

21  
2ej-



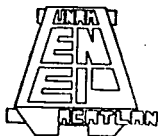
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

"UNIDADES EJECUTORAS DE PAGOS DE LA  
SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL"  
- ANALISIS Y COMENTARIOS JURIDICO -  
ADMINISTRATIVO -



T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A I  
LUIS MANUEL ARRIAGA BENITEZ



Naucalpan, Edo. de México

1992

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

PAGS.

INTRODUCCION----- 1.

CAPITULO I.

MARCO HISTORICO DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO -  
DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DE PAGOS DE LA SECRETARIA  
DE LA DEFENSA NACIONAL.

I.1.- PERIODO INDEPENDIENTE -----	8.
I.2.- EPOCA DE LA REFORMA -----	20.
I.3.- PERIODO DEL PORFIRIATO -----	28.
I.4.- EPOCA DE LA REVOLUCION -----	30.
I.5.- PERIODO POST-REVOLUCIONARIO -----	41.
I.6.- ADMINISTRACION PUBLICA 1976-1982 -----	49.
I.7.- ADMINISTRACION PUBLICA 1982-1988 -----	53.
I.8.- COMENTARIOS PERSONALES -----	57.

CAPITULO II

MARCO GENERAL JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS UNIDADES  
EJECUTORAS DE PAGOS DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NA  
CIONAL.

II.1.- DIVISION DE PODERES -----	63.
II.2.- EL EJECUTIVO FEDERAL -----	65.
2.1.- Atribuciones -----	68.
2.2.- Disposiciones Constitucionales de carácter - Administrativo -----	73.

	PAGS.
II.3.-SECRETARIOS DEL DESPACHO -----	78.
3.1.-Acepción -----	78.
3.2.- Carácter Político -----	78.
3.2.1.-Requisitos -----	79.
3.2.2.- Nivel Jerárquico -----	79.
3.2.3.- Deber y Obligación de Informar -----	79.
3.2.4.- Facultad y Deber de Refrendo -----	80.
3.3.- Carácter Administrativo -----	81.
II.4.- SECRETARIAS DE ESTADO -----	82.
4.1.- Acepción -----	82.
4.2.- Principales antecedentes en México -----	83.
4.3.- Competencia -----	84.
II.5.- ATRIBUCIONES LEGALES EN LA LEY ORGANICA DE LA - ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, DE LA SECRETA-- RIA DE LA DEFENSA NACIONAL -----	86.
II.6.- ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE LA DE-- FENSA NACIONAL, EN LA LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS Y SU REGLAMENTO INTE-- RIOR -----	89.
II.7.- DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION E INTENDEN-- CIA DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL ---	97.
7.1.- Facultades y Atribuciones -----	97.
7.2.- Su Estructura Administrativa -----	101.
7.3.- Subdirección de Administración -----	102.
7.4.- Sección de Presupuesto y Contabilidad -----	103.
7.5.- Grupo de Control de Unidades Ejecutoras de Pa gos -----	103.
II.8.- COMENTARIOS PERSONALES -----	105.

CAPITULO III.

MARCO PARTICULAR DE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DE PAGOS DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.

III.1.- CONCEPTO -----	109.
III.2.- ESTRUCTURA ORGANICA DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DE PAGOS -----	109.
2.1.- Organigrama -----	110.
2.2.- Instalación -----	111.
2.3.- Ubicación -----	112.
2.4.- Cambio de Ubicación -----	112.
2.5.- Clausura de las Unidades Ejecutoras de Pagos	113.
2.6.- Fusiones de las Unidades Ejecutoras de Pagos	114.
2.7.- Entrega de una Unidad Ejecutora de Pagos por Cambio de Titular -----	115.
III.3.- RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES -----	117.
III.4.- FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DE PAGOS -----	119.
4.1.- Sus Ingresos y Egresos -----	120.
4.2.- Manejo de Fondos y Valores -----	123.
4.3.- Cubrir Beneficios Económicos -----	124.
4.3.1.- Permanentes -----	129.
4.3.2.- Eventuales -----	136.
4.4.- Efectuar Descuentos -----	141.
4.5.- Documentación Manejable -----	148.
4.6.- Trámites Administrativos -----	155.
III.5.- FUNCIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA UNIDAD EJECUTORA DE PAGOS -----	159.
5.1.- Del Jefe o Titular -----	162.

## PAGS.

5.2.- Del Ayudante -----	164.
5.3.- Del Encargado de la Mesa de Contabilidad y - Glosa -----	164.
5.4.- Del Encargado de la Mesa de Trámite -----	165.
III.6.- RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS - EN LA UNIDAD EJECUTORA DE PAGOS -----	166.
6.1.- Del Jefe -----	166.
6.2.- Del Ayudante -----	167.
6.3.- Del Encargado de la Mesa de Contabilidad y - Glosa' -----	168.
6.4.- Del Encargado de la Mesa de Trámite -----	168.
III.7.- RELACIONES DE COORDINACION DIRECTA O INDIRECTA CON OTROS ORGANISMOS PUBLICO-ADMINISTRATIVOS -	170.
III.8.- COMENTARIOS PERSONALES -----	172.

## CAPITULO IV.

MARCO PARTICULAR JURIDICO QUE RIGE EL FUNCIONAMIENTO -  
DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DE PAGOS DE LA SECRETARIA \_  
DE LA DEFENSA NACIONAL.

IV.1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS ME- XICANOS -----	177.
IV.2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDE- RAL -----	183.
IV.3.- LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICA NOS -----	189.
IV.4.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL -----	190.
IV.5.- REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO,CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL -----	199.

	PAGS.
IV.6.- LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA -----	206.
IV.7.- LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION -----	209.
IV.8.- REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION ---	212.
IV.9.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS -----	215.
IV.10.- DISPOSICIONES CONTEMPLADAS DENTRO DE LA LEGISLACION MILITAR -----	225.
IV.11.- NORMAS DE CORRESPONSABILIDAD EN EL GASTO PUBLICO FEDERAL, EMITIDAS POR LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Y COMUNICADAS A LA DEFENSA NACIONAL -----	234.
IV.12.- OTRAS DISPOSICIONES JURIDICAS -----	236.
IV.13.- COMENTARIOS PERSONALES -----	238.
CONCLUSIONES -----	241.
BIBLIOGRAFIA -----	247.

NOTA: LAS CITAS BIBLIOGRAFICAS APARECEN AL FINAL DE CADA CAPITULO.

## I N T R O D U C C I O N

Durante los dos últimos siglos, el devenir histórico de México, se ha desarrollado en torno a la presencia de dos - Fuerzas Armadas, una Liberal y la otra Conservadora. Imperando el 19 de febrero de 1913 la creación del "EJERCITO NACIONAL", buscando en adelante, día a día, ser una Institución - Apolítica.

Paralelamente a la evolución de esas Fuerzas Armadas, - en el ámbito de la Administración Pública, se dá el de la Se cretaría de Guerra, hoy de la Defensa Nacional.

De gran magnitud fue el papel que jugó el Instituto Armado Mexicano a través de la historia, que sus requerimientos y necesidades fueron múltiples, observando con ello características propias que lo distinguieron de otras Instituciones.

En esa virtud, los militares, como Servidores de la Nación, desde antes de 1810 hasta nuestros días, han venido ab sorbiendo parte de los Egresos de la Federación, inclusive, durante los sismas de lucha en busca del orden, casi el 80% de los dineros públicos eran destinados a las Fuerzas Armadas del País.

Proyectado, junto con la evolución del Ejército y Fuer-



za Aérea Mexicanos, y propiamente la Secretaría de la Defensa Nacional, como integrante desde la génesis misma de la moderna Administración Pública, surge el órgano encargado de ejercer el gasto asignado a dicha Institución Armada y a la vez Administrativa.

Con lo anterior, quiero enmarcar la existencia de las "Oficinas de Pagos" o "Pagadurías" Militares, como órganos coadyuvantes del Servicio de Pagos en el ramo Militar.

Visto desde esta faz, el tema de tesis, va encaminado a estudiar dicho órgano ejecutor de pagos, pues aún cuando revista el carácter de inferior, jerárquicamente hablando, su importancia y trascendencia en el actuar público-administrativo "fue" y "es" de gran significación en la esfera del manejo de fondos y valores, propiedad y al cuidado del Gobierno Federal. Así las cosas, su análisis debe ser examinado en forma concisa y no aislada.

Utilizando el método de análisis, en razón de una exigencia operacional deductiva, el tipo de tesis que pretendo mostrar es de carácter histórico-jurídico-descriptivo-propositiva, adoptando como plan expositivo el que a continuación reseño:

El capítulo I "Marco Histórico de la Organización y Funcionamiento de las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional", comprende el estudio de la --

evolución que ha tenido la Unidad de mérito, desde la etapa Independiente hasta nuestros días, así como la del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicanos, Secretarías de Estado, mayúsculamente la de la Defensa Nacional, Constituciones Políticas y Leyes Orgánicas de la Administración Pública de mayor trascendencia, según la época, ello por ser de vital importancia para entender y comprender la existencia de las Pagadurías Militares.

El capítulo II, "Marco General Jurídico-Administrativo de las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la - Defensa Nacional", partiendo de la División de Poderes, continuando con el Ejecutivo Federal en especial, acto seguido con las atribuciones y facultades de los Secretarios de Estado, así como de las Secretarías que postulan, particularizando con la de la Defensa Nacional, Dirección General de Administración e Intendencia, se describe la ubicación que las - Oficinas Ejecutoras de Pagos en el Ramo Militar, guardan en la esfera administrativa federal.

El capítulo III, "Marco Particular de Organización y - Funcionamiento Administrativo de las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional", comprende un estudio, desde el punto de vista estructural y funcional de tal Unidad, dentro del contexto real administrativo, así como las facultades, obligaciones y responsabilidades de los - Pagadores Militares y demás servidores que las atienden, y

El capítulo IV, "Marco Particular Jurídico que rige el

funcionamiento de las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional", muestra una investigación jurídica dogmática, rescatando de entre diversos ordenamientos legales federales, militares y disposiciones administrativas, aquellas que regulan la actividad de las Unidades en cuestión.

Finalizando, el presente estudio tiene como finalidad - analizar y comentar jurídica y administrativamente, la existencia, estructura y funcionamiento del órgano denominado - "Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional"o "del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos", revisando para el efecto los tratados del Derecho en General, Administrativo, Constitucional y diversas Leyes, Reglamentos, -- Disposiciones, etc. del orden federal y militar, tal y como se cita en la Bibliografía de la presente.

## C A P I T U L O I

### MARCO HISTORICO DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DE PAGOS DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.

Previo al período Independiente, es de tomar como inicio de antecedentes, la situación de la Nueva España durante los tres siglos de dominación española, es decir, durante el régimen colonial.

La población total de la Nueva España, al comenzar el siglo XIX se calculaba en unos 6 millones de individuos pertenecientes a distintos Grupos Etnicos; 2 millones y medio de indios; otros 2 millones y medio de mestizos y castas; y aproximadamente un millón de españoles, de los cuales poco más de 90 mil eran criollos y sólo unos 70 mil peninsulares, entre los cuales existía un gran profundo malestar social, económico, cultural, etc.

Como es sabido, la condición de los indios en ese entonces histórico era de sometimiento, quedando hacia los españoles en calidad de encomendados, a pesar de las Leyes dictadas para gobernarlos, considerándose como menores sujetos a una tutoría, desempeñándose como peones en las haciendas y minas de los españoles, ajenos a las artes, oficios extranjeros, empleos y cargos públicos, del comercio, la industria, etc.

Los mestizos y castas, eran los individuos más útiles de la población colonial, ejercían todos los oficios y artes mecánicas, eran los criados de confianza en los trabajos agrícolas y en los transportes, teniendo el privilegio de proveer de Soldados al Ejército.

Los Españoles, peninsulares y americanos, formaban la clase predominante en la colonia por su ilustración y riqueza, acaparando todos los empleos públicos y disfrutaban exclusivamente de los derechos civiles y políticos, pese a ello existían desigualdades entre éstos.

Los españoles peninsulares, tenían en sus manos el poder, la fuerza, la administración de la justicia, el comercio, las propiedades, la riqueza, los puestos de mando (altas jerarquías en el Ejército), es decir, poseían el total dominio de la población.

