

CONTROL JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LOS FONDOS PÚBLICOS EN EL PRIMER IMPERIO MEXICANO

ADMINISTRATIVE LEGAL CONTROL OF PUBLIC FUNDS IN THE FIRST MEXICAN EMPIRE

Dr. Eugenio Contreras Rocha*

La historia ofrece el medio mejor de preparación para los que han de tomar parte en los asuntos públicos
Polibio

SUMARIO: 1. Introducción 2. Antecedentes y medios de control administrativo 3. Formación del primer Imperio mexicano 4. Intentos de organización y abdicación 5. Medios de control y rendición de cuentas heredados 6. Conclusiones 7. Bibliografía

RESUMEN

Consumada la independencia, se intentó establecer, en el recién inaugurado país, un sistema de gobierno denominado Imperio mexicano, a cuyo proyecto se sumaron las esperanzas de un pueblo optimista con la independencia, pero fatigado por una larga contienda de once años, la cual había desangrado la economía virreinal y arrasado con buena parte de los bienes públicos y privados a lo largo y ancho del territorio de la nueva nación. Uno de los retos del nuevo gobierno fue instrumentar métodos de control presupuestal y, a la vez, penalidades de orden jurídico o castigos para aquellos funcionarios o

ABSTRACT

Shortly after the Mexican Independence was consummated, there was an attempt to establish in the brand new country a government system denominated "Imperio Mexicano" (Mexican Empire), project that gathered the hopes of an optimistic nation about the independence, but also tired for an eleven-year long struggle —which had exhausted the virreynal economy, and destroyed great part of public and private wealth all over the territory of this new nation. One of the challenges for the new administration was to create budget-control methods, as well as criminal penalties or sanctions to those

*Licenciado en Historia por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y en Derecho por la UMED, maestro en Investigación histórica por la Universidad de Guanajuato y doctor en Historia por la Universidad Iberoamericana, campus Santa Fe. Ha sido docente de las universidades Iberoamericana y Pedregal Lasalle. Actualmente se desempeña en la Auditoría Superior de la Federación.

representantes del nuevo régimen que soslayaran o infringieran las disposiciones imperiales o en casos extremos lucraran con el patrimonio de la hacienda pública; para el efecto, hubo de inicio que basarse en los antiguos sistemas de control heredados y, sobre la marcha, intentar poner en práctica instrumentos de control jurídico administrativo.

public functionaries or representatives of the new regime who infringed or circumvented the imperial regulations, or even, in extreme cases, misused the public estate in order to take personal advantage of this. To get it done, there was necessary to use the inherited old control systems and, over the road, try to set up new instruments of administrative legal control.

PALABRAS CLAVE: México, hacienda pública, control jurídico

KEYWORDS: México, public estate, legal control

1. INTRODUCCIÓN

Al momento de iniciarse el movimiento independentista en la entonces Nueva España, existía una arraigada tradición administrativa centralizada, derivada de tres siglos de dominio español, cuya organización era la de un Estado casi absoluto de donde emanaban las decisiones legales, políticas y administrativas.

Parte de estas decisiones tenían que ver directamente con el control de los gastos que se ejercían en las diferentes entidades que conformaban el gobierno español.

Ante las dificultades que presentaba el gobernar desde la Península vastos territorios, tomando en cuenta, sobre todo, los medios de comunicación tan irregulares, era necesario que la Corona contara con instrumentos efectivos de control de sus funcionarios, que impidieran

los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber.

En los trescientos años que comprende el virreinato, se ensayaron y establecieron diferentes medios de control del gasto o presupuesto, algunos de estos métodos, sobre todo los impuestos a raíz de las reformas borbónicas, fueron los que se utilizaron en el México recién independizado cuyo sistema de gobierno es conocido como primer Imperio mexicano.

Este breve periodo histórico no permitió consolidar instituciones destinadas a la vigilancia y control de los recursos públicos, dada la cantidad de problemas políticos y económicos que sucedieron a la instauración de este efímero gobierno, razón fundamental de que en el primer imperio se continuara con los usos

hacendarios y de control heredados de los gobiernos virreinales.

