

responsabilidad política que establece el artículo 113 constitucional, y luego, siguiendo siempre el sentido real de las instituciones, volver al sistema originario de la Constitución de 1857, que marcaba muy claramente la intervención directa del Congreso en la revisión de la cuenta, o exonerarlo de la revisión de gestión, para dejarle únicamente la política, por medio de los estados de cuenta, elevando, así a constitucional el sistema que ahora resulta ilegal, de la ley de 6 de junio de 1904.

Si se reputa el Congreso impotente para hacer por sí la revisión, es inútil seguir sosteniendo en la ley una obligación, que sólo existe para no cumplirse. Sin embargo, este camino, aunque práctico, disminuiría teóricamente la preponderancia del Congreso, y sería muy peligroso seguirlo. Por otra parte, no sabríamos con qué carácter se haría entonces la glosa técnica por la Contaduría, ya que como oficina auxiliar del Congreso, teminaría su intervención, al concluir la de las Cámaras, lo que sucedería, al hacer éstas la revisión política.

La dificultad práctica en todo esto, ha estribado siempre en que la cuenta no es presentada oportunamente, y antes de intentarse una reforma constitucional, debería hacerse un esfuerzo supremo para ver si es posible cumplir con los plazos legales en esta materia, que es de tan alta trascendencia política.

Las cuestiones consiguientes serían: ¿puede la Contraloría concluir año por año, la cuenta del anterior, para los primeros días de septiembre? ¿Pueden las Cámaras, en el tiempo que transcurre del 10 de septiembre al 31 de diciembre, llenar su función, además de su labor permanente de legislar sobre todas las necesidades del país? Si hubo al establecer los plazos respectivos, un error de hecho, por creer mayor la eficiencia de las oficinas o menor el número y calidad de las dificultades que hay que superar, ese error debería enmendarse, para colocar a nuestra ley fundamental en el terreno de los hechos y hacer viable la práctica constitucional, porque el bien del país no puede estar sino en la verdad de las leyes y en la sinceridad de quienes las aplican.

## BREVE NOTICIA SOBRE EL SISTEMA ADMINISTRATIVO QUE EXISTIA ANTES DE LA FUNDACION DE LA CONTRALORIA ESTABLECIMIENTO DE ESTE DEPARTAMENTO Y LOS PROPOSITOS QUE ANIMARON A LOS FUNDADORES

Puede considerarse como el primer ensayo serio que hizo el país en su vida independiente para organizar la administración de la Hacienda Pública y buscar la creación de una autoridad responsable, la ley de 26 de noviembre de 1824, por la cual se centralizó la dirección y administración de los caudales públicos, se estableció en el Ministerio de Hacienda un Departamento de Cuenta y Razón, y se encomendaron a éste las facultades y obligaciones de las Contadurías suprimidas que funcionaban con anterioridad, la formación de los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos, organizándose también la Tesorería General bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados para distribuir los fondos nacionales, hacer observaciones al Ejecutivo respecto de los pagos indebidos y glosar sus cuentas.

Por las leyes de 23 de octubre de 1830 y 20 de enero de 1831 fué derogado el sistema de centralización, extinguiéndose el Departamento creado por la ley citada en el párrafo anterior; dando una organización diferente a la Tesorería y estableciéndose la Dirección General de Rentas, encargada de inspeccionar todos los ramos que se administraban por la autoridad federal y de formar el Estado General de Valores.

En 1837 se estableció el primer sistema en forma, pero las circunstancias de la época impidieron la formación de las cuentas, estado que duró casi hasta 1851, en que se dispuso que la contabilidad se llevara por partida doble, solo que se derogó esa disposición en el mes de abril de 1853.

Vino después un nuevo período de constantes agitaciones hasta la caída de la intervención y del llamado Imperio, después del cual, el 6 de agosto de 1867, se expidió una nueva ley en virtud de la cual la única oficina administradora y fiscalizadora era la Secretaría de Hacienda, de la que dependían exclusivamente todas las oficinas del ramo en lo económico, administrativo y directivo, quedando sujetas a la Tesorería General en lo concerniente a la recaudación y distribución de los caudales públicos.