Los españoles americanos y criollos, estaban alejados de los empleos de cierta importancia, viéndose limitados a las actividades subalternas de las oficinas, funciones de curas, de abogados, o bien de proveer de oficiales al Ejército. 1\*

Rendida la Ciudad de México (Tenochtitlán) y sometidas las tribus existentes en su vasto territorio, la Nueva España se vio reflejada en una relativa paz, la cual no imponía la necesidad de sostener un Ejército numeroso, existiendo unos cuantos Cuerpos Militares estables, para la custodia del Real Palacio de México, protección de algunos puertos marítimos, puntos claves de las Zonas Fronterizas (Norte de la Colonia a finales del siglo XVII), asegurar el sometimiento de los pueblos ocupados, rechazar excursiones de tribus nómadas, y estar en condiciones de repeler, en su caso, invasiones exteriores provenientes de otras Naciones Europeas. Administrados originalmente por la Casa de Contratación de Sevilla, después por el Real y Supremo Consejo de Indias y en 1763 por la Secretaría de Estado y el Despacho Universal de Indias; hasta antes de 1762, las tropas profesionales pagadas directamente por el Gobierno tenían cortos efectivos, siendo el total de esas tropas apenas el de tres mil hombres. Reducida fuerza fue aumentada tras de la ocupación de la Habana Cuba por los Ingleses el 13 de agosto de 1762, por el entonces Virrey Joaquín de Monzerrat, Márquez de Cívias (1760-1766), quien se encargó de reorganizar al Ejército Virreinal, temiendo una posible invasión al Territorio de la Nueva España, valiéndose --

para tal reforzamiento la cración de nuevas Unidades con los recursos de la Nueva España, y otros que costearon propietarios y comerciantes acaudalados, aportando cantidades de dinero para el sostenimiento de éstas. España aportó cuadros de Jefes, Oficiales y Soldados Mercenarios. Invasión que no tuvo lugar debido al Tratado de Paz que se firmó entre España e Inglaterra, un año después de la caída de la Habana, formándose en 1776 el Real Regimiento de América, que sería la base del Ejército Colonial. En los Virreinos subsecuentes, el Ejército tendió a aumentarse y reorganizarse. 2\*

#### I.1.- PERIODO INDEPENDIENTE.

La Insurgencia se originó por causas de índole político, económico y social, entre las que destacaron: La Independencia de las Colonias Inglesas de Norteamérica; la influencia de las doctrinas democráticas y liberales, difundidas por filósofos como Voltaire, Montesquieu, Russeau y los Enciclopedistas Franceses, y el triunfo de la Revolución Francesa; el estímulo final fue la abdicación de Carlos IV de España en favor de Napoleón I y entronizamiento de su hermano Jose Bonaparte como Monarca Español.

El año 1808, marca el momento en que la ebullición ideológica se precipita, pues no es de negar que en años anteriores existieron diversos movimientos objetivados a alcanzar la independencia, mismos que fueron apagados con facilidad, ya que estaban promovidos para un particular provecho por grupos minoritarios. El criterio de los peninsulares se reduce a afirmar que nada ha cambiado en la Nueva España, todo debe permanecer como estaba, sin que nadie se atreva a hablar de cambios

o novedades. Pero para los criollos, representantes del Ayuntamiento o Cabildos Municipales, voceros de la marcha hacia la emancipación de la Nueva España, la desaparición efectiva del Monarca, obliga a plantear el problema del asiento de la Soberanía, tesis que es sustentada por el Síndico del Ayuntamiento Francisco Primo de Verdad y secundado vacilantemente por el Virrey Iturrigaray, por así convenirle ante la oposición de la Audiencia, en el sentido que el gobierno de la Nueva España recayera en las autoridades establecidas (Virrey y Ayuntamientos). Marcha que no tuvo resultados fructíferos, debido a la violencia y rompimiento legal del partido español, quienes acordaron derrocar y encarcelar al Virrey Iturrigaray, estando éste dispuesto a aceptar los razonamientos de Primo de Verdad (como ya se dijo, acontecimiento que se llevó a cabo la noche del 15 al 16 de septiembre de 1808, encabezado por Gabriel de Yermo), así como también el encarcelamiento de los licenciados Primo de Verdad y Juan Francisco Azcárate, el Padre Melchor de Talamantes y otros de menor renombre, acusados como cómplices de la revolución, muriendo el primero a los pocos días de prisión (4 de octubre de 1808) y el tercero en un calabozo en la fortaleza de San Juan de Ulúa, escapando el segundo con muchos padecimientos. Ahogándose así el primer intento de Independencia. 3, 4,5 \*

El Golpe de Estado del 16 de septiembre de 1808, puso fin a los intentos de establecer un Congreso Nacional en la Ciudad de México y propósitos de independencia, que por vías de persuasión pacífica quisieron alcanzar Verdad, Azcárate, Talamantes y demás partidarios (criollos), afectos a las ideas cambiantes. En adelante, la oposición al poder real tendría que surgir en la provincia, de hombres decididos a recurrir a las armas. 6\*



Al disolver el Virrey Garibay (quien sustituyera a Iturrigaray), las tropas acantonadas en Jalapa, dispuso que partes de estas se trasladaran a Valladolid, Michoacán, en donde el Teniente Mariano Michelena comunicó a varias personas sus proyectos de independencia, estando de acuerdo con él varios militares y religiosos. Conspiración que tuvo algunas indiscreciones, ante la denuncia y delatación de uno de los conjurados, impidieron tal iniciación al ser hechos prisioneros y sujetos a proceso los promotores del movimiento rebelde, obteniendo su libertad más tarde por orden del Virrey Javier Lizana (quien sustituyera a Garibay), resolución que le costaría más tarde su destitución.

La fracasada conspiración de Valladolid tenía ramificaciones en algunos lugares de la Intendencia de Guanajuato, llevándose a cabo juntas subversivas al año siguiente, encabezadas por el Capitán José Ignacio Allende, quien extendió su radio de acción a otros lugares, invitando a clérigos y militares, criollos descontentos con el régimen español. El sitio principal de reunión lo fue la Ciudad de Querétaro, donde se entrevistaban originalmente Lazo, Altamirano, Epigmenio, Hemeterio González, los Capitanes Arias, Allende, Aldama y Abasolo, el Corregidor Miguel Domínguez, su esposa Josefa Ortiz de Domínguez, y finalmente el invitado a encabezar el movimiento de conspiración, **Don Miguel Hidalgo y Costilla**, quien ante la denuncia del pronunciamiento y traiciones por parte de varios integrantes, así como también las aprehensiones de diversos partidarios, en la madrugada del 16 de septiembre de 1810, previo acuerdo con Allende, Aldama e Ignacio Pérez, decidió iniciar el movimiento de Independencia, libertando primeramente a los presos de la cárcel de la población, a quienes armó, incorporándose al movimiento los Soldados del Regimiento de Dragones de la Reina, instalado en las cercanías de la parroquia, apropiándose de lanzas y espadas, aprehendiendo al sub-

delegado y dieciseis españoles, recogiendo los fondos que guardaba el encargado de los diezmos, posteriormente reunió una muchedumbre formada por vecinos de la localidad y caceros -- próximos frente al templo, invitándolos a la insurrección contra el gobierno virreinal, prometiendo pagarles UN PESO DIARIO A TODOS AQUELLOS QUE SE UNIERAN MONTADOS A LA REBELION Y MEDIO PESO A QUIEN LO HICIERA A PIE.

De esta manera EL EJERCITO INSURGENTE en la primera fase de la Guerra de Independencia, estaba integrado de 600 a 800 hombres, armados con fusiles, escopetas, pistolas, lanzas, picas, espadas, machetes, hondas y asperos de labranza.

De Dolores partió Hidalgo a San Miguel el Grande, donde entró con cinco mil hombres, debido a la gente que se agregaba al movimiento durante su desplazamiento, incorporándosele dos Escuadrones del Regimiento de la Reina, ahí incautó los caudales de los españoles y las rentas reales. Después continuó a Celaya, donde entró una fuerza de veintemil hombres, -- ofreciendo el grado de Coronel a quien se presentaba con mil individuos ó más, CON UN HABER DE TRES PESOS DIARIOS y el de obtener pingües beneficios con el saqueo. De Celaya partió a Guanajuato, agrupando un Ejército de ochenta mil hombres, donde tras de una batalla tomó dicha Ciudad, apoderándose de los caudales de los españoles y de algunos ricos comerciantes, nombrando intendente a Francisco Gómez para la Administración de los bienes.

El Virrey Venegas (quien tomó posesión el 13 de septiembre), ante tales acontecimientos ordenó al Brigadier Felix Ma. Calleja reunir todas las tropas y marchara a perseguir a los insurgentes, organizando nuevas tropas conservadoras en la Ciudad de México.

De Guanajuato, Hidalgo salió rumbo a Valladolid, tomándola pacíficamente, donde recabó cuatrocientos mil pesos del cabildo de la Catedral, sumándose a su Ejército dos Regimientos provisionales. Después de la Batalla en el Monte de las Cruces, Hidalgo partió rumbo a Querétaro, antes de llegar sufrió una derrota ante las tropas de Calleja (Aculco, Méx.), tomando los jefes del movimiento insurgente distinto rumbo. Tomada la Plaza de Guadalajara por el Amo Torres, Hidalgo se desplaza a esa Ciudad. Al saber ésto el Virrey ordena a Calleja enfrente en ese lugar a los insurgentes, realizándose en el Puente de Calderón una Gran Batalla, donde es derrotada la milicia liberal, desplazándose a diversos lugares del país los principales caudillos del movimiento, siendo aprehendidos finalmente por Elizondo en las Norias de Baham (Coahuila), siendo fusilados más tarde (junio y julio de 1811).

Con la captura y posterior ejecución de Hidalgo, Allende, Aldama y Abasolo, culmina la primera fase de la Guerra de Independencia.

La amplitud en detalle de la primera etapa del movimiento independentista en su aspecto meramente histórico, fue en razón de conocer el nacimiento, de lo que un siglo después sería "El Ejército Mexicano", aunado a ello, conocer sobre la existencia de dos fuerzas yuxtapuestas, con intereses diferentes; el uno conservador, administrado y sostenido por el Virrey, la burocracia, el alto clero y los ricos comerciantes (españoles), y el otro liberal, mal armado, integrado por tropas de desagradable calidad y escasos conocimientos bélicos, malamente organizados y bajamente remunerados, debido a que la fuente de sus ingresos provenía de los criollos, de estabilidad económica más o menos aceptable, de medianos comerciantes, del bajo clero y principalmente de las ganancias que resultaban a través de la toma de algunas ciudades.

Ahora enfocaré el estudio histórico que nos ocupa, en el aspecto administrativo.

Don Miguel Hidalgo intentó en Guadalajara (diciembre de 1810), la organización de un Gobierno Constitucional y Administrativo, creando para el efecto Tres Secretarios, uno con el carácter general de Secretario de Estado y del Despacho, otro de Gracia y Justicia, y el último de Guerra, nombrando para el primero a Don Ignacio López Rayón, para el segundo a Don José María Chico, y el último representado por él en su calidad de Jefe Supremo de la Nación.

La Segunda operación militar de la Guerra de Independencia, incluye las desarrolladas bajo el mando de Morelos a finales de 1810, hasta diciembre de 1815. En esta etapa el Ejército Liberal estaba compuesto semejantemente al de Hidalgo, cuyos emolumentos eran cubiertos con los dineros que se obtenían del despojo de los ricos, nobles y empleados de primer orden (criollos y gachupines), denominándose al organismo encargado de efectuar pagos a los militares "CAJA MILITAR", siendo éste el primer antecedente, puede decirse, de lo que fue una - Pagaduría Militar, la cual no contaba con una Organización de finida, debido a su inestabilidad, pues hacia donde enfilaba el Ejército, éstas hacían lo mismo.

De gran mérito es la labor que tuvo Morelos sobre el aspecto político, al expedir el 11 de septiembre de 1813, el Reglamento para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso, como un Cuerpo Representativo de la Soberanía Nacional, en el cual se pueda librar la absoluta dirección de las operaciones militares y diera personalidad jurídica a la Nación. Dicho Congreso instalado en Apatzingan, Michoacán en 1814 (agosto y octubre) dió como resultado el "Decreto Consti

tucional para la Libertad de la América Mexicana", conocido - con el nombre de Constitución de Apatzingan, la que organizaba al Poder Público en Legislativo, Judicial y Ejecutivo, recayen do el primero en el Supremo Congreso Nacional, el segundo en el Supremo Tribunal de Justicia y el último en Tres Individuos. En materia administrativa el artículo 134 de la Constitución creada, contemplaba tres Secretarías de Estado; Guerra, Hacienda y de Gobierno, agregando Serra Rojas la de Relaciones Interiores y Exteriores. 7\*

La Tercera fase de la Guerra de Independencia, es ciertamente llamada anárquica, caracterizándose por la falta absoluta de unidad - de los mandos liberales, la diseminación de esfuerzos, lo que llevó a que en diversos puntos del país existieran dirigentes insurgentes, fácilmente derrotados por las tropas del Virrey Calleja, a excepción del Ejército Insurgente Sureño, encabezado por Vicente Guerrero, así como también la notable campaña de Francisco Javier Mina. Escasa es la labor política que obtuvo esta tercera etapa liberal, debido a la división de los dirigentes independientes. Es de notar que las fuerzas armadas liberales se mantenían del producto de la agricultura, pues - la mayor parte de los rebeldes eran campesinos y sin cultura, situación contraria la del Ejército Conservador que eran bien remunerados por las altas autoridades del virreinato.