2. ANTECEDENTES Y MEDIOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO

Por tanto, los mecanismos que se utilizaron durante el primer imperio serían fundamentalmente los derivados de aquellos métodos de control de gasto establecidos durante la dinastía borbónica, la cual hizo reformas de importancia con relación a los utilizados a lo largo de los siglos XVII y XVIII, aunque nunca llegaron a su total culminación.

Con el fin de retomar los hilos de una administración fuera de su control, la monarquía española de la segunda mitad del siglo XVIII concentró la mayoría de los ingresos en manos de sus funcionarios y buscó profesionalizar su trabajo, logró cierto grado de centralización en las decisiones de gasto e intentó con poco éxito hacer más eficiente el control de las cuentas fiscales.

En materia de rendición de cuentas, la nueva estrategia de gobierno en Nueva España dio mayor impulso al dictamen, la glosa y el finiquito de las cuentas fiscales por conducto del Tribunal y Contaduría de Cuentas y el fiscal de Real Hacienda. Hacia abajo, en la línea administrativa, las instrucciones a los intendentes eran prolijas y detalladas sobre las obligaciones en torno a la presentación de cuentas y tiempos de presentación, así como las penas por morosidad o incumplimiento (Gallardo, 1806, p. 155).

3. FORMACIÓN DEL PRIMER IMPERIO MEXICANO

Al consumarse la independencia de México, la estructura político-administrativa de la nueva nación era prácticamente idéntica a la del Estado español hasta esa fecha, esto es, la que correspondía a una “monarquía moderada” o “constitucional”, como la que establecía la Constitución de 1812, llamada también gaditana o de Cádiz.

La nación mexicana surgió, como tal, el 28 de septiembre de 1821, fecha en que se firma el Acta de Independencia por integrantes de la élite criolla novohispana, encabezados por el coronel Agustín de Iturbide y publicada por el jefe político, intendente de México y superintendente de Hacienda Pública, Ramón Gutiérrez del Mazo.

A partir de este momento, comenzó la era del México independiente, en la que las estructuras del país recién nacido se encontraban endeblés, al grado de provocar graves conflictos políticos, sociales y, sobre todo, económicos. El país había surgido aquel 1821, pero aún faltaba tiempo para que se convirtiera en nación y tuviera la funcionalidad de un estado moderno. Tras tres siglos de conquista, el novel país se integraba, al igual que varias colonias latinoamericanas, al diverso panorama global de las naciones. Frente a ella, atravesarían una serie de desacuerdos entre diversos actores de la vida política.

Sin embargo, el tipo de gobierno monárquico que Agustín de Iturbide

pretendió establecer en 1821 en nuestro país bajo el nombre de Imperio mexicano, se asimilaba más a la monarquía absoluta anterior a la Constitución española de 1812, cuyos aspectos “moderados” o “liberales” atemorizaban a los peninsulares que, en aquel entonces, tenían el control del gobierno de la Nueva España, así como a los representantes de la Iglesia y el ejército novohispanos, quienes prefirieron apoyar a un destacado militar realista para “independizar” al país, a fin de no verse obligados a cumplir los “peligrosos” preceptos de la Constitución de Cádiz.

Tras encabezar la proclama del Plan de Iguala, en la que se desconocía la paternidad de los ibéricos sobre la Nueva España, Agustín de Iturbide viajó por ciudades y pueblos haciendo pactos con militares y caudillos regionales.

El 27 de septiembre de 1821, Iturbide coronó con su entrada a Ciudad de México todos los esfuerzos, muertes y destrozos que provocó la llamada revolución de Independencia. Con este acto se ponía fin a once largos años de guerra y destrucción; aunque combatió en otro tiempo a los insurgentes, a Iturbide no le era ajena la independencia de la nación.

