayor le sancionase; llevaría un registro de todos los funcionarios y empleados de la Federación, y llenaría, por último, todas las otras funciones que determinasen las leyes y reglamentos en vigor.

Ahora bien, con la institución de la Contraloría y la incorporación a ella de la parte de contabilidad y glosa que llenaban las dos Direcciones de Aduanas y del Timbre, y la incorporación también de los residuos de ambas Direcciones a la Secretaría de Hacienda, se ha procedido precisamente en un sentido diametralmente opuesto a la evolución de nuestra administración hacendaria anterior.

Supongamos, para dar alguna justificación a esta conducta, que se pretendió simplificar el proceso de glosa y contabilidad, suprimiendo un escalón en ese proceso. Mas para hacer ver hasta dónde fue impremeditado este proceder, basta enumerar las razones que se tuvieron al establecerse la Dirección General de Aduanas.

“Considerando, se dice en el preámbulo de la ley:

"Primero: Que para la mejor y más eficaz vigilancia de los servicios de la Administración, conviene establecer centros directivos que tengan conocimiento perfecto y oportuno de todas las operaciones practicadas por las Oficinas a las cuales están encomendados aquellos servicios;

"Segundo: Que esta conveniencia es más notoria respecto del servicio aduanal, ya se considere su importancia como fuente de recursos fiscales, y ya se tenga en cuenta que la regularidad y perfección de dicho servicio, constituye importante salvaguardia para las industrias nacionales, siendo, por lo mismo, necesario concentrar en una Oficina la dirección e inspección de las Aduanas de la República; atribuciones que hoy ejercen separadamente la Secretaría de Hacienda y la Tesorería General de la Federación;

"Tercero: Que desapareciendo esa división de atribuciones y concentrándolas en una sola Oficina, ésta podrá con más oportunidad y eficacia vigilar los intereses fiscales y cuidar del buen servicio de las Aduanas, así como de la uniformidad de sus procedimientos, inspeccionándolas con frecuencia y, algunas veces, por medio de visitas que les pasen personalmente el primero o el segundo Jefe de la Oficina Directiva;

"Cuarto: Que por el aumento de los asuntos aduanales a consecuencia del desarrollo del tráfico comercial del país, no es fácil que la Secretaría de Hacienda, sobre la cual pesa gran número de atenciones, conozca inmediata y directamente de todos los pormenores y tramitación económica de los asuntos que se relacionan con el servicio de Aduanas, y se hace necesario, por tanto, encomendar

esos detalles a otra Oficina que dependa de dicha Secretaría, y reservar a ésta el conocimiento directo y la resolución de los asuntos que requieran acuerdo del Presidente de la República;

"He tenido a bien decretar la siguiente:
LEY QUE ESTABLECE LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS."

He creído necesario insertar los anteriores considerandos, porque ellos resumen las ideas fundamentales que presidieron a la creación de la Dirección General de Aduanas, aplicables, mutatis mutandis, a las otras Direcciones derribadas o a medio derribar, y aun a las que subsisten todavía, pero que están en peligro de muerte si se lleva a la práctica lo prescripto por el artículo 3o. transitorio de la Ley Orgánica de la Contraloría. Este artículo amenaza todavía, como el hacha de un verdugo, las cabezas aún indemnes de otras Direcciones Generales, la de Correos, la de Telégrafos, la de la Casa de Moneda; así como a cualquiera otra oficina del Gobierno con tal carácter. Tal artículo es una especie de ciclón antillano desencadenado sobre todas las Direcciones Generales de la Federación, el cual es necesario conjurar, por los medios de que podemos disponer los que no influimos directamente en los destinos de nuestra administración, es decir, haciendo ver a los Jefes de ella a lo que nos exponemos si las cosas persisten como van. Son, pues, las ideas fundamentales de los considerandos reproducidos, las siguientes:

1a. Concentración en centros directivos para tener conocimiento más perfecto y oportuno de cierto conjunto de operaciones administrativas.

2a. Lograr, con esa concentración, uniformidad de procedimientos e inspección más frecuente.

3a. Descargar a la Secretaría de Hacienda de todos los pormenores que se refieran a servicios de detalle y que pueden ser resueltos con más perfección por un especialista en aquel género de labores.

4a. Dejar a la misma Secretaría de Hacienda las labores de índole más elevada y que requieran acuerdo del Presidente de la República.

He aquí cuatro postulados cuya sola enunciación los hace evidentes, teniendo en cuenta la conocida ley económica de la división del trabajo. Pero como nos interesa hacer sensible, de un modo objetivo, lo pernicioso que ha sido para la buena administración de los Ramos de Aduanas y Timbre esta pretendida reforma, entremos a considerar concretamente algunos casos que evidencien estas aseveraciones.

Desde luego es preciso hacer constar, que no existe cargo definido en contra de la buena gestión de la Dirección General de Aduanas, desde 1900 en que se estableció, hasta 1919 en que fue suprimida, y cosa análoga puede afirmarse de la Dirección General del Timbre, desde que surgió en 1872 bajo el Gobierno del señor Juárez, hasta 1919, en que desaparecieron ambas Direcciones, refundidas en la Contraloría y la Secretaría de Hacienda. La reforma se hizo porque sí y tan sólo para dar apariencias de justificación al nuevo Departamento de Contraloría.

Cuando existía la Dirección General de Aduanas, había confronta en ella de los do-

cumentos destinados a diversas corporaciones. Por ejemplo, las facturas duplicadas de los Consulados que se recibían en la Dirección, se expedientaban cuidadosamente para unirlos a los originales cuando éstos llegaran en una cuenta posterior. De igual manera se procedía con los pedimentos de importación que diariamente deben de remitir las Aduanas, los cuales se archivaban, a su vez, para unirlos a sus originales cuando vinieran estos comprobantes. Por este medio podían confrontarse y ajustarse estos documentos, figurando unos como comprobantes de cuentas, con los otros, remitidos con anterioridad por las Oficinas de origen; confronta y ajuste que se hacía en la misma Dirección de Aduanas, con vista de las declaraciones del petionario y antes de tenerse la calificación. Hoy, con el fraccionamiento de esta Oficina, no puede hacerse esta labor en documentos de la misma naturaleza, recibándose unos en la Contraloría y otros en el Departamento de Aduanas de la Secretaría de Hacienda. La glosa, naturalmente, tiene que ser deficiente a este respecto y aun ocasionada a fraudes.

Otro ejemplo puede ponerse en el caso de que el Contralor ordene a determinada Aduana que haga efectivos los derechos de alguna mercancía en controversia (derechos que tienen su fianza preventiva de ley), cuando todavía la Secretaría de Hacienda no ha decidido aún sobre la cuota que deba aplicarse. En tal situación, el Administrador de la Aduana se halla en un verdadero conflicto no sabiendo a qué atenerse, y se expone al Fisco a posibles pérdidas.