La Cuarta y última parte de la lid emancipadora, en los años de 1820 y 1821, debe su consecuencia a los acontecimientos ocurridos en España, cuando al triunfo de la Revolución - de este país, iniciada por los militares Quiroga y Rafael Riego, de ideas liberales, obligan a Fernando VII jurar la Constitución Liberal de Cádiz decretada en 1812, pues el restablecimiento de este cuerpo legal, afectan las prerrogativas detenidas por el Alto Clero, los comerciantes poderosos, el Ejército Virreinal, el propio Virrey y los ricos peninsulares, --

así como a los criollos de alto rango económico (partidarios del absolutismo). Viendo lesionados sus intereses estos personajes, originalmente tenaces enemigos de la emancipación, se tornan en forma aparente partidarios del movimiento libertario. Como resultado de sus reuniones en la Casa de Ejercicios de la Profesa, acordaron no jurar la Constitución de Cádiz y se gobernará la Nueva España en forma independiente al mandato Español, y que mejor momento que otorgar a la primera su independencia, por lo tanto, puedo decir con objetividad, que el movimiento de Consumación de independencia en México, fue eminentemente de carácter conservador, lógicamente reaccionario frente a la situación española, nombrando a Agustín de Iturbide para encabezar el mismo en favor de los conjurados.

Una vez organizado el Ejército de Iturbide, sostenido por el gobierno virreinal y demás afectados en sus prerrogativas, ante la decisión de implantar nuevamente la mencionada Constitución, tuvo como primera misión combatir al Ejército Liberal Sureño de don Vicente Guerrero y Pedro Ascencio, enfrentamientos en los cuales Iturbide tuvo una serie de reveses, por lo que los ahora partidarios de la independencia, tuvieron que llamar a colaborar a los insurgentes (dada la similitud aparente de objetivos), creándose para el efecto el "PLAN DE IGUALA", el cual beneficiaba a todos en general, tanto al clero, ricos, militares insurgentes, indios y clases medias al otorgarles ciertas garantías.

La alianza del Ejército Iturbidista con su similar insurgente de Vicente Guerrero, creó EL Ejército Trigarante. - Adheridos aparentemente los principios de libertad, se firmó el 24 de agosto de 1821 el "Tratado de Córdoba", entre Iturbide y el Virrey Don Juan O'Donojú, que era un liberal avanzado, ofreciendo que para la pronta terminación de la guerra, haría

que las tropas españolas salieran de la Nueva España, mediante una capitulación honrosa.

De esta manera, las fuerzas realistas evacuaron la Ciudad de México (21 y 22 de septiembre), entrando las Tropas Trigarantes que debían reemplazarlas el día 27 de septiembre de -- 1821. Así, se consumó la Independencia Política de México, por una transacción entre antiguos enemigos, interesando saber -- aquí, la implantación de un Ejército Liberal Mexicano, llamado en ese entonces "Ejército de las Tres Garantías".

La obra política del mencionado acontecer histórico, es sin duda el Tratado de Córdoba, siendo una recopilación del - Plan de Iguala, de entre cuyos puntos, en razón de la materia destacan:

1.- Un gobierno monárquico templado por el Ejército de - las Tres Garantías.

2.- Será sostenido este gobierno por dicho Ejército. Sacrificándose del primero al último de sus individuos, antes - de sufrir la más ligera infracción de ellas.

3.- Este Ejército observará a la letra la Ordenanza, sus Jefes y Oficiales continuarán en el pie en que están, con la - expectativa de los empleos vacantes, estimando su necesidad.

4.- Las tropas de que se componga se considerarán como - de línea y lo mismo las que abracen luego tal Plan.

5.- Los empleos se derán en virtud de informes, que los - respectivos Jefes proporcionen, otorgándose a nombre de la Na - ción provisionalmente.

Lograda la Independencia, tocaría ahora el saber que ha - cer con ésta, ó mejor dicho, como gobernar al Pueblo Mexicano, pues la consumación de la misma no significó para México la -

abolición automática de muchas estructuras políticas, económicas o administrativas existentes, interesando primordialmente estos tres aspectos, pues el programa liberal demandaba una inmediata organización.

En el aspecto político, se instaló la Junta Soberana Provisional Gubernativa el 28 de septiembre de 1821, la cual se encargó de redactar el Acta de Independencia del Imperio Mexicano. La función principal de este órgano sería convocar elecciones, para instalar el Congreso Constituyente, a fin de que el mismo redactara la Carta Magna, pero previa a esta situación tuvo que resolver una serie de problemas en materia política, legislación y hacienda ( este último aspecto en relación a la falta de fondos); aprobando para el efecto en materia administrativa el 8 de noviembre, el Reglamento para el Gobierno Interno y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, fijando en él la organización y competencia de las cuatro que creaba: La de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra, con encargo de lo perteneciente a Marina.

Resueltos los conflictos de mérito, se instaló el Congreso el 24 de febrero de 1822, mismo que fue disuelto por el Emperador Iturbide el 31 de octubre del mismo año, por chocar las ideas de ambos, dándose así en la Historia de México el primer Golpe de Estado, con tal actitud, no hizo sino acrecentar más los problemas de por sí existentes en la naciente nación, el erario estaba agotado y el ramo de hacienda completamente desorganizado, habiendo un déficit de cuatro millones de pesos, pues mientras los gastos aumentaban, los ingresos disminuían, pudiendo afirmar que el 80% de éstos los absorbía la incipiente burocracia y el Ejército. El 1/o. de febrero de 1823 se reinstala el Congreso, en virtud de la desaprobación



de la conducta de Iturbide a través del "Plan de Casa Mata".-- Rehabilitado el Congreso, hizo fuerte oposición al emperador, por lo que se ve en la necesidad de renunciar al cargo. Más tarde, el Poder Legislativo decreta la nulidad del Plan de -- Iguala y el Tratado de Córdoba, haciendo la designación de un nuevo Ejecutivo, que es asumido por un Triunvirato, que residió en Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, quienes se vieron en la necesidad de organizar la Hacienda Pública por las razones expuestas, contratándose así los primeros empréstitos del gobierno, en Londres con la Casa Goldsmith ( 16 millones de pesos ), y el otro con la Casa Richardson -- (igual cantidad), con distinto por ciento de interés, pues las tropas de ese tiempo vivían de préstamos forzosos.

Conviene señalar que en esta Cuarta y última etapa de culminación de Independencia, las Fuerzas Armadas de México recibieron distintas denominaciones, la primera, como ha quedado apuntado "Ejército Triguarante" (27 de septiembre de 1821), la segunda "Ejército Imperial Mexicano", y la tercera "Ejército - Nacional Mexicano", en virtud del Decreto de fecha 16 de abril de 1823, expedido por el Congreso, cuyo texto es: "lo que antes se llamaba Imperial, para lo sucesivo llevara el nombre - de Nacional", motivo por el cual se denominó así al Instituto Armado, nombre que ostenta hasta nuestros días.

En el ámbito administrativo, la Secretaría de Guerra y - Marina, se encargaba de tratar todos los asuntos relacionados con el Ejército y la Marina, nombrándose el 4 de octubre de - 1821, para ocupar esta nueva dependencia, al Marino Retirado Antonio de Medina. Este primer Secretario de Estado, se encargó de organizar al Ejército; en primer lugar acordó la Planilla Orgánica ( como se iba a dividir e integrar, administrativa y operativamente), enseguida promulgó disposiciones rela

tivas con las Jerarquías, Uniformes, Divisas, la Bandera, Escudo, etc. En Resumen, el Ejército Imperial Mexicano quedó compuesto teóricamente de veinte mil hombres ( 9,000 infantes, - 10,500 dragones y caballería, 600 artilleros, etc.), más ciertos Cuerpos Provisionales existentes en diversos lugares de la República, cuyos emolumentos, como se ha dicho, ocupaban - junto con la burocracia un 80% de los ingresos, estando el estudio de Programación a cargo de la Secretaría de Hacienda.

El Congreso Constituyente se instaló solemnemente el 7 - de noviembre de 1823, entrando inmediatamente en sesiones para expedir finalmente la Constitución Federal de 1824, que se promulgó el 4 de octubre de dicho año, adoptando el sistema - de gobierno Republicano, Representativo, Popular y Federal, - dividiéndose el Poder en: Legislativo (depositado en 2 Cáma-- rras, una de Diputados y la otra de Senadores); Judicial (se - confiaba en la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Cir-- cuito y Jueces de Distrito), y Ejecutivo (encargado a un Pre-- sidente y un Vicepresidente). Este Cuerpo Legal remitía a --- una Ley expedida por el Congreso, relativa a la existencia -- de las Secretarías de Estado, en su artículo 117, Sección VI, estipula que continuaron los mismos cuatro Ministros, señalados por la Junta Soberana Provisional Governativa.

Durante el gobierno del General de División Miguel Fer-- nández Félix, mejor conocido como Guadalupe Victoria ( 10 de octubre de 1824 al 1/o. de abril de 1829), se respetó la exis-- tencia de las Cuatro Secretarías de Estado, estatuidas por di-- cha Junta.

La tarea en reseña breve, por lo que toca a las Secreta-- rías de Hacienda, Guerra y Marina, puede resumirse de la si-- guiente manera:

"HACIENDA.- Se expidió la Ley de 8 de noviembre de 1824 sobre el arreglo de la Administración de la Hacienda Pública; a la Tesorería General del Ejército y Hacienda Pública, se le denomina en los sucesivo "Tesorería de la Federación"; el 10 de mayo de 1826 se promulgó el Reglamento para la Sección de la Contaduría Mayor, el cual imponía la obligación de revisar los Presupuestos Generales de Gastos, también estableció los procedimientos a seguir en contra de algún funcionario o empleado que manejara caudales públicos".

"GUERRA Y MARINA.- En este ramo, el Presidente Victoria tuvo como Secretarios a Manuel de Mier y Terán, Manuel Gómez Pedraza, Manuel Rincón y Francisco Moctezuma; señaló que se había adelantado la disciplina del Ejército, lo dotó de equipo, así como de un Uniforme propio en 1826, comenzó a recibir armamento y artillería de Europa para el Ejército Nacional; pese a la celebración de préstamos con diversas Instituciones de Crédito y particulares, sufragó los pagos que demandaban tanto los miembros del Instituto Armado, como sus empleados, aunado a ello para colmo de males, la fuga de capitales mediante la expulsión de los españoles del Territorio Mexicano. 8\*

## I.2.- EPOCA DE LA REFORMA.

Esta época, acertadamente denominada así, se va a caracterizar por la presencia del pensamiento renovador de grandes personajes, tanto en el ámbito político, económico y social, debido a la anarquía imperante en lo interno, existente hasta 1830, prevalece también por su constante lucha en busca del poder, que a final de cuentas, no concluye sino con la presencia de una Nación más pobre en lo económico.

El 1/o. de abril de 1833, llegan al poder el General Antonio López de Santa Anna como Presidente, y Don Valentín Gómez Farías como Vicepresidente, produciéndose un fenómeno especial, pues desde un principio asume el poder el vicepresidente, retirándose el titular, pero esto en forma alterna, ya que toma la Presidencia, la deja, la vuelve a ocupar y así sucesivamente, toda vez que en sus ausencias se va a encargar de provocar rebeliones contra los reformistas, o bien a descansar.

Se ha llamado a Valentín Gómez Farías "el patriarca del liberalismo y el precursor de la reforma", con un grupo de intelectuales (Moña, Zavala y otros), propuso las primeras leyes y reglamentos reformistas, destinadas a destruir las Instituciones y privilegios de las Altas Clases Sociales, que significaban un obstáculo para la marcha progresista del país, en sí del Clero y del Ejército. El programa transformador incluyó reformas tanto eclesiásticas (suprimir el pago del diezmo, secularización de bienes, etc.), educativas (educación a cargo del Estado, extinción de escuelas a cargo del clero, etc.), hacendarias y del Ejército. En lo Hacendario se acordó la desamortización de los bienes del clero, con el objeto de cubrir la deuda nacional, ya que el Estado estaba en completa bancarrota; por lo que hace al Ejército, los reformadores concordaron en destituir la Fuerza del Ejército permanente, disponiendo se disolvieran todos los cuerpos militares que se habían sublevado contra el gobierno imperante, lo anterior, no con el fin de carecer de tal fuerza, sino con el único de crear uno nuevo, fiel a la ideología política, se propuso también su reducción, disminuyendo el alto número de Jefes. Al efecto se creó la "MILICIA NACIONAL", organizada por los Estados con elementos del pueblo.