Una vez lograda la independencia, tocaba el turno a la creación de una regencia que gobernara de forma provisional los destinos de la novel patria. Junto a don Juan O’Donojú, último jefe político de la Nueva España, Iturbide presidiría la referida regencia y prepararía las condiciones para autonombrarse emperador. La Junta

Gubernativa de Notables, integrada por 38 personas. Estaba fraccionada en tres grupos: los borbonistas, que deseaban el establecimiento de una monarquía encabezada por un representante de la casa Borbón, los iturbidistas, fieles a Agustín de Iturbide, y los republicanos, simpatizantes con el sistema al estilo del implementado en los Estados Unidos.

La noche del 18 de mayo de 1822 a las 22 horas, el Sargento del Regimiento de Celaya Pío Marcha salió del cuartel que estaba en el exconvento de San Hipólito y se fue por las calles gritando ¡Viva Agustín Primero, Emperador de México! A los gritos de la tropa siguieron los gritos del pueblo y la ciudad despertó: se iluminaron las casas y la gente salió a los balcones y las vivas al Generalísimo se volvieron unánimes. Finalmente, y por mayoría, el Congreso Nacional Constituyente elige a Agustín de Iturbide primer Emperador de México el 19 de mayo de 1822. Agustín I fue coronado tres días después de su elección en la Catedral Metropolitana de México por el arzobispo de México, iniciándose varios días de festividad nacional. El 22 de mayo de 1822 iniciaba el Primer Imperio Mexicano. Agustín de Iturbide, libertador de la otrora Nueva España, era vitoreado y coronado por sus seguidores y respaldado por los diversos actores de la sociedad mexicana como el Emperador Agustín I. La coronación, efectuada en la Catedral Metropolitana de la Ciudad de México, era el símbolo de una nueva etapa que se iniciaba con júbilo y gozo (Mena, p. 109).

Agustín de Iturbide fue coronado en la catedral de México por Rafael Mangino, presidente del Congreso, acompañado

del obispo de Guadalajara, Juan Cruz de Cabañas, como Agustín I, “Emperador de México por la divina providencia y la elección del Congreso”.

El nuevo gobierno también estaría sustentado por el ejército de las Tres Garantías, y además se conformaría un Congreso Nacional que diera equilibrio a la monarquía. Por medio de las letras y la conformación de pactos de unión, Iturbide sedujo a muchos insurgentes.

Ya instalado como emperador, Iturbide inició un mandato con amplias expectativas, pero sin un peso en la tesorería.

La larga lucha entre insurgentes y realistas provocó la ruina del nuevo país. Para Enrique Krauze, la magra situación económica que vivía “El opulento Imperio” tenía un nombre: bancarrota (Krauze, 2017, p. 118). Además, tuvo que sortear un sinfín de problemas contra sus enemigos políticos y militares que se escudaban tras él: la sombra del Congreso Nacional Constituyente, agravado con los intereses políticos alternos de otros grupos.

Podría decirse, por tanto, que el tipo o modelo de administración pública que adoptó México al principio de su vida independiente era el que algunos estudiosos denominan actualmente como el de “Estado básico o mínimo”, con sólo tres o cuatro dependencias para auxiliar administrativamente al titular del Órgano o Poder Ejecutivo, ya sea que estuviese encargado a un emperador o a un presidente (Carrillo, 2010, p.14).

4. INTENTOS DE ORGANIZACIÓN Y ABDICACIÓN

Por esta razón, el primer Reglamento Provisional de Gobierno promulgado por Iturbide para el Imperio mexicano en 1821, estableció cuatro dependencias para auxiliarle en el cumplimiento de funciones político-administrativas, muy similares a las que tenía bajo su responsabilidad el último virrey que gobernó la Nueva España en nombre de la metrópoli española, a las cuales se denominó desde entonces secretarías de Estado y del Despacho. En virtud de que, en los inicios de su vida independiente, el Estado mexicano no era laico, como ahora, sino de tipo confesional, con una religión única o “de Estado”, una de estas primeras cuatro secretarías de Estado y del Despacho tenía por título de Justicia y Negocios Eclesiásticos, siendo las otras tres las de Relaciones Interiores y Exteriores; de Guerra y Marina; y de Hacienda.