En cuanto al Timbre, he sabido de buena fuente que varias de las Administraciones Principales en la República, se hallan atrasadas hasta en más de un año en su glosa

preventiva, cosa que, cuando existía la Dirección del Timbre, no se demoraba por más de sesenta días.

Pero si esta división injustificada de labor, se resiente en las Auditorías (o departamentos de glosa) de la Contraloría, mayor perjuicio resienten estos servicios con la incorporación de los residuos de aquellas Direcciones a la Secretaría de Hacienda. Tanto la Ordenanza General de Aduanas como la Tarifa para el cobro de Derechos de Importación, necesitan, para aplicarse bien, de un personal técnico que sólo puede llegar a serlo después de varios años de práctica y estudio. La clasificación de las mercancías en la Tarifa, está basada en los caracteres industriales de las mismas, así como de las substancias, formas, etc., de que están compuestas, y la cotización para el cobro de los impuestos, se funda principalmente en las necesidades de cada nación. Como la industria actual del mundo es tan extensa, y en la Tarifa aduanal deben quedar comprendidos todos los efectos que se producen, resulta que los vistas de las aduanas deben ser empleados de muy variados y extensos conocimientos, entre los que figuran nociones de química industrial; y estos conocimientos no pueden adquirirse sino a fuerza de práctica y con algunos estudios especiales. Ahora bien, como los comerciantes importadores de los puertos tienen empleados especialistas aduanales a quienes pagan sueldos muy elevados, y quienes llegan a conocer las mercancías, la Tarifa y la Ordenanza, con tanta perfección como los vistas (con lo cual se evitan multas por errores en sus declaraciones), se ponen en aptitud de burlar al Fisco haciendo suplantaciones con facilidad. Además, como la industria produce constantemente novedades, en el interés de los comerciantes está que se les apliquen

cuotas bajas de la Tarifa, y en el del Fisco, que esas cuotas sean elevadas: de aquí resultan controversias que debe resolver el Administrador de la Aduana con criterio de justicia e imparcialidad; y cuando el comerciante no se conforma con esta decisión, el asunto debe venir a la autoridad superior, que antes era la Dirección General de Aduanas, en donde se estudiaba el caso con toda la perfección posible, pues había todos los elementos y un personal competente, que generalmente fallaba en definitiva. En la actualidad no sucede lo mismo, o más bien dicho, no puede fallarse con igual competencia, porque reducida la antigua Dirección de Aduanas a un simple Departamento de la Secretaría de Hacienda, el fallo definitivo tiene que ser dado por el mismo Secretario, y como éste no es técnico o es poco probable que lo sea en el Ramo de Aduanas (porque no son éstas, cualidades indispensables para ocupar la Secretaría), se halla expuesto el público a injustas decisiones.

Por lo demás, en la forma que pasaban antes las cosas, La Dirección General de Aduanas fallaba en segunda instancia en la parte penal de estas controversias, quedando la Secretaría de Hacienda como último tribunal de apelación en casos en que se pedía la conmutación de la pena.

El Timbre también se resiente de esta incorporación a la Secretaría de Hacienda. Numerosas actas de las que se levantan en las visitas diarias de los Inspectores a los particulares y que ameritan urgente resolución, se hallan actualmente retrasadas en cantidad enorme, que alcanza a varios millares de esas actas. Esto sin duda se debe a que la Secretaría de Hacienda, ocupada en asuntos de más momento, no puede fijar su atención

en éstos de índole secundaria y que hubieran sido resueltos, con más precisión, por el Director General del Timbre, cuando éste existía. Por lo demás, si varios de estos asuntos aún pasaban a revisión, en última instancia, a la Secretaría de Hacienda, se debió en últimas fechas a que ocuparon el puesto de Director General del Timbre personas que lo debieron más bien a merecimientos políticos que a aptitud especial en el Ramo, como era de esperarse cuando estaba organizado en corporación definida. En fin, diremos de paso que, buena parte de esos litigios se evitarían, si la ley del Timbre vigente se revisase con espíritu de más equidad, y, como opina un antiguo funcionario muy competente en ese Ramo, se hiciese la parte penal de esa ley, menos agresiva y cruenta.

Otro ejemplo relativo al Timbre, me parece también oportuno señalar: la distribución de estampillas que antes se hacía por la misma Dirección General, después de recibirlas de la Oficina Impresora de Estampillas y de tenerlas perfectamente almacenadas en Almacenes *ad hoc*. Hoy, como están las cosas, no pudiendo desempeñarse esa importantísima función por la Contraloría, porque notoriamente no es de su resorte, tendría que llenarse por el Departamento del Timbre de la Secretaría de Hacienda, y como esto amerita la formación de facturas y no se lleva allí contabilidad, como en la antigua Dirección, hay que hacer llegar cada documento de éstos a un Departamento independiente, la Contraloría. Resulta este despacho, según referencias, tan dificultoso al Departamento relativo de Hacienda, que se ha pensado en hacer que se desempeñe esa labor por la Tesorería General!! Véase a lo que conduce un sistema administrativo inconveniente, al derribar la Dirección Ge-

neral del Timbre: este Ramo que, hoy por hoy, es el más importante en los Ingresos, se halla amenazado de ser dirigido por tres Direcciones distintas: el Departamento del Timbre, la Tesorería General y la Contraloría!!!

Si todo esto no revela deficiencias e inferioridad en los actuales procedimientos administrativos respecto de los anteriores, aceptamos que se tache de irracionales nuestras críticas.

IX

SITUACION ANTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA.— SITUACION A QUE HA QUEDADO REDUCIDA.—LABOR INCONVENIENTE DE LOS JEFES SUPERIORES DE ESTA SECRETARIA.—SITUACION DESAIRADA QUE LES RESULTA EN LA NUEVA ORGANIZACION

Creo haber evidenciado hasta aquí, dos de las aseveraciones que expresé al final del quinto capítulo, a saber: que todo lo que se hace por la actual Contraloría, no es nuevo; y que en lugar de ser una Oficina que mejore nuestra organización administrativa, ha venido a perjudicarla. Lo primero se ha hecho palpable, enumerando las funciones que llenaba la Tesorería General y la Dirección de Contabilidad y Glosa, comparadas con las funciones actuales de la Contraloría (estudiadas en los capítulos sexto y séptimo), y lo segundo, haciendo ver que la evolución seguida en nuestra Hacienda, se debió a la buena aplicación de la ley económica de la división del trabajo; compro-

bándose todo esto con algunos hechos concretos. Pero este segundo punto es por demás importante, y no parece excesivo decir algo más en apoyo de nuestro aserto, considerando la situación misma en que ha quedado la Secretaría de Hacienda en esta nueva actuación.