En 1838, bajo el gobierno centralista de Bustamante, y -

gracias al impulso progresista del General José María Tornel y Medivil, Ministro de Guerra y Marina, se promulgaron algunos decretos benéficos para el Ejército. En septiembre se decretó el arreglo de las Armas de Artillería e Ingenieros. La primera debería de comprender como personal permanente 3 Brigadas a pie, una a caballo y 5 compañías fijas, la Plana Mayor de cada Brigada comprendería un Coronel Jefe, un Teniente Coronel, Jefe de Instrucción, 2 Jefes de División, un primer ayudante, 2 segundos ayudantes, 2 subayudantes, UN CAPITAN PAGADOR, un Capellán, un Sargento 1/o. de Brigada, un Tambor o Corneta Mayor un Armero, un Cabo y 8 abastecedores. Por lo que se refiere - al Arma de Ingenieros, comprendería una Dirección General, un Cuerpo Facultativo, un Batallón de Zapadores con una fuerza - de 600 hombres, distribuidos en 6 compañías, integrándose la Plana Mayor de un Teniente Coronel, Jefe del Batallón, un primer ayudante, UN CAPITAN PAGADOR, un Teniente de Ingenieros, etc. Asimismo se organizó la Infantería y Caballería, comprendiendo en sus Planas Mayores un PAGADOR MILITAR. 9\*

Ideales que se vieron frustrados ante la represión hecha por Santa Anna, en virtud de habérselo pedido el Clero y el Ejército, pues con la actividad reformista sentían agraviados sus intereses, reclamando la no violación de los mismos, a través de la existencia de sus fueros. Objetivo que es acrisolado en definitiva, mediante la promulgación de la Constitución de las Siete Leyes (30 de diciembre de 1936), que establecía el régimen de gobierno Centralista. Esta Constitución contempló cuatro Ministros para el despacho de asuntos de gobierno; Uno del Interior, Otro de Relaciones Exteriores, El de Hacienda y el último de Guerra y Marina (Ley IV, Art. 28). 10\*

Cecilia Noriega Elio, en su obra titulada "El Constituyente de 1842", con lujo de detalle, explica los principales

acontecimientos que tuvieron lugar durante la República Centralista de 1836 a 1843; desde la situación que vivía ésta, bajo el régimen de las Siete Leyes, cuya característica primordial era la miseria del Estado, la inseguridad de bienes y personas, así como los diversos pronunciamientos iniciados por los Federalistas (Gómez Farías, Paredes Arrillaga, Gabriel Valencia, - Alvarez, y posteriormente Santa Anna -1841-1843), por la regeneración de la República Mexicana, cuya mayoría eran Generales del Ejército, a tal grado que se reunieron éstos para crear - las "Bases de Tacubaya". Noriega Elio, dá a conocer en su obra todos los pasos que se suscitaron durante el Congreso de 1842; desde el interludio electoral, los conflictos preelectorales, la convocatoria para elecciones, la instalación del Congreso, los debates, y su rotundo fracaso, pues su proyecto de Constitución se vió frustrado, mediante la implantación de una Junta Nacional Legislativa, constituida por un grupo de notables, - que más tarde (1843) redactarían "La Constitución de las Bases Orgánicas de 1843", imponiendo la Segunda República Centralista, siendo emperador Santa Anna. Estas Bases, para la administración de la República, introdujeron una innovación al crear el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria al lado de Relaciones Exteriores, que se extendió a - las ramas de Gobernación y Policía, al de Hacienda y al de Guerra y Marina.

La derrota de los reformistas, se debió básicamente a -- que el poder estaba en manos de los militares, y aunque fueran minoría, se imponía su voluntad sobre aquellos.

Es de observar que en esta época, gran número de militares del Ejército permanente, era debido a las constantes pugnas interiores y exteriores (como la guerra de Texas que generó muchos gastos, hechos por los militares mismos), luego entonces es fácil de explicar el porqué no tenían cabida los --

ideales reformistas de disminuir su Planilla Orgánica, pues - el poder sin una fuerza de apoyo, no podría subsistir; de esta manera se comprende también porqué el Instituto Armado absorbía casi la mayor parte de los ingresos de la República. Así tenemos el informe del General Gabriel Valencia, sobre las -- cuentas de sus Pagos y Gastos en la Revolución de 1841, que a saber son:

"\$ 117'356.05 recibidos para las atenciones de la PAGADURÍA DEL EJERCITO DEL CENTRO, \$ 20'000.00 mandados a Paredes en junio , para que ejecutose su pronunciamiento, -- \$ 3'035.00 en gastos de comisionados a gentes de la revolución en favor de la regeneración Política de la República, cuya cuenta está documentada de \$ 4'000.00 mandados a Juan Alvarez". 11\*

Cierto o no este dato, lo que interesa es la mención de - la Pagaduría del Ejército del Centro, la cual se encargaba de cubrir los emolumentos del Ejército Permanente, a través de los diversos Pagadores existentes en la milicia.

En diciembre de 1846, se restaura el Federalismo (los Estados sustituyen a los Departamentos), y en 1847 se publica el Acta de Reformas (21 de mayo), que no viene a ser sino el establecimiento de la Constitución de 1824, con algunas reformas, - gobernando nuevamente Santa Anna, siendo sustituido más tarde por J. Joaquín Herrera.

Después de la invasión extranjera por Estados Unidos (1847 y principios de 1848), Santa Anna vuelve al poder en abril de 1853 para crear una Dictadura, entre una de sus medidas administrativas, fue la de aumentar considerablemente el Ejército, - creándose una guardia especial, que le acompañara a donde quiera

que fuera, y para mantenerlo, establecía impuestos o aumentó - los ya existentes, gravando la importación y exportación, llegando a cobrar contribuciones hasta por puertas, ventanas y - animales domésticos, pese al disgusto del pueblo. Con la Dicta dura se suspendió la Constitución Federal de 1846, convirtiéndose los Estados otra vez en Departamentos. Durante la Dictadu ra, Santa Anna gobernó con las "Bases para la Administración - de la República", hasta la promulgación de la Constitución del 23 de abril de 1853, creándose cinco Secretarías; Relaciones - Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina, agregando el ramo de Re laciones Interiores a la Secretaría de Justicia y Negocios Ecle siásticos e Instrucción Pública, creándose la de Fomento, Colo nización, Industria y Comercio, el 12 de mayo se modifican di chas Bases para crear una Sexta Secretaría, la de Gobernación.

Ante el descontento de la población por la Dictadura San tanista y en virtud de que el Ejército Profesional estaba entre gado al dictador. Florencio Villarreal proclama el Plan de Ayu tla, motivo por el que se vió en la imperiosa necesidad de que se improvisaran hombres para formar un nuevo Ejército, que le\_ daría lustre y prestigio, sirviendo para defender las ideas - progresistas y posteriormente las Instituciones Liberales y Re públicas. Derrotado el Dictador, a través de la Revolución de Ayutla, el viejo Ejército Profesional se tuvo que adherir a - los ideales de ésta.

Durante el Gobierno de Comonfort, se dictó la llamada Ley Juárez (23 de noviembre de 1855), con lo que las clases privi legiadas del Ejército y el Clero, sufrían su primera merma, al suprimirse el Fuero Eclesiástico y el Militar. Después del triun fo de la Revolución de Ayutla, el 18 de febrero de 1856, se - inaugura el Congreso Constituyente, quien redactó la Carta Mag na de 1857. De entre sus integrantes es de mencionar la desta-



cada labor legislativa de PONCIANO ARRIAGA, Yañez, Olvera, Romero, Díaz, Cárdenas, León Guzmán, Ocampo, Castillo Velasco, - entre otros. Los trabajos de la Asamblea Constituyente terminaron en febrero de 1857, promulgándose el 12 de dicho mes y año. Es de interés saber su contenido: I.- De los Derechos del Hombre; II.- De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno; - III.- De la División de Poderes; IV.- De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos; V.- De los Estados de la Federación; VI.- Previsiones Generales; VII.- De la Reforma de la Constitución; VIII.- De la Inviolabilidad de la Constitución. 12\*

En lo tocante al poder público, éste se dividió en Legislativo, Judicial y Ejecutivo, el último desempeñado por el Presidente de la República, asistido por Cinco Secretarios de Estado, o el número necesario para el despacho de los asuntos de orden administrativo, según lo establezca el Congreso por una Ley Secundaria, tal y como lo previene el artículo 86 de dicho ordenamiento Constitucional.

Inconformes, tanto el Ejército permanente, como los Conservadores y el Clero con la Constitución, afectados por la su presión de fueros y privilegios, se desató el conflicto armado, denominado "Guerra de Tres Años o de Reforma", caracterizándose por la presencia de los Ejércitos enemigos de antaño, o sea, - el Conservador y el Liberal. El primero integrado por los antiguos militares de profesión, de ideas monárquicas, sostenido - con los cuantiosos recursos del Clero, y el segundo netamente popular, de Jefes civiles que abandonaron sus tareas de periodismo, comercio ó de gobierno.

Al término de la Guerra de Tres Años, y triunfo de Benito Juárez (1859-1860), se expedieron las denominadas "Leyes de Reforma", suprimiéndose en definitiva los privilegios del Clero

y del Ejército, consagrándose diversas Instituciones, tanto de carácter social, económico, político, cultural, etc. El 1/o. de enero de 1861, hizo su entrada triunfal en México el General González Ortega, al frente de treinta mil Soldados Liberales.

Durante este período, el Gobierno carecía de recursos económicos para atender los gastos más urgentes de la Administración Pública, al grado que del producto de las Aduanas Marítimas, fuente principal de sus ingresos, sólo podía disponer del 9%, pues el 91% restante estaba destinado al pago de la Deuda Exterior y al sostenimiento del Ejército.

El 23 de febrero de 1861, se establecen Seis Secretarías de Estado, que son las que venían existiendo, conforme a las Leyes anteriores: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público, y Guerra y Marina.

A consecuencia de la Intervención Francesa, se establece en México el Segundo Imperio, ostentado por el Archiduque FERNANDO MAXIMILIANO, celebrándose el "Tratado de Miramar", comprometiéndose el Gobierno de Francia a mantener en México un Ejército de veinticinco mil hombres, obligando en consecuencia a nuestro país a pagar mil francos anuales por cada Soldado -- Frances, reduciéndose conforme fueran organizándose las Tropas Imperiales Mexicanas. Al retirar Francia sus Tropas del Territorio Mexicano, Maximiliano trató de reorganizar el Ejército Imperial con Soldados Mexicanos, objetivo que no logró por carecer de fondos para su sostenimiento. Al ocupar nuevamente la Presidencia Benito Juárez (1867), el Estado se encontraba en la ruina, estando sus Arcas completamente exhaustas a consecuencia de la Guerra, preocupándose por ordenar el Ejército, la Hacienda Pública y la reorganización Constitucional de los Po-

deres Federales y de los Estados. Por lo que al Ejército se - refiere, Juárez procedió a reducir éste, pues absorbía junto con la Burocracia, casi todo el Erario Nacional. Realizada la depuración, dejó sólo treinta mil hombres, formando 5 divisiones (Centro, Oriente, Norte, Occidente y Sur), al mando de los Generales más distinguidos, esto produjo disgusto en los demás pues procedía a licenciarlos, pasando a formar la Guardia Nacional y Policía, según Circular de fecha 23 de julio de 1867, girado por el Ministerio de Guerra. Este acto administrativo motivó nuevas inconformidades, como fue la del General Díaz.

Al absorber el Gobierno las facultades administrativas - especiales que se habían concedido a los Comandantes de Cuerpo de Ejército, quedó a cargo directo de éste, satisfacer las necesidades primarias, tales como: Haberes, Vestuario, Equipo, Armamento y Municiones.

### I.3.- PERIODO DEL PORFIRIATO.

Vencidos los Lerdistas, el General Díaz se encargó del - Poder Ejecutivo (1877-1880). Como paso inicial, para imponer el orden reorganizó el Ejército, pero en vez de licenciar a - los Jefes y demás Soldados, como lo había hecho Juárez, él - lo fraccionó en pequeñas fuerzas, cubriendo Guarniciones en - diversos lugares del País.

Durante el Gobierno del General Manuel González ( 1880-- 1883), se reorganizó el Ejército existente, el cual estaba - constituido por una masa de aventureros y hombres forzados - por la leva, con el objeto de hacer de él uno de los más firmes apoyos del Estado, comenzando por diversas Instituciones Militares (Colegio Militar, Escuela Médico Militar), y la ex-

pedición de la primera Ordenanza Militar del Ejército Mexicano, dotó a los Soldados con armamento moderno e instaló una Fábrica de Armas, fijando en veintiseis mil hombres los efectivos del Ejército, y creó el Cuerpo de Administración Militar, dentro del que se incluyó la Sección de Contabilidad. Se considera al General González " El Organizador en definitiva del Ejército".

Al terminar el gobierno de González, sucedió el poder durante seis veces consecutivas el General Porfirio Díaz. La evolución del Ejército, en este largo período de gobierno, se apoyó en los cimientos de una estructura moral, intelectual y material, para lograr una sólida disciplina militar, aplicándose las prevenciones contenidas en los Ordenamientos Militares, elevándose la preparación profesional militar, de una técnica militar, además se adiciona a los Departamentos existentes (Infantería, Caballería, Artillería, Ingenieros, Marina, Cuerpo Médico), el de CUENTA Y ADMINISTRACION, así como la creación de distintos talleres.

La Ley de 13 de mayo de 1891, expedida por Díaz, creaba las siguientes Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público (agregándose el ramo de Comercio), Comunicaciones y Obras Públicas, Guerra y Marina; creándose el 16 de mayo de 1905, la Instrucción Pública y Bellas Artes.

El 31 de octubre de 1900, se expidió la Ley Orgánica del Ejército, entrando en vigor el 31 de julio de 1901.