Hacia febrero de 1823, los disgustos contra el gobierno de Agustín I eran claros. En un intento por procurar la legalidad y el orden, Iturbide creó entonces una Junta Nacional Instituyente, conformada con aquellos congresistas que aún estaban dispuestos a colaborar con él. Esta medida de orden político no tuvo la aceptación deseada, pues se argumentaba que los miembros de la Junta Nacional habían sido designados por el emperador, quienes eran partidarios del gobierno y no de la nación, por lo que su carácter representativo estaba en duda. El descontento y la oposición respecto al gobierno crecieron de manera gradual, estallando con

ello varias revueltas en el país. Los congresistas, molestos por la disolución del Poder Legislativo, conspiraban contra el Imperio; los militares, incluso los leales a Iturbide, le daban la espalda; lo que provocó que el militar veracruzano Antonio López de Santa Anna secundara un movimiento rebelde llamado de Casa Mata, que desconocía la autoridad imperial de Iturbide, se declaraba la reinstalación del Congreso y se cambiaba la forma de gobierno en el país: de un imperio a una república. Todas estas inconformidades se concretaron en torno a la promulgación del Plan de Casa Mata del 1º de febrero de 1822.

Con la gran mayoría de la tropa levantada en armas, Agustín I cedió ante las presiones. El 19 de marzo de 1823 escribía al Congreso Nacional, ya reinstalado, las siguientes líneas:

Reconocido el Soberano Congreso por la Junta y tropas adheridas al Plan o Acta de Casa Mata, cesó el motivo por el que sostuviere fuerza en las intermediaciones de la capital, pues no era otro que el de sostener el mismo Soberano Congreso. Acabó la división respecto de mí. La corona la admitió con suma repugnancia, sólo por servir a la patria; pero desde el momento en que entreví que su conservación podía servir sino a la causa de menos pretexto para una guerra intensiva, me resolví a dejarla. No hice ya abdicación porque no había representación nacional reconocida generalmente, y por lo mismo era inútil toda gestión sobre la materia y aun había sido toda vez perjudicial. Hay ya el reconocimiento y

hago por tanto la abdicación absoluta (Archivo Histórico de Monterrey, 1823).

5. MEDIOS DE CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS HEREDADOS

La rendición de cuentas, que fue de uso común durante el primer imperio mexicano fue, por tanto, el método que se utilizó durante el virreinato y que consistía en una serie de garantías y medidas que provenían de instrucciones emanadas de la administración de Hacienda que se estableció en Indias desde el inicio de la colonización.

A continuación, haré un somero resumen histórico, partiendo desde mediados del siglo XVI hasta los años inmediatos a la consumación de la independencia mexicana mencionando algunos de estos mecanismos, con la finalidad de ejemplificar cómo pretendían funcionar.

Los primeros oficiales del fisco con nombramiento real recibieron la facultad de tomar cuentas a quienes interinamente habían actuado en las expediciones de conquista. A los oficiales reales les fueron tomadas cuentas en este periodo de manera esporádica y por distintas personas.

Las leyes nuevas de 1542-1543 establecieron la obligación de rendir cuentas cada tres años y de enviar un tiento anual (resumen de lo recibido y gastado). Con la expedición de las ordenanzas del 10 de mayo de 1554 se fijó un sistema único de toma de cuentas para todos los territorios indianos que

rigió, con algunas aclaraciones hechas posteriormente, hasta la creación de los Tribunales de Cuentas. De conformidad con las ordenanzas mencionadas, las cuentas deberían ser tomadas por el presidente de la audiencia y los oidores en los lugares donde coincidiera la sede de la audiencia con la de los oficiales reales, en tanto que en los restantes territorios debían ser tomadas por el gobernador, con dos regidores y el escribano del consejo.

La revisión, que era anual (y, cada tres años, la cuenta final), debía iniciarse al empezar el año y debería concluirse dentro de los dos primeros meses, con la advertencia de que, de no concluirla por negligencia, no les serían pagados sus salarios a los oficiales reales. Cabe señalar que, concomitantemente a este sistema de rendición de cuentas, que durante medio siglo constituyó el sistema ordinario para tal efecto, subsistió el procedimiento de enviar comisionados especiales (contadores de cuentas) desde la Península, y de dar intervención en la toma de cuentas a jueces de residencia y visitadores (Lanz Cárdenas, 1987, p. 52).