Esta Secretaría, en la forma que fungía anteriormente, era un centro directivo cuyas labores se desahogaban, en la parte especial, por medio de varias Direcciones, supeditadas a aquélla, aunque con suficiente autonomía para manejar cada Ramo que les estaba encomendado. Así, la Dirección del Timbre dirigía este grupo de impuestos, en México tan singularmente extendido como en ningún otro país del mundo; la Dirección de Aduanas, este otro grupo de impuestos, antes el primero y hoy el segundo de nuestros ingresos; la de la Casa de Moneda y Oficinas de Ensaye, lo relativo a este Ramo; la Tesorería General, que actuaba como Dirección también, encargada de la concentración, custodia y distribución de los dineros y valores federales; y la Dirección de Contabilidad y Glosa, desprendida, como una rama lozana, en 1910, del árbol secular de la Tesorería, y actuando al par de ella, encargada de la Contabilidad de la Hacienda Pública.

Quedábale a la propia Secretaría cierta labor superior (dando de mano, las de carácter privado, digamos, de la misma Secretaría, como el Archivo y Biblioteca, etc.), consistente en la de Personal, la de Bienes Nacionales, la de Legislación, la de Crédito y Comercio, incluyendo los Seguros, la de impuestos y Presupuestos; y la de libramientos de gastos; labores todas de carácter transcendental. Cierito que estaba en relación con las diversas Direcciones; pero, a excepción de la Tesorería General, que le daba cuenta diariamente del

estado del Tesoro, y de otros asuntos de definida importancia, todas las demás, por la índole de su instituto, sólo debían llegar a pedir resolución del Subsecretario, y aun del Secretario, en aquellos asuntos verdaderamente graves que se les presentasen.

Veamos ahora cómo funge la actual Secretaría de Hacienda, con la reorganización que se le hizo.¹ Tiene hoy el manejo del personal que no pasó al Departamento de Contraloría. Los Bienes Nacionales deben ser de su resorte, pero por la Ley Orgánica de la Contraloría, en el breve análisis de nuestros primeros capítulos, se llegó a la conclusión de resultarle a la Secretaría de Hacienda, dudosa esta función. La facultad de legislar en su Ramo y conocer de sus asuntos jurídicos, queda también limitada por lo que se relaciona a la labor de la Contraloría. Los Impuestos, claro está que comprenden el estudio de Aranceles Marítimos y Fronterizos y sale sobrando la separación de ambos asuntos en la Ley sobre Secretarías. En el Departamento de Crédito y Comercio, se quitó lo relativo a este último asunto y se pasó a la Secretaría de Industria y Comercio; pero no se explica uno por qué se le incorporó también la antes Sección, y después Departamento de Seguros, cosa que

¹ El artículo 4o. de la nueva Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917 le asigna las siguientes atribuciones: "Presupuesto, Impuestos federales. Aranceles de Aduanas Marítimas y Fronterizas, administración de todas las rentas federales. Casas de Moneda y Ensaye, Empréstitos, Bienes nacionales y nacionalizados, Bancos y demás instituciones de crédito, Policía fiscal, Estadística fiscal, Responsabilidades en favor y en contra de la Nación." En la crítica que se hace en el texto, no se siguió puntualmente el orden de estas atribuciones que le da este artículo, sino el que se sigue en el párrafo que le precede para hacer sensible, lo más lacónicamente posible, las deficiencias del nuevo ordenamiento.

notoriamente es de Crédito. La Deuda Pública, encomendada antes a la Tesorería y a Contabilidad y Glosa, hallándose hoy en manos de la Contraloría, ha dejado mutilada a Hacienda, por ser asunto de Crédito Público. Huelga también decir que los empréstitos, que se hallan como grupo aparte en la citada ley, deben entrar como materia de estudio en Crédito; y que las Instituciones Bancarias, como anteriormente, deben estar a cargo de este mismo Departamento. ¡Sólo durante la Administración pasada pudo observarse la creación de un Departamento de Bancos cuando ya existía el de Crédito! Pero lo más asombroso en la enumeración que hace esta ley de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda, es que asigna a ésta la Administración de todas las Rentas Federales! ¿Cómo es posible comprender esto, habiéndose incorporado a la Contraloría la Dirección de Contabilidad y Glosa? ¡Solamente en leyes escritas sobre la rodilla, puede explicarse esta completa incoherencia en ordenamientos de índole tan transcendental! Cosa parecida puede observarse respecto al grupo denominado Responsabilidades en favor y en contra de la Nación: esto resulta tan ambiguo, frente a las atribuciones de la Contraloría, como lo relativo a Bienes Nacionales.

Como se ve, por lo poco que se ha escardado, tanto en la Ley de la Contraloría como en la de Secretarías de Estado, a cada paso se encuentra la misma falta de coordinación y sindéresis, tan fundamentalmente necesarias en las leyes, máxime, cuando son de la importancia de éstas. Pero lo que de un modo singularísimo nos parece más digno de nota, es la subordinación que existía en la anterior organización hacendaria, y el intrincado laberinto de la actual, con tantas funciones mal definidas

y desahogándose parte de ellas en Hacienda y parte en la Contraloría. Damos de mano el caso en que tuviesen algún celo o rivalidad ambos organismos administrativos, sino que todo marchare muy cordialmente, siempre, esa disgregación de lo que debía estar unido, es un notorio perjuicio para la buena marcha de una administración. La experiencia secular ha cristalizado este hecho diciendo: entre muchos capitanes se pierde un buque. Antes los asuntos de Crédito estaban en una Secretaría; hoy se hallan desperdigados en tres: Hacienda, Contraloría e Industria y Comercio. Antes los Bienes Nacionales indiscutiblemente caían bajo la esfera de acción de Hacienda; hoy no se sabe a ciencia cierta la porción que debe intervenir la Contraloría y la que corresponde a la Secretaría de Hacienda. Antes, todo lo de Aduanas y Timbre, con centros directivos, gravitaba alrededor de un centro de superior dirección; hoy estos asuntos obedecen a dos patronos y deben de padecer muchas incertidumbres las oficinas subalternas.

A consecuencia de la creación de la Contraloría, como se ha dicho, se incorporaron los residuos de la Dirección de Aduanas y Timbre a la Secretaría de Hacienda. Veamos, aunque sea a vuelo de pájaro, los efectos de esta medida en la misma Secretaría, para completar el análisis que en el capítulo anterior se hizo de este asunto.