Por la ley de 18 de noviembre de 1873 se dió un paso más hacia el perfeccionamiento del sistema administrativo, dividiéndose en dos partes la Cuenta que el Ejecutivo debía presentar anualmente al Congreso, comprendiendo la primera el Ingreso, la segunda el Egreso y quedando ambas comprobadas con el resumen de las cuentas particulares de las oficinas inferiores y, por último, el 30 de mayo de 1881 se expidió una nueva ley reglamentaria de la Tesorería General de la Federación, la cual, con sus reglamentos y disposiciones complementarias formó la legislación que estuvo vigente hasta que se expidió la ley de 23 de mayo de 1910, que creó la Dirección de Contabilidad y Glosa.

Como se ve, fuera del breve período de 1830 y 31 a 1837, se ha optado siempre en la administración del país por el sistema de centralización, el cual se estableció en forma, desde el año de 1867, perfeccionándose posteriormente por las expresadas leyes de 1873 y de 1881, que fueron ya dictadas en vista de las enseñanzas de la práctica, y la última especialmente, en un período de paz que hacía probable que se pudieran cumplir todas las disposiciones que tendieran al perfeccionamiento de la Administración.

Sin embargo, esas leyes, con excepción de la de 1910, tuvieron el inconveniente de confiar a un solo alto funcionario, o sea al Tesorero General de la Federación, los servicios administrativos de fiscalización y de glosa, pues tuvo a su cargo tanto la ejecución de los gastos como su observación previa y su glosa posterior para la formación de la Cuenta General del Tesoro Público. El Tesorero General era también el Comisario de Guerra y podía observar las órdenes de pago que expidieran las Secretarías, inclu-

sive la de Hacienda; pero si el funcionario que había girado la orden objetada insistía, entonces el Tesorero tenía que cumplirla, aunque quedando a salvo su responsabilidad personal. De todos modos eran amplísimas las funciones que conservó la Tesorería General de la Nación hasta el año de 1910 en que, por la conveniencia de separar las operaciones de pago de las correspondientes a sancionar los gastos efectuados, se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa, aunque dejando todavía ambas oficinas, ésta y la Tesorería General, dependientes de la Secretaría de Hacienda, y quedando aún a cargo de la Tesorería los servicios de inspección y de vigilancia y la fiscalización previa de los gastos, pues la Dirección de Contabilidad sólo tenía a su cargo la glosa de las cuentas y los trabajos resultantes de la misma, relativos a exigir que fueran solventadas las responsabilidades y que se satisficieran las observaciones que formulaba, concretándose por tanto su labor, a la revisión de hechos consumados.

En las condiciones indicadas y por el Decreto de 25 de diciembre de 1917, se creó el Departamento Administrativo de Contraloría, cuya ley Orgánica se expidió con fecha 18 de enero de 1918, con lo cual se independieron en absoluto las funciones administrativas de las de fiscalización y glosa, dándose así en firme el paso que, por razones de moralidad, había dado a medias la ley de 23 de mayo de 1910, al establecer la repetida Dirección.

En efecto, la institución de la Contraloría tuvo un gran fin moral, pues no fué sino la ampliación del principio de moralidad administrativa que buscó la "ley de 23 de mayo de 1910", al segregarse de la Tesorería General de la Nación las funciones de "Contabilidad y Glosa", con lo que se consiguió que no fuera la misma oficina que distribuye los fondos y valores públicos, la que también calificara la justificación y la comprobación de las operaciones y observara previamente las órdenes de pago que conceptuara defectuosas; pero la reorganización fué incompleta, tanto porque todavía dejó a aquella oficina algunas facultades especiales, entre ellas las de vigilancia e inspección de los empleados que de ella misma dependían, como porque puso a las dos oficinas encargadas de las funciones que se habían separado (Tesorería General y