"Las fluctuaciones en el costo de la vida, no pasaron in advertidas para el Mando Supremo del Ejército, por lo que a efecto de remediar un tanto las precarias condiciones

de vida del conglomerado militar, en los años de 1890 y 1907 fueron aumentadas las percepciones de los miembros del Ejército, otorgándose inclusive a los Sargentos y Cabos que se reengancharan por dos años de servicio, gratificaciones especiales. 13\*

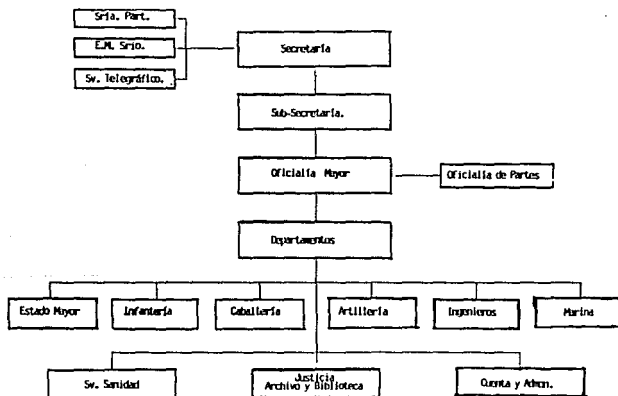
#### I.4.- EPOCA DE LA REVOLUCION.

Con el lema "SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION", más tarde con el de "TIERRA Y LIBERTAD", y el " PLAN DE SAN LUIS ",- Francisco I Madero convoca al pueblo para levantarse en armas a partir del 20 de noviembre de 1910, iniciándose la etapa de la "Revolución de 1910".

Movimiento que se extendió por todo el País, integrado por Indios, Campesinos, Rancheros y Mineros que seguían el llamado de la Revolución, constituyéndose un nuevo Ejército Rebelde, confrontando sangrientas luchas con los Soldados del Ejército Federal, las cuales terminaron al triunfo de la Revolución con la toma de Ciudad Juárez, Chihuahua, el 10 de mayo de 1911, por las tropas rebeldes de Pascual Orozco y Francisco Villa. La derrota del bien organizado Ejército Federal, el que contaba con veintinueve mil hombres, fué debido al Mando Central que se ejerció, pues con esta mala actuación se le restó autodeterminación a los Comandantes de algunas Unidades Militares. Francisco I Madero al ocupar la Presidencia (6 de noviembre de 1911), y la Vicepresidencia Don José María Pino Suárez, se encontró con los Poderes Legislativo y Judicial - Porfirista, asimismo con su Ejército y con toda la formidable estructura de intereses creado por el Grupo de los Científicos que dominaban en Ferrocarriles, Bancos, Industrias, Empresas

Comerciales, etc., cayendo en la red de la oligarquía Porfirista, aspecto que lo llevó a perder la simpatía que el pueblo le presentaba, pues no cumplía los ideales del Plan de San Luis. Iniciándose la Contrarrevolución para su derrocamiento, proclamándose por parte de Emiliano Zapata "El Plan de Ayala" La indecisión de Madero, finalmente lo llevó a perder la Presidencia, mediante la usurpación por parte de Victoriano Huerta y otros Generales Federales durante la Decena Trágica.

La siguiente Gráfica muestra la Organización de la Secretaría de Guerra y Marina durante los años de 1908 a junio de 1913. 14\*



La segunda etapa de la Revolución, que se inicia desde la caída de Madero, hasta la toma de posesión de Obregón (Di-

ciembre de 1920), tomó el nombre de Constitucionalista, porque trataba de reivindicar los principios fundamentales de la Constitución. En esta etapa, la República quedó dividida por dos Grupos distintos, uno el de los privilegiados, terratenientes e industriales, apoyados por el Antiguo Ejército Federal, y el otro, el de los humildes, los obreros explotados y los campesinos, que constituyeron las huestes revolucionarias, conducidas por guerrilleros y caudillos leales a su causa, reclamando un cambio en las ideas y en la Administración Pública.

Al asumir la presidencia, Victoriano Huerta envió a Venustiano Carranza, Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza, el siguiente mensaje: " Autorizado por el Senado, he asumido el Poder Ejecutivo, estando presos el Presidente y su Gabinete". Mensaje que calificó Carranza de Inconstitucional, por no estar facultado el Senado, para designar al Primer Magistrado de la Nación, expidiendo en consecuencia, previa autorización del Congreso Local, el siguiente decreto:

"Venustiano Carranza, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza decreta:.. Número 1421.. Artículo 1/o. Se desconoce al General Victoriano Huerta en su carácter de Jefe del Poder Ejecutivo de la República que dice él le fue conferido por el Senado, y se desconocen también todos los actos y disposiciones que dicte con ese carácter. Artículo 2/o. Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo del Estado en todos los ramos de la Administración Pública, para -- que suprima los que crea convenientes y PROCEDA A ARMAR FUERZAS PARA COADYUVAR AL SOSTENIMIENTO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA. Económico..Excítese a los gobiernos de los demás Estados y a los Jefes de las Fuerzas Federales, Rurales y Auxiliares de la Federación para --

que secunden la actitud del Gobierno de este Estado. Dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado en Saltillo, a los diecinueve días del mes de febrero de -- mil novecientos trece.. A. Barrera, Diputado Presidente, U. Sánchez Herrera, Diputado Secretario, Gabriel Calzada. Imprímase, Comuníquese y Obsérvese.. Saltillo, 19 de febrero de 1913. V. Carranza, G. Garza Pérez Srio.".15\*

Con dicho Decreto, se sentaron las bases legales para el nacimiento de un Nuevo Ejército Popular, de la entraña misma del pueblo, surgiendo en diferentes partes del País, acaudillado por Jefes improvisados que se unirían a Carranza, como fueron Francisco Villa, Alvaro Obregón, Lucio Blanco y otros, con el objeto de luchar en conjunto, para restablecer el Orden Constitucional.

El mismo 19 de febrero de 1913, Carranza se lanzó a las primeras operaciones revolucionarias, publicando el 26 del -- mismo mes y año el "Plan de Guadalupe" contra Huerta. Este documento constituiría la Bandera Política del naciente movimiento, designándose las Fuerzas Revolucionarias como "EJERCITO - CONSTITUCIONALISTA", siendo su primer Jefe, precisamente Venustiano Carranza, ratificándose las bases legales para la creación del Ejército Actual \*\* El artículo 7º de la Ley para la Compensación, Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, dispone que el Ejército Nacional se considera creado desde el 19 de febrero de 1913 \*\*. En adelante, Carranza, organizó el Ejército Constitucional, dictando para el efecto el 4 de julio de 1913, en el Cuartel General de Monclova, el decreto que lleva el mismo nombre, creándose 7 Cuerpos de Ejército que se denominaron: Cuerpo de Ejército del Noroeste, del Noreste, de Oriente, de Occidente, del Centro, del Sur y Cuerpo de Ejército del Sureste, mismos que ocuparon todo el Territorio Mexicano.



Tras sangrientas luchas, fue derrotado el Ejército Federal, comandado por Huerta en junio de 1914, ocupando la Capital el Ejército Constitucionalista el 15 de agosto de tal año. Una gran mayoría del Ejército Federal pasó a formar parte del Constitucional, formándose una nueva y única Institución.

Apenas alcanzada la victoria, surgió la división entre - Carrancistas, Villistas y Zapatistas, formándose por un lado el Ejército Convencionista y por el otro el Constitucionalista, de igual origen, diferenciándose por el caudillo que siguen, los cuales después de cruentas luchas, se consolida triunfador Venustiano Carranza, quien el 14 de septiembre de 1916, mediante decreto convocó al Congreso Constituyente para que - elevara a rango Constitucional, las reformas dictadas durante la lucha, debido a que la dictadura había destrozado prácticamente la Constitución de 1857.

Jorge Sayeg Helú, en su obra "Introducción a la Historia Constitucional de México", Capítulo VII, dá a conocer los por menores que tuvieron lugar para la redacción de la Constitución de 1917, apuntando que el Congreso Constituyente se convocó, no para elevar a preceptos Constitucionales las reformas logradas durante la revolución, sino para procurar el apoyo legal suficiente y necesario para la magna transformación que requería la Organización Institucional del País, es así como de esta manera se convocó a reunir al Noveno Congreso Constituyente de nuestra Historia, el cual trabajó sobre el Proyecto de Constitución presentado por Carranza, permitiendo con ello que la Carta Magna se elaborara en breve plazo (diciembre de 1916 y enero de 1917), promulgándose el 5 de febrero de 1917.

Con el movimiento Constitucionalista Jefaturado por Carranza, se entra de lleno a la vida Institucional, dándose --

los primeros pasos para una nueva Organización Administrativa del Estado Mexicano. El original artículo 90 de la Constitución de 1917, disponía que "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 Secretario. 17\*

Fue en la primera Ley de Secretarías de Estado, promulgada el 25 de diciembre de 1917, publicada en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de dicho año, precisándose la Organización de la Administración Pública Federal, compuesta en ese entonces por 7 Secretarías, cuyo texto original, en su parte que interesa es el siguiente:

"...Un sello que dice: "Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Estado.-México".-Negocios Interiores.- El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: "Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: Artículo 1º.-Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos. Las Secretarías serán: Gobernación. Relaciones Exteriores. Hacienda y Crédito Público. Guerra y Marina. Agricultura y Fomento. Comunicaciones y Obras Públicas. Industria, Comercio y Trabajo. Los Departamentos serán: Universitario y de Bellas Artes. Salubridad Pública. Aprovisionamientos Generales. Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. Contraloría... Artículo 4º.- Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Presupuestos. Impuestos Federales... Artículo 5º.- Corresponde a la Secretaría de Guerra y Marina: Ejército Activo. Marina de Guerra. Patentes de Corso. Guardia Nacional al Servicio de la Federación. Servicio médico militar.

Administración de Justicia Militar. Indultos por delitos militares. Escuelas Militares. Escuelas náuticas. Fortalezas, fortificaciones, prisiones militares, cuarteles, arsenales y diques. Colonias militares...Artículo 12.- Corresponde al Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares: Fábrica Nacional de Cartuchos. Fundición Nacional de Artillería. Laboratorio de municiones y artificios. Fábricas nacionales de pólvora. Maestranza Nacional. Almacenes generales de armas, municiones y equipo del Ejército. Fábrica Nacional de Armas. Almacén y fábricas de medicinas, ropa, útiles, enseres e instrumentos, etc., de la Proveduría General de -- Hospitales Militares, de puestos de socorro y de servicios sanitarios militares en campaña. Talleres de aviación. Fábrica de calzado, de uniformes, curtiduría y demás que se establezcan...Artículo 13o.- Corresponde al Departamento de Contraloría: Contabilidad de la Nación. Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública. Deuda Pública...Artículo 17o.- Cada Secretaría o Departamento remitirá con toda oportunidad a la de Hacienda su respectivo -- proyecto de presupuesto, para que pueda someterse a su tiempo a la aprobación de la Cámara de Diputados...TRANSITORIOS. Artículo 1o.- Esta Ley principiará a regir el día de su promulgación...Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el Palacio Nacional, a los veinticinco días del mes de diciembre de mil novecientos diecisiete.- V. CARRANZA, Rúbrica..."

Posteriormente el 28 del mes y año indicados, se creó la Secretaría de Educación Pública.

Las diversas Instituciones Políticas Administrativas, se vieron ampliamente beneficiadas durante el gobierno de Venustiano Carranza. Por lo que se refiere al ramo de la Secretaría

de Guerra y Marina, resaltan de entre sus muchos logros los - que a continuación se detallan: Administrativamente estuvo organizada por un Secretario, un Subsecretario, Oficial Mayor, Departamento de Estado Mayor (dividido en Secciones), Secretaría Particular, Supremo Tribunal Militar, Procuraduría General Militar, Departamento de Infantería, Departamento de Caballería, Departamento de Artillería, Departamento de Ingenieros, Departamento de Marina, DEPARTAMENTO DE CUENTA Y ADMINISTRACION, - Departamento de Establecimientos Industriales Militares, Departamento de Sanidad, Departamento de Justicia, Departamento de Aviación y Escuelas Militares.

En 1919, el Ejército se componía de 10 Generales de División, 64 Generales de Brigada, 207 Generales Brigadieres, --- 2976 Jefes, 4468 Oficiales y 119393 de Tropa y con 59722 Caballos, así como con 7808 Acémilas. A la mayoría de los militares no les era reconocido su grado. En el mismo año, se crearon 10 Comisiones Inspectoras, encargadas de verificar la existencia real de los Recursos Humanos y Materiales en la Institución. 18\*

A fin de preservar la paz, Carranza hizo de manifiesto su criterio de declarar apolítico al Ejército, decretando que su Jefe nato lo sería el Presidente de la República (de preferencia una persona civil). Medida que fue optada, para evitar un militarismo, al mando de los caudillos triunfantes de la - Revolución, como se había venido suscitando.