Como los fragmentos de ambas Direcciones fueron de gran magnitud, entraron en la Secretaría de Hacienda, constituyendo cada uno un Departamento, dividido, conforme al nuevo ordenamiento, en varias Secciones. Así, en el presupuesto actual (1920), el Departamento de Aduanas, además del grupo directivo y del de otros servicios conexos, está divi-

dido en tres Secciones. El del Timbre también en tres, con las mismas salvedades. De manera que uno y otro Departamento corresponden a la parte relativa de cada Dirección, porque el anterior Departamento de Impuestos pudiera decirse que sigue subsistiendo con el que lleva el nombre de: "Departamento de Impuestos Especiales".

Pues bien, la parte principal, la técnica de ambas Direcciones, fue la que tocó a Hacienda. Y como es bien sabido que uno y otro grupo de labores, desempeñado por las dos organizaciones destruidas que constituían verdaderas especialidades, tenían gran volumen de negocios, tiene que suceder: o bien que el Secretario y Subsecretario queden constituídos en Director y Subdirector de una y otra amplísima labor, o bien que, de hecho, se desempeñe esa labor realmente por los Jefes de ambos Departamentos, como positivos Directores de esos Ramos. Lo primero no es admisible sino en casos muy excepcionales, cuando estos altos funcionarios fuesen personas también de excepcionales energías y de muy superiores prendas morales; en tal caso, de sentirse sería desperdiciar esas personalidades en labor relativamente inferior que se hubiere podido llenar separadamente por personas aptas en cada una de aquellas ocupaciones. Por consiguiente, lo más probable es que resulte lo segundo, y entonces el Secretario o Subsecretario quedarían desempeñando en esas funciones administrativas, el papel de verdaderos testaferros, al cobijar con su firma asuntos de que no era fácil, por su número y pequeñez, tener conocimiento preciso. Resultaría además que, de hecho, las Direcciones técnicas de ambos organismos seguirían realmente subsistiendo; ique tal es la vitalidad del orden de las cosas en las sociedades, cuan-

do esa vitalidad corresponde a órganos fundamentales! Pero, a su vez, la dirección positiva que interesa tenerla en un órgano con responsabilidad efectiva y personalidad suficiente, no tiene ni una ni otra cosa, pues el Director real funge siempre, como en las representaciones de títeres, entre bastidores.

En el inmediato capítulo consideraré los efectos de este nuevo régimen hacendario, desde el punto de vista de su costo, para ver si, ya que este nuevo ordenamiento es malo, siquiera resulta menos costoso.

X

COMPARACION DE PRESUPUESTOS.— COSTO EXCESIVO DE LA NUEVA ORGANIZACION

Para calcular con entera equidad el costo de lo que constituyó después la Contraloría al crearse, hemos procurado, en lo posible, hacer que una y otra cantidad sean aritméticamente homogéneas. Así, tomaré estas cantidades parciales del Presupuesto de 1918, que se elaboró a fines del año de 1917, y en el cual no se tuvo en cuenta la creación de la Contraloría, a pesar de que, a principios de 1918 comenzó a organizarse. Se advierte igualmente que esta comparación se hace entre presupuestos de dos años próximos, como lo es el de 1918 y el actual de 1920, para que la diferencia entre uno y otro, en la remuneración de los empleos, sea, con corta diferencia, la misma. Si se hiciera con uno anterior, como el de 1912 a 1913, por ejemplo, la diferencia sería mucho mayor de la que se obtiene en esta comparación.

Los diversos segmentos que entraron a constituir la Contraloría, importaban según el Presupuesto de 1918, lo siguiente:

Departamento de Pagos de la	
Secretaría de Hacienda \$	52,541.75
Dirección de Contabilidad y	
Glosa „	385,844.75
Secciones de Contabilidad y	
Glosa de la Dirección de	
Aduanas „	104,171.00
Id. Id de la Dirección General	
del Timbre „	23,816.25
Veinte Visitadores de Primera	
de la Secretaría de Hacienda. „	87,600.00
Diez Visitadores de Segunda	
de la Secretaría de Hacienda. „	36,500.00
Viáticos para estos Visitadores. „	25,000.00
Suma \$	715,473.75

Como pudiera objetarse que, al crearse el Departamento de Contraloría, se le puso un personal director superior, para evitar esta objeción agregaré a la cantidad anterior, las diversas partidas que en el Presupuesto actual gana ese grupo director. Estas son como sigue:

Contralor, sueldo anual \$	18,250.00
Auditor General „	12,775.00
Oficial Mayor „	10,950.00
Contador en Jefe „	9,125.00
Subcontador „	8,0030.00
Suma \$	59,130.00

Agregando esta suma a la anterior de „ 715,473.75

Tendremos un total de \$ 774,603.75

Importa el Presupuesto de la Contraloría en este año². „ 2,592,151.50

Diferencia \$1,817,547.75

Como se ve, la diferencia entre la masa actual que constituye la Oficina de la Contraloría y la suma de las diferentes partes que integraron su conjunto, equivale, en números redondos, a más de tres veces la primera de la segunda, es decir, que el gasto que importaban aquellos servicios, se ha más que triplicado.

Para que se vea que no es solamente en lo relativo al gasto este aumento, resumiré el número de empleados que se incorporaron a la Contraloría al constituirse en 1918, como sigue:

Departamento de Pagos en Hacienda . . .	28
Dirección de Contabilidad y Glosa . . .	234
Inspectores	30
Personal de las Secciones de Contabili-	
dad y Glosa en Aduanas	71
Id. Id. Dirección General del Timbre . .	15
Grupo director actual de la Contraloría.	5
Suma de empleados	383

El grupo actual de empleados que constituyen la Contraloría, según el Presupuesto de este año, es de 824.

Se ve también que es más del doble el segundo grupo de empleados que el primero.

² Sin tener en cuenta, el establecimiento de las Auditorías regionales que, en tal caso, llevaría el costo de ese Presupuesto, a una cantidad muchísimo mayor.

Lamará la atención que los gastos se hayan triplicado y apenas duplicado el número de empleados; pero esto depende, no de que se haya aumentado de manera proporcional el sueldo a todos los empleados, sino de que el aumento se ha hecho, casi por completo, en el sueldo de los empleados superiores, pues el de los inferiores, puede garantizarse que es casi igual.³

Pudiera también creerse que proviene la misma diferencia, de las partidas globales que en cada Secretaría de Estado o Departamento dependiente de Ejecutivo, se llaman Gastos Generales. Pero comparando los Presupuestos de la Secretaría de Hacienda, de 1918 y 1920, a ese respecto, y limitándose tan sólo a partidas análogas y netamente de Gastos Generales, se tiene:

Para 1918	\$1,874,475.00
Para 1920	„2,375,490.00

Así es que esos Gastos Generales, en vez de bajar en Hacienda, después de crearse la Contraloría, han crecido, de manera notable, en un 26 por ciento; siendo de advertir que la suma de los Gastos Generales para la Contraloría en este año, es de \$501,600.00.