Dirección de Contabilidad y Glosa) bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, que tiene a su cargo la administración de la Hacienda Pública Federal y la que, en resumen, tuvo en sus manos todo el control administrativo y fiscal de los fondos públicos, siendo el ámbito único, no sólo para ordenar los pagos y gastos por medio de la Tesorería sino también para sancionar la inversión de los mismos, por medio de la Dirección de Contabilidad. De este modo fiscalizaba a todas las demás dependencias del Ejecutivo; pero ella misma pudo disponer a su arbitrio de sus gastos propios y convertirse realmente en la administradora única de todos los demás. Al crearse el Departamento de Contraloría se dió, como queda dicho, en firme y sobre seguro el paso que había dado a medias la ley de 23 de mayo, para realizar el ideal de separar por completo las funciones de vigilancia previa en la distribución de fondos y de aprobación posterior de esas distribuciones, o sean las de "pago" y de "glosa" en términos generales, haciendo también que otra oficina distinta de la ministradora, fuera la encargada de procurar y vigilar el escrupuloso manejo de los fondos de la Nación.

El Departamento de Contraloría depende directamente del Ejecutivo, como las demás Secretarías y Departamentos de Estado y no es ni superior ni inferior a los demás, sino que sencillamente tiene funciones DISTINTAS y por lo tanto forma una UNIDAD dentro de la UNIDAD que se llama "Poder Ejecutivo".

Pretender, como alguien ha dicho, que las funciones de la Contraloría se pasen a la Contaduría Mayor de Hacienda, sería mutilar el organismo de que dispone el Ejecutivo para el debido funcionamiento de su máquina administrativa, porque se trata de dos poderes distintos, de dos entidades que funcionan separadamente conforme a nuestro régimen constitucional.

Ejecutivo, ya que el ideal para la Patria es una "organización que asegure la libertad de todos los organismos" y el Poder Ejecutivo, que es una entidad de nuestro sistema político, y por lo tanto un organismo dentro de la organización del país, no sólo tiene derecho sino que aún está en la obligación de completar su funcionamiento para hacerlo lo más perfecto

El Poder Ejecutivo tiene la obligación de RENDIR CUENTAS al Poder Legislativo, que es el representante del pueblo, esto es, de la Nación, y cuenta (el Legislativo) con la Contaduría Mayor de Hacienda para que lo asesore respecto de este asunto, por lo cual puede organizarse la Contaduría Mayor en la forma que se juzgue más conveniente para que llene su cometido; pero sin suprimir una dependencia del posible y, concretándonos al caso de la Contraloría, es una oficina indispensable en el engranaje de las oficinas o el conjunto de ellas que dependen directamente del Poder Ejecutivo, para que éste, dentro de sí mismo, se asegure de la buena administración de la Hacienda y los caudales públicos.

En términos generales, los trabajos de la Contraloría pueden dividirse en tres grupos esenciales:

I.— Hacer el registro previo de todos los gastos que haya de efectuar la Federación y sancionarlos u observarlos, llevar la Contabilidad de la Hacienda Pública Federal, para lo cual tiene que concentrar y revisar las cuentas de todas las oficinas con manejo de fondos, y reglamentar y dirigir las contabilidades particulares de todas esas oficinas, a fin de buscar la uniformidad necesaria.

II.— Glosar las cuentas de todas las oficinas y Agentes de la Administración con manejo de bienes, intereses, valores o caudales públicos, y

III.— Vigilar de una manera constante y eficaz el manejo de todos los empleados de la Federación encargados de recaudar o distribuir fondos y hacer que cumplan con todas las leyes y disposiciones a las que deben sujetar sus procedimientos.

Tomado así a grandes rasgos el conjunto de funciones del Departamento y prescindiendo del importante servicio de la Deuda Pública y de muy numerosas subdivisiones que, aun cuando darían la idea completa de su organización, abarcarían gran espacio, resulta que la primera parte está encomendada en lo general a la Contaduría, la segunda a las Auditorías de Glosa y la tercera al Servicio de Inspección.