En abril de 1917, con base en el presupuesto del ramo --Secretaría de Guerra y Marina--, se establecieron y unificaron los nuevos sueldos (HABER DIARIO) para el personal del Instituto Armado, para quedar como siguen: 19\*

- 1.- General de División: Ocho pesos oro nacional y treinta pesos, papel moneda.
- 2.- General de Brigada: Ocho pesos oro nacional y veinticinco pesos, papel moneda.
- 3.- General Brigadier: Seis pesos cincuenta centavos oro nacional y veinte pesos, papel moneda.
- 4.- Coronel: Cinco pesos oro nacional y diez pesos cincuenta centavos, papel moneda.
- 5.- Teniente Coronel: Cuatro pesos oro nacional.
- 6.- Mayor: Tres pesos oro y doce pesos cincuenta centavos, papel moneda.
- 7.- Capitán Primero: Dos pesos cincuenta centavos oro nacional y cinco pesos, papel moneda.
- 8.- Capitán Segundo: Dos pesos oro y cuatro pesos cincuenta centavos, papel moneda.
- 9.- Teniente: Un peso cincuenta centavos oro nacional y cuatro pesos, papel moneda.
- 10.- Subteniente: Un peso cincuenta centavos oro nacional y tres pesos cincuenta centavos, papel moneda.
- 11.- Sargento 1/o.: Ochenta centavos oro y un peso cincuenta centavos, papel moneda.
- 12.- Sargento 2/o.: Setenta centavos oro y un peso veinticinco centavos, papel moneda.
- 13.- Cabo: Sesenta centavos oro y un peso diez centavos, papel moneda.
- 14.- Soldado: Cincuenta centavos oro y un peso, papel moneda.

De esta manera quedaba resuelto el problema económico del personal militar, respecto a su retribución.

Los Generales, Jefes y la mayoría de Oficiales, recibían su haber diario en sus respectivas oficinas o alojamientos --

Oficiales. En cuanto al personal de Tropa, es de hacer remem-  
branza sobre la forma en que recibían sus Haberes; debido a -  
la carencia de Instalaciones Militares para efectuar el pago\_  
de haberes a dichos militares, éste se llevaba a cabo en los\_  
patios de los Cuarteles, estaciones de los Ferrocarriles, o -  
bien en el lugar en donde se encontraran asentadas las Tropas,  
ya sea a consecuencia de algún movimiento operativo, etc., para  
el efecto se formaban en columna por uno (en fila), a la cabe  
za de ésta y a un costado se encontraba el ayudante del Capi  
tán Pagador con la respectiva lista, nombrando uno a uno de -  
los Soldados, haciéndoles saber la cantidad a cobrar, firman-  
do la respectiva nómina (dadas las circunstancias, muchas ve  
ces se omitía recabar la firma); a cinco o seis pasos del ayu  
dante, sentado en el suelo se encontraba el Capitán Pagador,  
teniendo frente a él y también en el suelo, en forma apilada\_  
los billetes y monedas a pagar, que previamente le había minis  
trado el Pagador Civil de la Tesorería de la Federación, cu--  
briendo en propia mano y en efectivo los Haberes de referencia  
que le correspondían a todos y cada uno de los elementos de -  
Tropa; en el ínter de espacio entre el Pagador y el Ayudante,  
se encontraba el Representante de Hacienda, quien fungía como  
Inspector para vigilar que los militares recibieran en forma  
íntegra su numerario devengado. 20\*

Así las cosas, y con el objeto de simplificar el manejo\_  
de fondos para el pago de las percepciones en cuestión, el --  
1/o. de enero de 1919, por decreto del Presidente en funciones  
se redactó el REGLAMENTO PARA LAS PAGADURIAS DEL EJERCITO, las  
cuales en ese entonces estaban atendidas por personal civil,  
dependiente de la Tesorería de la Federación, ésta a su vez -  
de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a quien, según  
la transcrita Ley de Secretarías de Estado, le correspondía -  
todo lo relacionado con el Presupuesto.

Por su importancia, los Pagadores Militares se clasificaban en: Pagadores Generales, Pagadores de Primera, Pagadores de Segunda y Oficiales de Pagaduría.

Por sus funciones en: Pagadurías de División o de Brigada -atendidas por los Pagadores Generales-, Pagadurías de Batallón Regimiento y Establecimientos Militares -atendidas por Pagadores de Primera y Oficiales de Pagaduría en menor grado-, Pagadurías de las distintas Dependencias Administrativas de la Secretaría de Guerra y Marina y Escuelas Militares -atendidas -- por Pagadores de Segunda y Oficiales de Pagaduría-.21\*

Respecto al Procedimiento para la Ministración de Fondos\_ a las diferentes Pagadurías que se cuestionan, éste era sencillo y nada complicado, pues las ubicadas en las Entidades Federativas, se ministraban sus fondos por conducto de las OFICINAS FEDERALES DE HACIENDA. Las instaladas en el Area del Distrito Federal, recibían fondos directamente de la Tesorería de la Federación, previa la presentación de sus cuentas comprobadas glosadas, las que rendían por medio de Polizas e Informes.

El Congreso Legislativo que sesionó durante 1917-1920, es decir, durante el período de Gobierno de Venustiano Carranza, se limitó a expedir Leyes, Reglamentos y algunas otras disposiciones con el carácter de Ordenamientos Jurídicos en forma muy -- abstracta, a excepción de la Carta Magna, pudiera decirse que\_ se elaboraron al vapor, como lo fue el caso de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, dejando un campo abierto para la modernización legislativa, lo anterior, ocurrió también debido a la incipiente administración, la cual al presentar una mayor - complejidad en sus actos, normas e instrucciones, permitió incursionar en la reforma, situación que no se hizo esperar en - demasía, de esta manera la Administración Pública revistió con el paso del tiempo y en base a las necesidades, una mejor es--

tructuración.

### 1.5.- PERIODO POST-REVOLUCIONARIO.

Para Jorge Barrera Graf, la Revolución Mexicana culmina con la Constitución de 5 de febrero de 1917, la que además de su carácter Social, eminentemente agrario, fue un movimiento previsor de la lucha por la Independencia y autodeterminación económica del país frente a la inversión extranjera.

Los períodos de gobierno de Adolfo de la Huerta (Presidente Sustituto), Alvaro Obregón (1921-1924), Plutarco Elias Calles (1925-1928) y Emilio Portes Gil (1929-1930), fueron los últimos en los que prevaleció el caudillismo militar, asimismo en ellos y dado el espíritu reorganizador, se publicaron varios Ordenamientos Militares.

A fin de determinar quienes debían de permanecer en las filas del Ejército, Obregón creó la Comisión Superior Revisora de Hojas de Servicios, la que después de examinar los Grupos de Militares -los que tenían carrera, los que ostentaban un grado injustificado y los que aprovechándose de la situación, sin ser militares se adjudicaron algún grado- decidió la baja de 106 Generales, 965 Jefes, 3,057 Oficiales y 27,233 Elementos de Tropa, recibiendo como ayuda económica 3 meses de haberes, suprimiéndose un número considerable, pasando otro tanto a la Primera Reserva con medio haber. En 1922 continuó su labor depuradora, permitiendo un ahorro de \$26'000,000.00.

Con objeto de que engrosarán grupos de individuos militares, se crearon 35 nuevas Jefaturas de Operaciones que abarca-



ron extensas Zonas de Mando, bajo la dependencia directa de - la Secretaría, simplificando así los trámites administrati- vos.

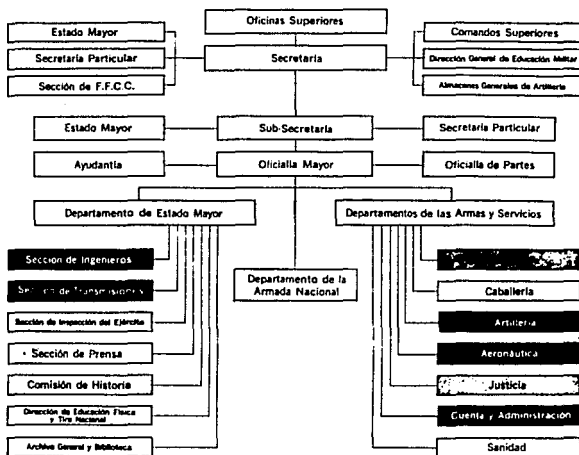
Figura importante en la Historia Militar, es la del Gene- ral de División JOAQUIN AMARO, Secretario de Guerra y Marina por el largo periodo de 1924 a 1931, se le ha denominado el \_ "Reorganizador y Creador del Nuevo Ejército", fue también un \_ factor importante su modernización y profesionalismo apolíti- co. Asimismo ordenó en 1926 una depuración total del Ejérci- to, causando baja en especial los que participaron en la Cam- paña encabezada por VIDALES -1926-1927-. Afrontó también la \_ sublevación Yaqui en Sonora -1926-1927-. El 1º de enero de -- 1927 se empezó a gestar el conflicto religioso de los "Criste- ros" negándose la Iglesia acatar las disposiciones Constitu- cionales, cuando Calles expide su Ley Reglamentaria, conflic- to que duró hasta el 21 de junio de 1927, momento en que se - publicaron los arreglos respectivos, volviendo la paz espiri- tual, gracias a la táctica del General AMARO y el Presidente \_ provisional EMILIO PORTES GIL. 22\*

Es de hacer remembranza, que en dichos periodos de Go- - bierno se creó la Comisión de Estudios y Reformas a las Leyes y Reglamentos Militares, publicándose en 1926 la Ley Orgánica del Ejército Nacional, la cual en su artículo 40 dispuso que \_ el Servicio de Intendencia y de Administración Militar tenfa \_ a su cargo, entre otros conceptos, el de elaborar el presu- - puesto y el PAGO DE LOS HABERES Y DEMAS ASIGNACIONES.

AMARO se preocupó porque la Educación Profesional Mili- - tar fuera actualizada, sentada sobre rígidos principios mora- les, obteniendo importantes avances para la Institución Arma- da. Reestructuró la Comisión Técnica, como Cuerpo Consultivo \_

encargado de estudiar, reformar y elaborar diversas Leyes y -- Reglamentos Militares. Para difundir la ideología Militar se creó una Sección de Prensa, obteniendo tres publicaciones: "Revista del Ejército y Marina", "El Soldado" y "La Patria". La fundación de la Escuela Superior de Guerra y otras Instituciones Educativas Militares.

En 1932 la Organización de la Secretaría de Guerra y Marina, quedó estructurada como se muestra en la siguiente gráfica: 23\*



En el año de 1933, durante el gobierno sustituto del General Abelardo Rodríguez, debido a la restauración del Ejército por AMARO, se crea el "CUERPO DE PAGADORES MILITARES", integrado por Capitanes Primeros a Tenientes Coroneles, quienes relevaron a los Pagadores Civiles que atendían las Oficinas - Pagadoras relativas al personal del Ejército Mexicano, sin -- que por ello sufrieran algún cambio éstas, quedando los Pagadores Comisionados en la Tesorería de la Federación, la que los controlaba y señalaba las disposiciones a seguir. Las Pagadurías Militares recibían sus fondos por conducto de las -- Oficinas Ministradoras de la Tesorería.

En 1934, al tomar posesión como Secretario de Guerra y Marina el General Pablo Quiroga, en virtud de que las necesidades de la Nación exigían economías, se estudió y ordenó la reorganización de las Unidades de Caballería y Otras. El personal de Jefes y Oficiales excedentes, fue destinado al recientemente creado Cuerpo de Pagadores Militares.

Al aumentar las atribuciones de la Administración Pública Federal, las Secretarías de Estado se amplían en número, modificando sus nombres y competencias. Por decreto de 25 de octubre de 1937, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1/o. de noviembre de igual año, la Secretaría de Guerra y Marina, cambió su denominación por la de " SECRETARIA - DE LA DEFENSA NACIONAL", nombre que actualmente ostenta. 24\*

El 30 de diciembre de 1939, Lázaro Cárdenas expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando 9 y 6 - respectivamente, señalándose las atribuciones que a cada una corresponden.

Manuel Avila Camacho, mediante decreto de 31 de diciembre

de 1940, reforma la anterior Ley, elevando a nivel Secretarías los Departamentos de Marina y del Trabajo, y no como lo sostiene Fraga, de que primero fue uno y en 1943 el otro.

Considerando Manuel Ávila Camacho la necesidad de ajustar a Procedimientos legales la percepción de ciertos pagos para el personal del Ejército Nacional, perteneciente a Cuerpos Especiales o que desempeñe determinadas Comisiones, el 8 de Noviembre de 1943, expidió el "REGLAMENTO PARA LA APLICACION DE PAGOS ESPECIALES AL PERSONAL DEL EJERCITO NACIONAL". Dicho Reglamento tuvo por objeto fijar las normas bajo las cuales el personal del Ejército Nacional tendría derecho a percibir los pagos especiales, que con cargo a las Partidas Presupuestales en el Ramo de la Defensa Nacional le corresponden, según la especialidad o servicio que desempeñe. Enumerando los pagos que reguló tal ordenamiento, pueden citarse: Asignación de Técnico, Asignación de Vuelo, Asignación de Especialistas de Equitación, Gastos de Representación, Asignación de Comisión, Asignación de Mando, Sobresueldos, Raciones y Viáticos. En el referido Reglamento se preceptuó la incompatibilidad entre dos o más conceptos para su pago, siendo fijada la cantidad a percibir por el presupuesto de egresos respectivo o la Intendencia General del Ejército en su caso, previo acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional; asimismo se da un concepto de tales beneficios, señalando quienes tienen derecho a su cobro. Hoy en día, algunas de las citadas percepciones continúan vigentes, otras han adquirido distinta denominación.