Además de los medios de control generales que se implementaron, es importante comentar por separado las visitas y juicios de residencia, ya que constituyeron los mecanismos de control más eficientes de los que se valió el monarca para evitar o corregir las conductas indebidas del personal de su administración. Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitán general o bien, la gestión de un funcionario

determinado. En el primer caso, se trataba de una visita general y, en el segundo, de una visita específica o particular. Debe señalarse, sin embargo, que se nombraron también visitadores especiales para la organización de un nuevo virreinato y para la implantación de un nuevo sistema de gobierno y administración, como ocurrió con el visitador José de Gálvez, al declararse el establecimiento, en la Nueva España, del régimen de Intendencias (Lanz Cárdenas, 1987, p. 56).

Fueron muy pocas, y de escasa importancia, las determinaciones adoptadas antes del año de 1824 en el ramo de contabilidad hacendaría. La Junta Provisional Gubernativa dispuso, con fecha 2 de febrero de 1822, que los intendentes enviaran cada quince días un estado de ingresos y egresos claro y circunstanciado de las tesorerías principales y foráneas del distrito respectivo. El Congreso Constituyente, instalado el 24 de febrero de 1822, ordenó en su decreto de 11 de marzo del mismo año que la Tesorería General y todas las cajas de provincia remitieran mensualmente al Ministerio de Hacienda estados exactos de entrada, salida y existencia.¹ Asimismo, que ninguna tesorería particular ni de provincia, y en general nadie que manejara caudales pertenecientes a la hacienda nacional, dispusiera de ellos en pagos, ni gastos de ninguna clase -excepto los de dotación- sin orden expresa del ministro de Hacienda." Las tesorerías particulares de rentas de la capital, por su parte, estaban obligadas a enterar mensualmente a la caja general el sobrante que tuvieran después de hechos los solos gastos de sus dotaciones y ramos propios. Finalmente, el artículo

4 de este mismo decreto suprimió la Tesorería y Contaduría de Ejército, estableciendo que las funciones de estas oficinas fueran reasumidas por la Tesorería General. En la misma fecha (11 de marzo de 1822) el Congreso Constituyente tomó la disposición de que la Regencia pidiera a los intendentes noticia de los impuestos generales y particulares que se recaudaran en sus provincias, expresando el producto de cada uno, deducido de un quinquenio; el número de empleados pagados por la Hacienda Pública, con especificación de sus destinos y dotaciones; la tropa cuyo pago estuviera a cargo de la provincia; las salidas fijas de la Tesorería y el sobrante o deficiente que mensualmente hubiere en cada una." Al reunirse el Congreso Constituyente el 5 de noviembre de 1823, cada renta tenía su dirección y contaduría especial, fungiendo como intendentes los agentes fiscales del Gobierno Federal en los Estados. Estos funcionarios fueron suprimidos por ley del 21 de septiembre de 1824, que previno el nombramiento en cada Estado de un comisario general para los ramos de Hacienda, Crédito Público y Guerra." En su carácter de jefes superiores de todos los ramos de Hacienda en el Estado o Estados y territorios de su demarcación, los comisarios eran responsables de la puntual ejecución de las leyes que arreglaban su administración ellos y los comisarios subalternos estaban sujetos, como todos los empleados de Hacienda General en los Estados, a las leyes y autoridades de éstos en su conducta personal y delitos comunes; no así por cuanto a su oficio, del que respondían -en lo económico y gubernativo- los subalternos al comisario general, y éste al Gobierno de

la Federación, y en delitos o cuestiones contenciosas, los comisarios generales a los tribunales de circuito, y los demás subalternos a los jueces de distrito (Legislación Mexicana 1876, p. 599).