Los trabajos comprendidos en el primer grupo se desempeñan, bajo la dirección naturalmente del C.

Contralor, por la Auditoría de Libramientos, por la Contaduría del Departamento, que es la oficina netamente técnica en materia de Contabilidad, y por la Comisión Reorganizadora que tiene a su cargo, entre otras labores, la unificación de los sistemas que se establezcan en toda la República para las oficinas con manejo de fondos y para las foráneas de la propia Contraloría.

Las labores comprendidas en el segundo grupo corresponden a las Auditorías de Glosa y son el elemento indispensable para poder exigir las responsabilidades en que incurran todos los empleados que tengan manejo de fondos y formular los asientos, con los cuales la Contaduría concentra las operaciones para formar la Cuenta General del Tesoro.

Los trabajos que se consideran a grandes rasgos comprendidos en el grupo tercero están de manera especial encomendados a la Auditoría de Inspección, cuyo servicio se ha ampliado de manera considerable en el presente año, complementándose también con las Auditorías Regionales que tendrán a su cargo los trabajos comprendidos en los dos últimos grupos, dentro de la demarcación que cada una corresponde.

Es una máxima ya vulgarizada que "vale más evitar la comisión de faltas y delitos que tener que corregirlas y castigarlas".

Pues bien, para tratar de poner en práctica tan sabio axioma, se ha procurado el completo funcionamiento de la Auditoría de Inspección y se han establecido las Auditorías Regionales, a fin de que, de manera más eficaz y oportuna, ejerciten su vigilancia en los mismos lugares en que se encuentren establecidas o de tránsito las oficinas y empleados con manejo de fondos o bienes de la Nación. Sin perjuicio de esto, cuando, a pesar de todo, se comete un delito, es consignado el responsable a la Autoridad Judicial, única que puede aplicar la ley e imponer al culpable la pena que le corresponda; pero todavía el Departamento presta el servicio de definir, de manera precisa, la responsabilidad de los presuntos reos del delito de peculado, hasta llevar al convencimiento de las Autoridades Judiciales que es fundada la presunción de la comisión de un delito y fijar el monto a que asciende

el perjuicio causado a los intereses de la Nación.

Lo muy numeroso de los Administradores, Cajeros, Pagadores, Habilitados y Agentes que manejan fondos o bienes de la Federación en todo el país, hace necesario que también el cuerpo de Inspectores, dentro de la proporción racional, sea relativamente numeroso para poder ejercer la vigilancia que, como se ha dicho, debe ser eficaz y constante sobre todos aquellos. No puede pretenderse que los empleados a quienes se confían intereses sean perfectos, porque si tal cosa, sería absurdo exigirla de un solo individuo, más imposible resulta pretenderlo de agrupaciones que están sujetas a las flaquezas humanas y sabido es que "mientras hubiere hombres habrá vicios". El mundo es lo que es y no lo que debería ser, y por este motivo se exigen fianzas, se ponen rejas en los bancos y se inventan cerraduras de seguridad para las cajas fuertes. La proporción de las visitas que resultan con observaciones de mayor o menor importancia pone de manifiesto que, si el servicio de vigilancia e inspección ha sido y será útil y conveniente en todo tiempo, es por desgracia en la actualidad del todo indispensable y contribuirá mucho a que paulatinamente disminuya el porcentaje de las irregularidades, pues ejecuta una parte muy importante de los esfuerzos que impende en conjunto la Contraloría para conseguir la moralidad en la Administración. De la concepción de una idea a su ejecución, media un gran trecho; pero puede asegurarse, sin empacho, que el ideal que persiguió la creación de la Contraloría está en vías de realización y podrá alcanzarse el desideratum humanamente posible si se continúa vigorosamente el camino emprendido, con saber, voluntad y constancia.