Continúa la labor de Ávila Camacho de proveer en la esfera administrativa, decretando diversos Reglamentos. A consecuencia de ello, el Servicio de Administración e Intendencia del Ejército en su organización contemplaba el "Servicio de Pagadurías Militares y las Tropas de Intendencia". 25\*

Los periodos de Gobierno del General Avila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán Valdés (1946-1952), significan para la Historia del Ejército, años de ascendente profesionalismo, - pues con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, México se - vió en la imperiosa necesidad de defender su Soberanía, adqui - riendo por parte de los Estados Unidos de Norteamérica, gran - cantidad de armamento moderno, primero para defender su Terri - torio Nacional, principalmente sus costas fronterizas, y en segundo para destacarse contra los países del "EJE", cuando - Avila Camacho les declaró la guerra, luchando al lado de los "ALIADOS", enviando para el efecto Tropas a combatir en el Le - jano Oriente, conocidas con el nombre de "Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana".

Los integrantes de este Escuadrón recibían sus percepcio - nes por conducto de la Delegación Fiscal de Hacienda de Méxi - co en New York, N. y USA. Sobre el particular, existía el Pa - gador del Escuadrón Aéreo "201", encargandose de enviar las percepciones a dicha Delegación, cubriendo los Sobrehaberés a los familiares de los elementos que lo conformaban.

El Presidente Miguel Alemán (1946-1952), inicia una eta - pa progresista para el país, repercutiendo en la vida del Ejér - cito y Fuerza Aérea Mexicanos, el que actualmente es autosufi - ciente, pues forma gran parte de los profesionalistas y espe - cialistas que requiere, contando con diversos planteles educa - tivos militares. Preocupado Miguel Alemán por la vida econó - mica del Ejército, creó el "Banco del Ejército", como una Ins - titución con objeto y operaciones sociales dirigidas al bene - ficio de los militares.

Mediante Circular número 405-1-123 de fecha 9 de diciem - bre de 1947, la Tesorería de la Federación, hace del conoci -

miento, que a partir del 1/o de enero de 1948, las Pagadurías y Agencias Civiles y Militares, se incorporan al Sistema Bancario, obteniendo sus fondos mediante la forma de Créditos - Bancarios. Tales Oficinas efectuaban sus pagos por medio de - "Cheques" forma G-H-58. Dicha Circular señala diversas disposiciones a las que se deben ajustar; que en términos muy generales pueden reducirse éstas a una concentración de dinero -- en la Institución Bancaria correspondiente -límite de crédito- para su posterior retiro, presentando el titular de la Pagaduría el "Cheque" firmado por el mismo, abalando la cantidad necesaria para erogar los conceptos a su cargo. 26\*

A diez años de operar con el Sistema Bancario, la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores reportó un sin número de irregularidades detectadas por los Inspectores Fiscales al practicar visitas ó reconocimientos de existencias a Pagadurías del Ejército y la Armada. Con el fin de corregir - todas esas anomalías, la Tesorería de la Federación, mediante oficio 01-1/417492 de fecha 16 de noviembre de 1966, dá a conocer a los Ciudadanos Pagadores Civiles y Militares y demás -- Oficinas en funciones de Pagadurías, que se crea la "JEFATURA DE OFICINAS PAGADORAS", como órgano de Dirección de las mismas en sus aspectos Administrativo y Funcional, con base a las - Instrucciones y Ordenes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creándose en 1955 el Instructivo para la Formación y Ampliación del Presupuesto General de Egresos de la Federación, comprendiendo el procedimiento a seguir sobre los pagos a todas las Dependencias y Organismos incluidos en el Presupuesto de Egresos, señalándose asimismo la mayoría de las erogaciones posibles de presentarse a pagar, especificando el número de Partidas correspondientes. 27\*

La Reforma Administrativa continúa su camino, como dice\_

el maestro Gabino Fraga, no se debe al capricho de los gobernantes, sino que con la gradual transformación del Estado, ha habido necesidad de aumentar y especializar las Secretarías de Estado. Recién iniciado su periodo de gobierno, Adolfo López Mateos (1958-1964), promulga el 23 de diciembre de 1958, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, contemplando un total de 15 Secretarías y 3 Departamentos.

La mencionada Jefatura de Oficinas Pagadoras, en los años subsecuentes a su creación, se limita a expedir una serie de disposiciones relativas al funcionamiento de las mismas, que enumerarlas correspondería a un estudio especial, empero en lo general giran en torno a la Positiva Ejecución de los Pagos con cargo al Presupuesto de Egresos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 4 Tomos, en el año de 1968, hizo una recopilación de disposiciones e instrucciones para el funcionamiento de las Pagadurías y Agencias Civiles y Militares.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos de fecha 18 de marzo de 1971, decretada por Luis Echeverría Alva rez, que abrogó la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales de 11 de marzo de 1926, disponía en sus artículos 163 y 2/o. Transitorio que el personal del activo que solicitara desempeñar el cargo de Pagador Militar, pasará al escalafón de Oficinistas, dependientes del Servicio de Administración e Intendencia, con antigüedad igual a la que tenga en el grado que ostente, y será considerado en situación de activo únicamente para la computación del tiempo necesario de servicios exigidos por la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, pasando a dicho escalafón y Servicio el personal del activo que se encuentre como Pagador Militar. Aclarando dichos artículos, no hay mucho que decir, sino que tales Pagadores se consideran en activo únicamente -

para la computación del tiempo para su Retiro y Beneficios - contemplados en dicha Ley, perdiendo los derechos de participar en promociones, comisiones, etc.

En el mismo año de 1971, empieza a funcionar el Patronato de Asistencia Social, organismo integrado por las esposas de los Generales, Jefes y Oficiales del Instituto Armado, que proporciona ayuda a las familias de los elementos del mismo, en coordinación con el D.I.F. (Desarrollo Integral de la Familia).

Con el objeto de mantener la tranquilidad y el orden internos, bajo el imperio de la Constitución, como lo manifestó Días Ordáz, el Ejército Mexicano realiza una serie de Campañas, entre las que destacan: De Reforestación, Alfabetización en lugares aislados. Erradicación del Paludismo, Prorestauración de Escuelas, Escoltas, Seguridad o Auxilio en casos de -necesidad y desastre, Plan Acuario -proporcionar agua a zonas áridas-, y la más importante hoy en día, la "Campaña Contra los Enervantes". Ante tales objetivos ha aumentado el efectivo de los miembros del Ejército Mexicano y la Fuerza Aérea, -junto con ello sus necesidades económicas, designando el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, la cantidad suficiente, para el desarrollo de tales fines.

#### 1.6.- ADMINISTRACION PUBLICA 1976-1982.

Conforme a la Constitución, el 1/o. de diciembre de 1976, JOSE LOPEZ PORTILLO entra a ejercer el cargo de Presidente - de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo propósito era el de consignar en un sólo Cuerpo Legal, la compleja estructura que se



había creado, publicándose el 29 de diciembre de 1976 en el -  
Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Admi--  
nistración Pública Federal que abrogó la Ley de Secretarías y  
Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958.

Dentro de los objetivos de dicho Ordenamiento, destacan:  
Establecer en forma clara y precisa las atribuciones de las -  
distintas Entidades Administrativas, evitar duplicidad de fun-  
ciones entre las mismas, como Unidades Centralizadas coordinar  
a los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación  
Estatual y Fideicomisos, que se ubiquen en el ámbito de su sec-  
tor, planteando situaciones acordes a las necesidades actua-  
les del país. Con dicha Ley se crea la Secretaría de Programa-  
ción y Presupuesto, estableciéndose el proceso de Programación  
Presupuestación, es decir, se instituyó la obligación de Pro-  
gramar Acciones Públicas conforme a objetivos y metas clara-  
mente especificadas.

Puedo considerar a López Portillo, como el precursor del  
enfoque administrativo moderno, ya que se preocupó por señalar  
objetivos y responsabilidades a los Organos de la Administra-  
ción Pública Federal, promulgando varias Leyes, Reglamentos,-  
Decretos, Circulares, etc., dirigidos a fortalecer el Proceso  
Democrático del País, modernizar las Instituciones para que -  
apoyen con eficiencia y congruencia las metas de la Política\_  
Integral de Desarrollo, lograr un crecimiento económico, ob-  
tener el eficiente manejo y uso de los Fondos Públicos por la  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Teso-  
rería de la Federación, órgano facultado para efectuar cobros  
y pagos presupuestados de las Dependencias.

Dentro de la gama de Ordenamientos que promulgó, es de -  
citar los siguientes: Ley General de Deuda Pública, Ley de --

Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento, Ley de Información Estadística y Geográfica, Ley General de Bienes Nacionales, Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, Ley de Obras Públicas y su Reglamento, Código Fiscal de la Federación, Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Ley de Coordinación Fiscal, etc.

La Reforma Administrativa de López Portillo, comprendía Cinco objetivos globales que son:

- 1.- Organizar al Gobierno para Organizar al País.
- 2.- Adoptar la Programación como instrumento fundamental del Gobierno.
- 3.- Sistematizar la Administración y el Desarrollo del Personal Público Federal.
- 4.- Contribuir al fortalecimiento de nuestra Organización Política y del Federalismo en México.
- 5.- Mejorar la Administración de Justicia.

En 1976, llevando a la práctica lo ordenado por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea de 1971, desaparece el Cuerpo de Pagadores Militares, pasando en definitiva el personal que lo integra al Cuerpo de Oficinistas de la Dirección General de Administración e Intendencia, para depender de la Tesorería de la Federación, nombrando ésta nuevamente personal civil con el objeto de cubrir las vacantes que se vayan originando.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1981, con fundamento en los artículos 26 y 28 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se dictó el Decreto por el cual la Secretaría de Programación

y Presupuesto formularía el programa conforme al cual las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, se responsabilizarán directamente de las funciones relacionadas con el pago por concepto de remuneraciones a los trabajadores adscritos a cada una de ellas, considerando que al ser uno de -- los propósitos fundamentales del proceso de reforma administrativa la promoción y establecimiento de métodos y sistemas que coadyuven a que la función pública se realice en forma cada vez más eficiente, se ha considerado conveniente formular, -- ejecutar y desarrollar un programa de modernización de las funciones y estructuras administrativas, abocadas a la operación del pago de remuneraciones del personal federal, que permita que éstas se realicen con la agilidad y oportunidad requeridas, y asimismo que sean aprovechados en forma óptima los recursos humanos, financieros y materiales que el sector público tiene destinados a estas actividades; y que como estrategia fundamental para la modernización de dichas funciones - debe promoverse que las operaciones de pago sean desempeñadas por cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal, respecto del personal a su servicio, previendo al efecto, que las mismas se realicen conforme a programas, lineamientos, criterios y sistemas que revistan unidad operativa y uniformidad en su ejecución. Dicho Decreto tiene su razón, en virtud de -- que la Tesorería de la Federación era quien realizaba las funciones de pago en las Dependencias de la Administración Pública Federal, ejercitando su presupuesto indirectamente.

En los transitorios del Decreto de referencia, se previene que el personal de la Dirección General de Pagos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pasará a la Dependencia -- respecto de la cual hubiere atendido los asuntos de control y operación de pago, acorde a la reasignación del personal al -- servicio de la Administración Pública Centralizada. No suce--

diendo así, por lo que a la Secretaría de la Defensa Nacional se refiere, continuando el apoyo a tal sector, por parte de los Pagadores Civiles, dependientes de la Tesorería de la Federación (Únicamente operó en forma inmediata la transferencia de bienes muebles), hasta en tanto esté en condiciones de asumir las mencionadas funciones, lo que viene a lograrse a finales de 1987.

El Decreto en comento otorgó a las Unidades Administrativas de cada Dependencia Centralizada, las atribuciones inherentes a la función de liquidación de pago, en nuestro caso, tal Unidad lo es la Dirección General de Administración e Intendencia, Sección de Presupuesto y Contabilidad.

Así pues, es de tomar a López Portillo como el promotor de la Reforma Administrativa, pues entre una de sus múltiples preocupaciones, fue el dar una particular relevancia a la función administrativa relacionada con el pago de remuneraciones al personal federal, ejecutándose en forma adecuada y oportuna, como un medio de garantía y estímulo que tienda a fomentar en los servidores, el desempeño eficiente y entusiasta de las tareas que tienen encomendadas.

#### **I.7.- ADMINISTRACION PUBLICA 1982-1988.**

Corresponde este período al Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, quien continúa la Reforma Administrativa planteada por su antecesor, reformando y adicionando para ello en diciembre de 1982 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Que el Ejecutivo Federal adoptando como Política de Gobierno la participación de la Ciudadanía en las más importantes decisiones Nacionales, el 8 de agosto de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo que dispone las acciones concretas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar para la simplificación Administrativa a fin de reducir, agilizar y -- dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas".