Las atribuciones de los comisarios consistían en el cobro y distribución de los productos de las rentas y contingentes de los Estados, así como en la administración inmediata de las rentas de pólvora y de salinas, de los productos de la renta del tabaco que pertenecieran a la federación, de las fincas y cascos nacionales, de los contingentes, avería, peaje y cuantos ramos se destinaran al crédito público. El fiel y exacto desempeño de los cargos por parte de los empleados de Hacienda era garantizado con el otorgamiento de fianzas, además de que, para sus ascensos, necesitaban acompañar sus instancias de una certificación de la primera autoridad política del pueblo de su residencia, contraída en primer término, de que en cuanto había sido ostensible habían ejercido de manera fiel su empleo, dando cumplimiento a las leyes y órdenes del gobierno general y, en segundo lugar, de que habían respetado y observado en su caso las leyes del Estado.

Sin olvidar toda la importancia que tenía la cuestión de administración hacendaria, el Congreso Constituyente de 1824 expidió la ley de 16 de noviembre de 1824, intitulada Arreglo de la administración de la Hacienda Pública, 14 de cuyos principios cardinales eran: poner en manos del secretario del ramo la dirección y administración de las rentas públicas, 15 suprimiendo las direcciones y contadurías generales de las diferentes

rentas entonces existentes; concentrar todas las operaciones en el Ministerio de Hacienda (evitando, así, la división de funciones que debía desempeñar una sola cabeza) para que hubiera sistema y unidad de acción; y llevar la contabilidad en la Secretaría de Hacienda por cuentas originales, para que fuera más exacta la cuenta general y para que este examen de las cuentas parciales permitiera al secretario vigilar las operaciones de las oficinas que le estaban subordinadas. El sistema de organización de la Hacienda Pública implantado por la citada ley de 16 noviembre de 1824 se estructuró fundamentalmente con la creación de un Departamento de Cuenta y Razón, de la Tesorería General de la Federación y de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público (Lanz Cárdenas, 1987, p. 85).

6. CONCLUSIONES

Podemos considerar que, si bien la necesidad de controlar los gastos gubernamentales fue una medida que comenzó a aplicarse con posterioridad a los primeros años del México independiente, habrían de transcurrir varios años antes de que se considerara cumplimentar esta ingente necesidad de los gobiernos actuales.

Sería, portanto, anacrónico el considerarlo, sin embargo, podemos inferir que la idea de establecer una contraloría fructificaría en el ideario político mexicano en buena medida utilizando las bases y principios de control heredados desde las administraciones virreinales.

La contraloría, que por primera vez surge como secretaría de Estado en las estructuras de nuestra administración pública, existió como departamento autónomo de 1917 a 1932 (Lanz Cárdenas, 1987, p. 16).

El primer Imperio mexicano, aunque efímero, significó el primer intento por establecer la unificación del país, por consolidar su unidad e independencia; además de otorgar sentido a la palabra “mexicanos” debe puntualizarse que, en su época, constituyó un motivo de alegría general y que los contemporáneos de este primer Imperio consideraron a este el mejor sistema de gobierno para la nueva nación. Concluyo citando la frase de Agustín de Iturbide al dirigirse al pueblo y al Congreso, el 28 de septiembre de 1821: “Ya sabéis el modo de ser libres, a vosotros toca elegir el de ser felices”.

7. BIBLIOGRAFÍA

Archivo Histórico de Monterrey (1823). Colección Correspondencia (vol. 12, exp. 14).

Carrillo Castro, Alejandro (2010). INAP. Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada (Tomos II, vol. 1). Instituto Nacional de la Administración Pública.

Colección de Órdenes y Decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos Generales de la Nación Mexicana (tomo 1, 2a. ed.) (1829). Imprenta de

Galván a cargo de Mariano Arévalo.

Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República. (ed. oficial) (1876). Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano e Hijos.

Gallardo Fernández, F. (1806). Prontuario de facultades y obligaciones de los intendentes, subdelegados, contadores, administradores, tesoreros y demás empleados en la administración y recaudo de las rentas reales. Imprenta Real de Madrid.

Lanz Cárdenas, J. T. (1987). La Contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica.

Mena, M. (1969). El Dragón de Fierro: Biografía de Agustín de Iturbide. Editorial Jus.