Abarcando la Contraloría todo lo que pueda referirse a fiscalización y que por su establecimiento quedó por completo separado de la Secretaría de Hacienda, puede llegar al desideratum, que consiste, no en volver imposible en absoluto que se cometa algún fraude contra el Erario, sino en hacer muy difícil que éstos se cometan, en estorbarlos, en evitarlos, en impedirlos, o, en fin, en descubrirlos prontamente cuando se han realizado, para buscar el inmediato castigo del responsable y de este modo tratar de que desaparezcan o, por lo menos, se reduzcan al míni-

mun humanamente alcanzable.

Paulatinamente ha ido mejorando sus servicios y organizándolos, no con la mira utópica de pretender, idealmente, que se cumpla de manera intachable con el concepto abstracto de la honradez, del deber o de la virtud, sino que busca y consigue por medio de la constante vigilancia previa y de la escrupulosa revisión posterior, que todos los empleados que manejen fondos obren bien “sencillamente por el temor de que se descubra que obran mal”, siempre que incurran en una falta. Dentro de esta relatividad y prosiguiendo vigorosamente el sistema de completa reorganización de la oficina que se ha emprendido con tanto empeño desde principios del presente año, se descartarán en lo posible, esto es, se reducirán a un mínimun insignificante, las faltas y delitos que, ante la amenaza continua de ser prontamente descubiertos, sólo serán capaces de cometerlos los desatentados y los imbéciles.

La moral abstracta es difícil de comprender hasta para las personas de elevada cultura, por esto se recuerda literariamente la clase de ética de aquel convento “que era tan sublime que no la entendían ni el fraile que la explicaba ni lo discípulos que la oían”. Esto significa en términos claros, que predicar la moral es poco práctico. En lugar de predicar que se obre bien por la sola bondad de los sentimientos y la conformidad con la razón natural, la fundación del Departamento de Contraloría tuvo por objeto poner un dique, una barrera a la corriente de inmoralidad administrativa, que se exacerbó como una conse-

cuencia espúrea del sacudimiento que tuvo que resentir todo el país, por su importantísimo movimiento libertario en aspiración al supremo ideal. Si por desgracia la corriente de inmoralidad a que se alude, en pasada época reciente, por la violencia de las fuerzas que la engendraron (influencia, poder, compromisos políticos, complicidad o participación de altos funcionarios) se convirtió en torrente que como en el pensamiento del poeta “pudo saltar o desquiciar la valla”, esto no significa que el vallador sea inútil, sino que había que segar las fuentes que originaron la impetuosidad de la corriente que lo saltó.

Sin perjuicio de sus funciones para unificar en toda la República los sistemas de las oficinas que manejan fondos, bienes, valores o intereses de la Hacienda Pública y de ser el conducto para que el Poder Ejecutivo cumpla con el precepto Constitucional de rendir cuentas a la Nación, es también un baluarte opuesto contra los errores y las debilidades humanas de los empleados a quienes el Erario tiene que confiar la recaudación de sus ingresos y la distribución de sus gastos.

Por fortuna en la actualidad, en que una honradez inquebrantable viene de lo más alto de la administración y tiene por fuerza que imponerse, que reflejarse y que encontrar eco en todos los ámbitos del país para bien de la Patria, el Departamento de Contraloría podrá llenar y llenará el alto fin de moralidad para que fué creado. Esos son, al menos, nuestros propósitos.

## EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE LA FEDERACION

Enero de 1926

La idea de control, aplicada tanto a los negocios públicos como a los privados, —si bien es cierto que hasta los últimos años ha definido su verdadera naturaleza y sus propios límites— no debe considerarse como nueva dentro del sistema general de la administración. En efecto, basta que exista un sistema cualquiera que permita fijar, partiendo de los datos suministrados por la experiencia, planes para lo futuro, y establecer, a la vez, procedimientos adecuados para vigilar

la realización práctica de tales planes, para que se aplique, en términos generales, la idea de control.

Sentado lo anterior, no puede negarse que tanto en los negocios particulares como en aquellos que se relacionen con las entidades colectivas de derecho público, desde hace mucho tiempo viene aplicándose un sistema que, más o menos imperfecto, ha tendido