Si se suma esta partida, como parece justo, con la de Gastos Generales de Hacienda en este año, para hacer enteramente correcta la comparación (porque la Contraloría está hasta hoy constituida con segmentos de Hacienda), entonces el porcentaje de aumento resul-

taría de poco más del 50 por ciento en los Gastos Generales.

Resumiendo lo anterior, puede decirse que cuesta el servicio deficiente de la actual Contraloría, algo más de tres veces que en 1918 y se desempeña por un personal de más del doble.

En el inmediato capítulo veremos que no hay economía en el costo de las dos Direcciones Generales destruidas, Aduanas y Timbre, comparando ese costo con lo que importan hoy las dependencias de Hacienda y Contraloría que las substituyen.

XI

COMPARACION DE PRESUPUESTOS DE LAS DIRECCIONES DE ADUANAS Y DEL TIMBRE, ANTES Y DESPUES DE LA CREACION DE LA CONTRALORIA

Veamos ahora cómo resulta la comparación del costo de las Direcciones Generales de Aduanas y del Timbre en el año de 1918 con las partes respectivas que les correspondían, integrando lo que se halla actualmente incorporado en la Secretaría de Hacienda y en el Departamento de Contraloría. Comencemos esta comparación por Aduanas:

Departamento de Aduanas en	
la Secretaría de Hacienda .. \$	184,613.80
Dos Auditorías de Aduanas en	
la Contraloría	197,465.00
Servicio de Inspección de	
Aduanas en Contraloría.	36,135.00
Suma. \$	418,213.80

³ Hay que tener también presente que, en general, las cuotas efectivas de los empleados han sido, de hecho, menores; porque sólo se ha pagado el 75 por ciento y el costo de la vida ha subido.

Importó la Dirección de Aduanas, según Presupuesto de 1918,, 277,761.00

Diferencia\$ 150,452.80

que corresponde, respecto al Presupuesto de 1918, a un 50 por ciento de aumento.

A su vez, el personal es como sigue:
Número de empleados en el Departamento de Aduanas de la Secretaría de Hacienda en 1920. 73
Idem. en las dos Auditorías de Aduanas de la Contraloría. 106
Inspectores de Aduanas en la Contraloría. 6

Suma. 185

Número de empleados de la Dirección de Aduanas en 1918 152

Diferencia 33

que corresponde a su vez a un 22 por ciento de aumento.

Se observa aquí el mismo hecho anotado en el capítulo anterior, relativo a que el aumento en el gasto, no es proporcional con el aumento en el personal; puede asegurarse que se debe a la misma causa, esto es: a que los emolumentos de los empleados superiores, son casi los únicos que han sido favorecidos en esta diferencia de Presupuestos.

Comparemos ahora el Ramo del Timbre:
Importa el Departamento del Timbre de la Secretaría de Hacienda y el de Impuestos

Especiales, porque el trabajo que éste desempeña es relativo a timbres y era desempeñado antes también por la Dirección suprimida de este Ramo\$2.769,778.60
Idem. de la Auditoría del Timbre en Contraloría., 99,827.50
Idem. Inspectores en Contraloría,, 49,275.00

Suma\$2.218,881.10

Importó el Presupuesto de la Dirección del Timbre en 1918,, 1.652,412.00

Diferencia\$1.266,469.10

que equivale a un 76 por ciento de aumento en el Presupuesto de este año respecto del de 1918.

En cuanto al personal de este Ramo en 1920, es como sigue:

Número de empleados de los Departamentos de Impuestos de la Secretaría de Hacienda. 218
Idem. del Departamento de Contraloría, incluyendo Inspectores 56

Suma 274

Personal de la Dirección del Timbre en 1918 243

Diferencia 31

que apenas alcanza a un 13 por ciento.

Se tiene, pues, que el aumento, respecto del personal, es corto con relación al de los gastos, y no se explicaría con el aumento en los emolumentos de la planta alta de los empleados de una y otra dependencias del Ejecutivo. Ese enorme aumento se debe a que una partida global, destinada a remunerar a los Administradores Principales del Timbre y Recaudadores de los Estados y Municipios, conforme a tarifa, fue, en 1918, de \$1.050,000.00, y en el Presupuesto actual es de \$2.500,000.00. No haré a este respecto ningún comentario, por no conocer las razones que hubo para este aumento.

De todas maneras, la conclusión a que se llega es que, al refundirse las Direcciones Generales de Aduanas y del Timbre en la Secretaría de Hacienda y la Contraloría, en vez de economizarse gastos y personal, han aumentado ambos, y considerablemente los gastos; debiendo advertirse que ambos servicios administrativos, no han tenido sensible desarrollo de 1918 a 1920: los Impuestos del Timbre actuales existían ya desde aquel año.

Mas para acabar de formarse idea cabal de la falta de economía en esta novísima organización financiera, compararemos los gastos del conjunto de la parte directiva de esta gestión, tanto de la Secretaría de Hacienda, como de la Contraloría, con la parte relativa de los presupuestos de los ejercicios fiscales de 1918 y 1912 a 1913.

Para hacer, en lo posible, homogénea esta comparación de cantidades, nos hemos limitado a tomar de cada uno de estos presupuestos, las diversas partidas que se erogaron en el pago del personal, y, de los Gastos Generales, aquellas partidas relacionadas con los gastos inme-

diatos de ese mismo personal; v. g., honorarios y viáticos de Visitadores, remuneración de comisiones, traslación e inhumación de empleados, etc. Hecha así la comparación, resulta:

Costo del personal y gastos relacionados con éste en	
1912 a 1913	\$3.187,444.55
Idem. Idem. Idem. en 1918.	5.405,266.25
Idem. Idem. Idem. en 1920.	9.547,935.90

El tanto por ciento de aumento del ejercicio de 1912-1913 a 1918, es de 70 por ciento, y el de 1918 a 1920 es de 76 por ciento. El aumento en este periodo de dos años, con sólo el cambio de organización, es mayor que en el de 1912-13 a 1918, o sea en más de cinco años, y sin tener en cuenta el marcado aumento en el costo de la vida en este lapso de cinco años, y la ninguna variación a este respecto en el primero: adviértase que el costo de la vida fue igual y quizás superior en 1918 que en 1920, en esta ciudad.

Respecto al personal que ha erogado esos gastos, las cifras son como sigue:

Personal en 1912-1913	1,075
Idem. en 1918.	1,711
Idem. en 1920.	2,363

El porcentaje de aumento de la segunda cifra respecto de la primera, es de 59, y de la tercera respecto de la segunda, 38. Así es que el aumento de gasto es mayor para este segundo periodo que para el primero.⁴ Se de-

⁴ Este aumento calculado resulta que fue: en el primer periodo, por cada empleado 1.19 de aumento y, en el segundo de 2.00.

be, principalmente, al aumento muy marcado en las cuotas diarias del personal de categoría superior, como se hizo notar en el capítulo anterior.

Es evidente, pues, que el marcado aumento de costo, se debe a la novísima organización financiera de la pasada Administración.

XII

RESUMEN SINTETICO DEL ANALISIS ANTERIOR.—AMENAZA QUE EXISTE AUN RESPECTO A OTRAS OFICINAS RECAUDADORAS, ESPECIALMENTE LAS DIRECCIONES DE CORREOS Y TELEGRAFOS

Creo haber satisfecho, lógicamente, las afirmaciones hechas al final del quinto artículo de esta serie, es decir: que el Departamento de Contraloría no estableció nada nuevo sobre nuestra organización hacendaria anterior; que los servicios por ella desempeñados, son inferiores a los que ha sustituido, y que son mucho más costosos. Pero como se ha hecho todo esto a través de un laborioso análisis, resumiré todo lo dicho hasta aquí, en breves líneas, para poner más de relieve nuestras conclusiones.

La Contraloría debe tener por misión fundamental la vigilancia de los gastos públicos. Esto lo hace, de un modo directo, por medio de inspectores, e indirecto por la revisión de las cuentas que se le rinden. Antes se hacía esto en igual forma que hoy y con idénticos medios, pero con la circunstancia de haber más eficaces; pues estando bien agremiadas las corporaciones administrativas, esa vigilan-

cia tenía que ser más clarividente que la actual, y más inmediata. Todavía puede afirmarse más: está más conforme con nuestra idiosincrasia nacional, porque la labor de cada agrupación era más específica y subordinada. Así, la Dirección General de Aduanas vigilaba y controlaba al gremio de los empleados de Aduanas, y la del Timbre a su afines; la de la Casa de Moneda a los suyos; la Tesorería General de todas las de su dependencia, etc. A su vez, la Dirección de Contabilidad y Glosa vigilaba indirectamente, por medio de la glosa de las cuentas, y directamente, por el intermedio de inspectores y visitadores, a todas las otras Direcciones y demás oficinas recaudadoras. En fin, la Secretaría de Hacienda tenía la superintendencia de todas estas coporaciones, en lo relativo a las finanzas, para rendir anualmente la Cuenta de la Hacienda Pública a la Representación Nacional, quien ejerce y debe ejercer sobrevigilancia sobre todo ese proceso administrativo.

Hoy la Secretaría de Hacienda no tiene bien definidas sus funciones, y aun el rango que le otorgaba su total manejo de las finanzas, lo ha perdido, pues el informe anual antedicho que antes rendía, hoy se halla a cargo de la Contraloría, y el manejo de la Deuda Pública, así como el cuidado de los Bienes Nacionales, están en gran parte, en manos de esta última. En una palabra: la Secretaría de Hacienda, tal como se encuentra, ha descendido de la función que su nombre expresa, y casi ha quedado convertida en una oficina u organismo en parte supeditado a la Contraloría. Todavía se puede afirmar más: su labor superior anterior, ha descendido de nivel con la enorme masa de asuntos secundarios que tiene directamente que despachar, al haberla convertido tanto en Dirección de Aduanas

como en Dirección del Timbre, y sin el auxilio de la contabilidad de estos Ramos que ilustraba a estas Direcciones.

Por lo demás, hallándose la Tesorería General supeditada a la Contraloría, la subordinación que la ley le prescribe, respecto de la Secretaría de Hacienda, resulta nulificada o equívoca; pues no se ve qué objeto tenga esta subordinación, estando a cargo de la Contraloría la aprobación de las órdenes dadas por las otras Secretarías y Departamentos, régimen a que tiene que sujetarse la misma Secretaría de Hacienda. Tampoco se ve, según esto, la necesidad que antes tenía de estar al tanto de las existencias en caja, con el objeto de hacer equitativa distribución de ellas, cuando la sanción de esos gastos se hace hoy por la Contraloría. Esta, a causa de esta función tan fundamental, destaca su personalidad por encima de todas las demás dependencias del Ejecutivo y, a este respecto, es un verdadero personero suyo.

Pero en lo que se tiene que percibir más la falta de unidad e inmediata vigilancia del superior, es en los organismos de Aduanas y del Timbre, que en la forma en que están, se encuentran como decapitados por la falta de su elemento Director, constituido por sus Direcciones Generales. Estas, integradas generalmente por elementos propios de cada una de estas corporaciones (salvo los casos de influjos políticos para designar esos elementos), tuvieron, hasta su destrucción, una marcha irreprochable, y únicamente puede explicarse esa destrucción por el solo deseo de singularizarse; pero desgraciadamente esa singularidad fue en lo desacertado, en lo incoherente, en lo más costoso. Aquí sí la revolución fue la revolución, porque todo lo revolvió, apli-

cando su apotegma favorito el autor intelectual de la Contraloría.

Ante este cuadro tan desastroso, díque de obra revolucionaria, deben temerse los funestos resultados que tal influencia pudiera tener en las Direcciones que todavía no han sufrido el influjo demoledor de esta pretendida reorganización administrativa. Dos de Estas Direcciones, principalmente, se hallan en peligro de caer bajo su envenenada cuchilla, y son la de Correos y la de Telégrafos, que, dígase lo que se quiera (y prescindiendo del quebranto que tienen por efecto de las circunstancias por las que atravesamos), ambas organizaciones todavía conservan el sello de perfección que lograron alcanzar. El Correo, a más de su carácter propio de servicio público, extendió sus actividades hasta ser un elemento de enlace, por medio del bulto postal, entre el comercio exterior y el pequeño consumidor del país; lográndose así obtener una competencia benéfica en los precios de menudeo de la mercancía extranjera. Pero en lo que más se observa su influjo bienhechor, fue en el giro postal, que lo constituyó en un Banco de tal magnitud, que no sólo extendió su esfera de acción en el interior del país, sino a varias de las más ricas y comerciales naciones del mundo; complementándose de esta manera el benéfico servicio que hacía por medio del bulto postal, con el giro de pequeñas sumas. Podría decirse, respecto de tan importante servicio, que el Correo llegó a constituirse en un honrado y eficaz mandadero, que ponía al alcance del bolsillo del proletario, los cómodos precios de los suntuosos almacenes europeos y norteamericanos que hacen esta clase de comercio internacional, como acontecía hasta fecha reciente con los almacenes del Bon Marché de París.

Y qué decir de la organización telegráfica que, a más de su propio instituto que constituye uno de los servicios hoy fundamentales de las modernas sociedades, entre nosotros llena uno singularísimo, que no tenemos noticia exista en ningún otro país del mundo: nos referimos a la forma en que se halla establecido nuestro servicio de Giros Telegráficos. El señor ingeniero don Agustín M. Chávez, hoy casi olvidado por los pocos sobrevivientes de sus contemporáneos, y completamente desconocido por la actual generación, fue el creador de esta importantísima mejora nacional. Hombre de verdadero espíritu revolucionario, pero de buen género, del sano, del patriótico, entre otras grandes reformas que implantó en el Ramo de Telégrafos en marzo de 1898, estableció el mencionado servicio de giros telegráficos en la forma que todavía como una sombra se conserva. Muchas dificultades tuvo que vencer con el entonces efectivo Contralor de nuestras finanzas, don José Yves Limantour, para poder establecer este servicio. Su misma novedad, hoy no percibida por la generalidad de nosotros, fue la causa de esas dificultades; pero al fin pudo abrirse camino la luminosa y benéfica idea del señor Chávez, y convirtió a la organización Telegráfica, de una oficina dependiente en lo absoluto de la Tesorería General de la Federación, en un nuevo Banco de Giros, y con un carácter especialmente filantrópico; pues, al revés de lo acostumbrado hoy por el banquero de carácter netamente capitalista, el giro pequeño, hasta de veinte pesos, pagaba por situación, la mitad en el por ciento, de lo que pagaban los giros de mayor valor. Así este Banco, con sucursales diseminadas por todo nuestro territorio, podía situar, instantáneamente, una corta suma desde Yucatán hasta la Baja California, y tener en contacto íntimo, podría decirse, los miembros de

las familias pobres, al igual de lo que hoy sólo acontece con los de las familias ricas.

Pues bien, estos dos grandes organismos nacionales, entre otros, se hallan amenazados de sufrir hondamente, si llega a realizarse lo que prescribe el artículo 3o. transitorio de la Ley Orgánica de la Contraloría.

XIII

ASUNTOS POR TRATAR QUE SE ESTUDIAN EN EL APENDICE.— TENDENCIA AUTOCRATICA DE LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA ACTUAL. NO PODEMOS TENER TODAVIA UN REGIMEN DE VERDADERA CONTRALORIA.—CONCLUSIONES

Quedábame pendiente de tratar, en la serie de artículos que constituyen los anteriores capítulos, lo relativo a la justificación del derecho que asiste a la Representación Nacional, para intervenir en formas diversas en la manera, tanto de gastarse, como de obtenerse los dineros públicos: algo se dijo a este respecto al final del capítulo III.

Nuestro Derecho Constitucional tiene definida esta doctrina desde la misma Constitución de Apatzingán hasta la vigente de 1917. En todas ellas, aun las de tinte conservador, como la de Las Siete Leyes y las Bases Orgánicas, se reconoce a la Representación Nacional la facultad de decretar los Impuestos que deben cobrarse y los gastos que deban hacerse por toda la Administración, así como de revisar la Cuenta anual que, de este movimiento financiero, debe presentarle cada año el Poder Ejecutivo de la Nación.

Es indudable que desde que se iniciaron nuestros primeros movimientos libertarios, ya esas doctrinas estaban formadas y se practicaban en otros países, especialmente en la República Federal de Norte América por su Constitución de 1787, y, antes que en ella, por la Nación Inglesa, y, de un modo preciso y definido, desde la Declaración de Derechos en 1689, al tiempo de aceptar la Corona de Inglaterra el Rey Guillermo III.

Cierto que, en épocas anteriores, en la misma Nación Española, ya existían esbozos de esta doctrina, en las peticiones que se hacían, por ejemplo, por monarcas tan poderosos como el emperador Carlos V, al dirigirse a sus súbditos, v. g.: del reino de Aragón en demanda de recursos; pero con el auge tan grande que fue adquiriendo después la Realeza en toda Europa, y muy especialmente en España, todos esos fueros de los diversos pueblos de la Península Ibérica, cayeron, uno tras otro, hasta llegar a ser axioma de gobierno, que: los pueblos no debían tener más regla de conducta que la de saber obedecer al monarca y a sus representantes. La misma Revolución Francesa, a pesar de su conmoción y trascendencia mayores que la de la Inglesa, no hizo más que seguir, a este respecto, las huellas de ésta. Indudablemente, en cuanto a organización política y régimen de Gobierno, el pueblo inglés ha precedido siempre a los demás de Europa, y el mismo norteamericano no ha hecho más que desenvolver las ideas que recibiera de la Madre Patria.

Los Tribunales de Cuentas, que fueron los órganos creados con anterioridad por los diversos soberanos europeos para sobrevigilar los gastos que se hacían en nombre de la corona (entonces representante de la Nación),

al nacer el derecho público moderno que encarna en el pueblo la soberanía nacional, estos diferentes órganos quedaron generalmente ligados a la Representación Nacional, para hacer el estudio pormenorizado y técnico de esas cuentas, y hacer conocer el resultado de ese estudio a la misma Representación.

En la segunda parte del mismo Apéndice se estudia la evolución que este Tribunal tuvo en nuestra historia política. El Partido Liberal, al formar la Constitución de 1824, de carácter federalista, llamó a ese Tribunal, Contaduría Mayor de Hacienda, y lo supeditó a la Cámara de Diputados. Las otras Constituciones conservadoras, como fueron las de 1836 y 1843, le llamaron, con más propiedad, Tribunal de Cuentas; pero, sea lo que fuere, nuestra Contaduría Mayor examina y juzga, en último término, la Cuenta anual que cada año rinde el Ejecutivo al Congreso, y lo ilustra para que él decida si es de aceptarse o no.

A decir verdad, la Ley Orgánica que instituyó a este Departamento, tiene una marcada tendencia autocrática, pues desde su primer artículo, en que hace depender directamente del Presidente la personalidad del Contralor, hasta su marcada oficiosidad para tenerlo al tanto, día a día, de la gestión financiera federal, más parece que se trata del manejo de la Hacienda de un monarca absoluto, que no de la de un país que se titula república y tiene aspiraciones democráticas.

Por lo demás, el régimen de contralorías, en la forma que se pretendió establecer entre nosotros, surgió, primeramente, en Inglaterra, el año de 1834, y como allí el Gobierno efectivo de la Nación lo tienen en sus manos el grupo de Ministros que surgen del Parlamento

Nacional en los conflictos políticos que en él se debaten, claro está que la Secretaría de Hacienda, de la cual forma realmente parte la Contraloría inglesa, se halla supeditada al mismo Parlamento. A su vez, el Contralor, aunque de carácter inamovible, limita su función a vigilar, de un modo inmediato, la justificación de todos los gastos públicos, porque los pagos se hacen por un funcionario distinto, el Paymaster, y, como su acción se extiende a todo el reino, allí sí merece el nombre de Contralor General de la Nación inglesa. Pero entre nosotros llamarle Contralor General de la Nación, es olvidar que nuestro régimen de Gobierno es federal, y que el alcance de las facultades de la Contraloría no debe exceder los límites de nuestro Gobierno Federativo, dado que la Hacienda Pública de los Estados, como las de los Municipios, quedan fuera por completo de la acción de la sobrevigilancia de la Contraloría. De consiguiente, nuestro Contralor debería titularse Contralor General de la Federación, y no Contralor General de la Nación.

La prueba palpable de que la Representación Nacional tiene una esfera de acción de sobrevigilancia mucho mayor que la Contraloría actual en nuestro régimen legal, se evidencia en que los presupuestos, tanto los de las municipalidades del Distrito Federal, como los de los Territorios, se sancionan por el Congreso, y al mismo rinden todos ellos cuentas cada año de su gestión financiera.

En la novísima organización que se le ha pretendido dar a nuestras finanzas federales, se encuentra, sin embargo, la anomalía curiosísima de que el Gobierno del Distrito y los de los Territorios Federales, tienen presupuestos diversos del de la Federación, y, por la ley

de 13 de abril de 1917 que los instituyó, parece sobrentenderse que gozan de autonomía en su gestión financiera, respecto de la del Gobierno Federal, por tener presupuestos distintos. Pero en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Contraloría, terminantemente se declara que deben quedar vigilados por ese Departamento. De manera que, el Presupuesto especial que aparecen tener, y que separadamente autoriza el Congreso Federal, resulta injustificado, porque tal independencia, según el citado artículo, no existe. Todo esto revela, como ya lo hemos hecho notar, la absoluta impremeditación de las leyes que se han dado, porque en todas ellas se encuentran, a cada paso, ordenamientos que aparecen haberse dado en completo olvido de otros que los contradicen, decretados pocos días antes. También clama a gritos, todo esto, la urgencia que hay de corregir toda esta anarquía, evidenciada por el fracaso palpable en el funcionamiento de ese Departamento.

El régimen de Contralorías significa la vigilancia inmediata de los gastos públicos y eso ya existía entre nosotros, como sobradamente se ha demostrado antes. En la maquinaria del sistema destruido se ejercía amplia y suficientemente esa función. Podrían quizás haberse hecho modificaciones para mejorar nuestro anterior sistema; pero con más cordura, con más conocimiento de las cosas, y no como se ha hecho, con la barreta demoledora de quien se goza con ver la polvareda asfixiante del edificio que se derrumba. Es de buena higiene social amputar el órgano enfermo; pero resulta perverso, antipatriótico, hacer esa amputación si no se tiene plena conciencia de lo que se hace, y se acepta temerariamente la opinión del primer charlatán que se nos presenta.

No: es preciso que cese esa creencia que se ha infiltrado en el criterio de muchos hombres de buena voluntad en las esferas del Gobierno, de que no importa que una cosa cueste más, mucho más, si los resultados de ella son benéficos. Tal criterio sería sanísimo, si así pasaran las cosas; pero ya se ha visto que usando de frase conocidamente célebre podríamos decir: ni lo bueno es nuevo, ni lo nuevo es bueno. No estamos todavía nosotros capacitados para un verdadero régimen de contraloría, es decir, para poder tener una personalidad independiente del Ejecutivo y con suficiente autoridad moral para enfrentarse a sus determinaciones en materia de gastos; pero de manera serena, racional, tan sólo cuando la justicia y la ley, honradamente interpretada, funden esa actitud. Nuestros arrestos de ciego pasionalismo, nuestra crónica neurosis racial, cuyos terribles efectos estamos palpando y que nos impelen hasta el cataclismo, no dejarían funcionar a esa institución convenientemente por hoy. Se convertiría esa personalidad, con tanto relieve, en un peligro incesante para la tranquilidad pública. Pero ni aun el régimen de glosa preventiva, que se ejerce actualmente por los Tribunales de Cuentas de Bélgica, Holanda, Dinamarca, Italia, etc., esto es, el hecho de visar las órdenes de gastos que deben hacerse por la administración pública, quizás tampoco podría usarse entre nosotros: también presentaría peligros análogos a un verdadero sistema de contraloría. En el estudio que a continuación se agrega y que fue presentado al Contador Mayor de Hacienda, C. Luis Meza Gutiérrez, como una contribución para proyectar reformas al funcionamiento actual de la Contaduría Mayor, se indica, a nuestro juicio, hasta dónde convendría ampliar las funciones de esta Oficina que corresponde a un Tribunal de Cuentas.

La Contraloría establecida entre nosotros, proyectada por algunos norteamericanos comisionados para reorganizar nuestra gestión financiera, según informes verbales que me han llegado a este respecto, es parecida en su forma a la que funciona en Filipinas, y que fue organizada por estos mismos norteamericanos. Este régimen, en aquella Colonia, alejada del centro de que depende, necesita de un Contralor que represente al Presidente de la República de los Estados Unidos, frente al gobernante local para defender los intereses sociales. Tal Contralor tiene allí, a su vez, carácter de positiva independencia, como el Contralor Inglés; pero la Contraloría en la forma en que se estableció por la administración anterior nuestra, más se parece a las contralorías del tiempo de Luis XV, en los preludios de la Revolución Francesa o a la de la Casa de Borgoña, que a la que tiene Inglaterra desde 1834.

En fin, creo, como resumen de todo el estudio anterior, que pueden en justicia formularse las siguientes conclusiones:

La Contraloría, por las leyes que la estatuyen, es anticonstitucional;

Su establecimiento fue contrario a nuestra revolución hacendaria;

El servicio que desempeña, fundamentalmente, no es nuevo, pero sí muy inferior al que se tenía y más de tres veces más costoso;

Si su Ley Orgánica se sigue llevando a la práctica, todas las Direcciones federales recaudadoras, están amenazadas de muerte.

Está organizada como si fuera para un go-

bierno autocrático o para el de una colonia,
más bien que para un país republicano y con
aspiraciones democráticas.

Es, en suma, una rueda que sale sobrando
en nuestra máquina administrativa.