Dispone el Acuerdo de mérito que deberán incluirse aquellas acciones necesarias para la simplificación de las relaciones entre las diversas Dependencias y Entidades a que dan lugar la asignación, ejercicio y control del presupuesto, así como las acciones que permitan simplificar sus estructuras y funcionamiento administrativos internos para eliminar instancias y niveles innecesarios. Asimismo se observa que las Entidades de la Administración Pública Federal establecerán los procedimientos y mecanismos adecuados, a fin de que sus unidades administrativas traduzcan sus funciones a acciones concretas de simplificación administrativa. Simplificando aquellos procedimientos que no requieran reformas a las Leyes y Reglamentos, en tanto basten disposiciones administrativas o resoluciones de los titulares. Establecer sistemas de coordinación entre las Dependencias para unificar, reducir y simplificar los trámites. Quedando el campo abierto para las iniciativas de reformas y adiciones a las Leyes y cuando no revistan tal carácter, el titular del Ejecutivo expedirá los Reglamentos, Acuerdos o Decretos que le propongan las propias Dependencias.

A raíz del "Programa de Simplificación Administrativa", a partir del 1º de enero de 1985, se estableció un nuevo sis-

tema de pago, apoyado en las corresponsalías del Banco de México, utilizándose para los pagos, previa presentación en dichos Bancos por medio de las Pagadurías Militares, las Cuentas por Liquidar Certificadas, quedando luego entonces inoperantes los Cheques numerados expedidos por la Tesorería de la Federación. 28\*

En tal virtud y siguiendo el objetivo de la simplificación Administrativa, en mayo de 1985, las Oficinas Pagadoras en su carácter de organismos directivos y subalternos de la Tesorería de la Federación, se clausuran en sus funciones como tales, dando origen a la apertura como UNIDADES EJECUTORAS DE PAGO, cambiando su sistema tradicional de Contabilidad y Pagos, a razón de que se instrumenta en definitiva el sistema de pagos a través de la Red Nacional Bancaria, S.N.C. 29\*

Dadas las características de la Secretaría de la Defensa Nacional y su complejidad en materia de pagos, el personal de pagadores de la Tesorería de la Federación, continúa prestando apoyo a las actividades referentes al pago, hasta en tanto la Secretaría de la Defensa Nacional nombra sus propios Pagadores, situación que se ratifica mediante oficios 401-TC-34060 y 401-COR-46631 de fechas 15 de mayo y 5 de agosto de 1985, - respectivamente, girados por la Tesorería de la Federación.

A consecuencia de la Ejecución de Programas de Simplificación y Modernización Administrativa, se implantó en septiembre de 1987, "El Curso de Pagadores Militares", prescindiendo así del apoyo brindado por la Tesorería de la Federación en este aspecto, cubriéndose poco a poco las Plazas que se vayan generando. Dicho Curso estuvo a cargo de Pagadores calificados de la Tesorería, preocupándose por impartir el conocimiento Administrativo y Operativo de las Unidades Ejecutoras de

Pagos; interpretación de las normas legales; disposiciones y lineamientos sistemáticos de operar para el pago de compromiso a través de la Red Nacional Bancaria; presupuesto y aspectos contables. 30\*

Es de comentar, que se procedió a la transferencia de mobiliario y equipo por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a favor de la Defensa Nacional, que estaba de cargo en tales pagadurías. En cuanto al personal, éste se reasignó a su respectiva Dependencia (Tesorería de la Federación), algunos otros pasaron a formar parte del Instituto Armado por tener antecedentes militares.

Mediante Decreto Promulgatorio de fecha 9 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de dicho mes y año, que crea la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, abrogando la del 18 de marzo de 1971, con motivo de ajustarla a las necesidades modernas de la Institución y acorde a las atribuciones que concede la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de la Defensa Nacional, dando con ello un paso agigantado a la modernización del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

En la actual Administración de Carlos Salinas de Gortari, únicamente a guisa de las anomalías observadas en las Unidades Ejecutoras de Pago, en los aspectos Administrativo, Contable y legal, se ha tendido a su perfeccionamiento, buscando una uniformidad contractual, apegada a los principios de eficiencia, eficacia, congruencia, racionalidad y honradez, como lo previene el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1991, proponiendo para el efecto posibles soluciones en la presente Tesis.

Ajustándose al Programa del Pacto y Solidaridad, Salinas de Gortari se ha preocupado por mantener en el País una situación económica estable, es decir, alejada de constantes movimientos que repercutan en la Economía Nacional, pero sin dejar de fomentar en todo momento el progreso a base del trabajo de los mexicanos, lo que ha venido a crear nuevas oficinas, como ampliación a los Entes Públicos, Instalaciones Industriales, etc., tratando de lograr con ello el amasamiento de mayores ingresos a consecuencia del incremento de la producción.

En su III Informe de Gobierno, hizo alusión a la permanente actividad que el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos realizan para mantener la paz y conservar la Soberanía Nacional, luchando para ello constantemente contra el Narcotráfico, a través de los diversos planes estatuidos; asimismo ayudando a la Población Mexicana en sus diferentes tareas y necesidades de actualidad, como es el caso de: Ayuda en caso de desastres, erradicar la ignorancia, proporcionar agua potable en los lugares carentes de tal servicio, instalación de drenajes, remodelación de escuelas, atención médica a la población y veterinaria.

#### **1.8.- COMENTARIOS PERSONALES.**

El contenido de este Capítulo, en concordancia con su título, está encausado a presentar una visión histórica de las Unidades Ejecutoras de Pagos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, desde el inicio de la Independencia hasta nuestros días, siguiendo para el efecto una secuencia lógica, rescatando los mayores datos posibles para comprender su evolución dentro del contexto his



tórico.

Para obtener un escenario de mayor significación, fue -- también necesario aludir a la historia misma de creación del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, incluyendo en un momento dado la Armada (MARINA); asimismo se siguió el trayecto evolutivo de las Entidades Administrativas (Secretarías de Estado), dada la inherencia Administrativa que como autoridades superiores presentaron con las Pagadurías Militares.

Se incluyó también en el capítulo desarrollado, el sistema de Gobierno que nuestra Nación ha ostentado, haciendo mención de las metas alcanzadas por los líderes del Presidencialismo; así como la evocación de las Constituciones Federales que en el devenir histórico de México han existido, y otras Leyes de mayor relevancia respecto de la Materia, en virtud de ser los pilares fundamentales que rigen y organizan a los entes públicos.

Tales menciones fueron elementales, para comprender y reflexionar sobre la existencia misma de las Pagadurías Militares, pues tan pobre hubiera sido únicamente hablar sobre las mismas, sin tomar en consideración los vínculos Institucionales y Jurídicos a los cuales se encontraron ligadas, vamos, sería como hablar de una planta, sin mencionar la tierra, - - agua y sol, elementos de los que depende su existencia misma, así el caso de las Pagadurías Militares, móvil por el que se analizó el proceso evolutivo del Ejército Mexicano, Sistema de Gobierno, Secretarías de Estado, Constituciones Políticas y Leyes Administrativas.

De gran trascendencia fue la función de las Pagadurías Militares hasta antes de las reformas administrativas, ya que

durante los años de guerras y luchas, la mayor parte del manejo de caudales estaba en manos del Ejército, luego entonces - las Oficinas Pagadoras Militares eran quienes cubrían beneficios económicos a los miembros del Instituto Armado, absorbiendo casi el 80% del presupuesto de egresos, incluso en las demás Dependencias Administrativas de carácter civil funcionaban pagadores militares.

No se incursionó en hechos meramente cronológicos, sino más bien se buscó la Unidad, para demostrar la existencia del órgano ejecutor de pagos en análisis, penetrando profundamente en la esencia misma del objeto de estudio planteado en el título, sin que ello implicara incurrir en generalidades narrativas, aparentándolo en algunos casos, pues se hizo necesario para limitar o mejor dicho, comprender los alcances de -- función de dichas Oficinas Pagadoras.

#### C I T A S   B I B L I O G R A F I C A S .

- 1\* Miranda Basurto, Angel.: La Evolución de México, Editorial Herrero, - S.A., México, 1984, pág. 8
- 2\* El Ejército Mexicano, Historia desde los Orígenes hasta nuestros días, Comisión de Investigación Histórica del Ejército Mexicano, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1979, págs. 72 a 85.
- 3, 4, 5\* Ibidem, págs. 87 y 88.
- 6\* Moreno, Daniel.: Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, - S.A., México, 1984, págs. 57 al 63.

- 7\* Serra Rojas, Andrés.; Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa S.A. México, 1983, pág. 560.
- 8\* Sierra Brabatta, Carlos J.; La Constitución Federal de 1824, Departamento del Distrito Federal, Conciencia Cívica Nacional "7", México, - 1983, págs. 119 a 125.
- 9\* El Ejército Mexicano, op.cit. pág. 154 a 167.
- 10\* Serra Rojas, Andrés, op. cit. pág. 560.
- 11\* Noriega Elio, Cecilia.; El Constituyente de 1842, U.N.A.M., México - 1986, pág. 55.
- 12\* Moreno, Daniel, op. cit. págs. 160 al 191.
- 13\* El Ejército Mexicano, op. cit. pág. 302.
- 14\* Ibidem. pág.330.
- 15\* Ibidem. págs. 362 a 364.
- 16\* Sayeg Helú, Jorge.; Introducción a la Historia Constitucional de México, U.N.A.M., ENEP-ACATLAN, México, 1983, págs. 143 a 164.
- 17\* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.,COMENTADA, Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, págs. - 210 a 212.
- 18\* El Ejército Mexicano, op. cit. págs. 427 a 437.
- 19\* Ibidem. pág. 431.

- 20\* Ibidem. (fotografía hablada), pág. 430.
- 21\* Antecedentes Históricos de las Reformas Administrativas en el Sector Público Federal, S.D.N., pág. 14.
- 22\* El Ejército Mexicano, op. cit. págs. 438 a 487.
- 23\* Ibidem. pág. 473.
- 24\* Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970, Secretaría de la Presidencia, Comisión de Administración Pública, pág. 196.
- 25\* Manual de Organización de la Dirección General de Administración e - Intendencia, Biblioteca de la S.D.N., pág. 15.
- 26\* Recopilación de Disposiciones e Instrucciones para el Funcionamiento de las Pagadurías y Agencias Civiles, Tomo I, Sría. de Hda. y C.P., - Tesorería de la Federación, 1968, pág. s/n.
- 27\* Ibidem. pág. s/n.
- 28\* Antecedentes Históricos de las Reformas Administrativas en el Sector Público Federal, op. cit. pág. 16.
- 29\* Ibidem. pág. 18.
- 30\* Ibidem. págs. 20 y 21.

## C A P I T U L O    I I

### **MARCO GENERAL JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DE PAGOS DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.**

México al adoptar la República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en cuanto hace a su régimen interior, pero unidos en una Federación, como "Forma de Gobierno", requiere la existencia de determinados órganos supremos que ejerzan el poder, para cumplir sus cometidos políticos, sociales, etc.

#### II.1.- DIVISION DE PODERES.

Nuestra Constitución Política consagra en su Título Tercero, en IV Capítulos, todo lo concerniente a la División de Poderes. En el primero y en un sólo artículo (49), contempla tal principio al establecer:

"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Cabe señalar, que de acuerdo con nuestra Carta Magna en vigor, el "Supremo Poder de la Federación", es decir, el Poder Público del Estado Federal Mexicano, se encuentra dividido para su ejercicio en Legislativo, depositado en un Congreso General, integrado con una Cámara de Diputados y otra de Senadores (Artículo 50); Ejecutivo, depositado en un Presidente (Artículo 80); y Judicial, depositado en una Suprema Corte de --

Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de Apelación, y en Juzgados de Distrito (artículo 94), así pues, el conjunto de competencias asignadas a los órganos federales mencionados constituye el llamado "Supremo Poder de la Federación".

La idea primordial del principio de División de Poderes consiste en el reparto del Poder entre diferentes órganos, no tanto para aislarlos, sino para permitir un control recíproco de los unos sobre los otros, ésto no sólo para impedir la concentración de un poder excesivo en las manos de un órgano -concentración que sería peligrosa para la democracia-, sino para garantizar la regularidad del funcionamiento de diferentes órganos. Consecuentemente la "División de Poderes", es -- la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del Poder Político, a efecto de impedir el abuso del Poder en beneficio de la libertad. 1\*

El precepto Constitucional en cita, ofrece también lo - que se conoce como "Teoría de la División de Poderes", la cual no es meramente un principio doctrinario, sino una Institución Política, proyectada en la historia. En el presente estudio únicamente interesa saber y conocer la existencia de los Tres Poderes - en el Estado Federal Mexicano, por lo que omito exponer doctrinas sobre el particular.

Así pues, aunque el primer párrafo del artículo 49 expresa la División de Poderes Federales, es posible deducir de la Organización Constitucional toda entera, que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada, no hay dislocamiento, -- sino coordinación de Poderes. 2\*

## II.2.- EL EJECUTIVO FEDERAL.

Hemos visto que el Poder Público se reparte para su ejercicio en tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, coordinados entre sí, cada uno de ellos es completamente necesario de los otros dos, el primero realiza funciones Legislativas (creación de normas jurídicas), el segundo funciones administrativas (ejecución de las normas mediante actos materiales), y el tercero funciones jurisdiccionales (mantenimiento del orden). Por interesarnos conviene preocuparse por el segundo de ellos.

Dispone el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que: "Se deposita el ejercicio del -Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominara Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Claramente se refiere el precepto transcrito al Titular Unipersonal del Poder Ejecutivo, al Presidente de la República, cuya elección la hace directamente el pueblo y en los términos que disponga la Ley Electoral (artículo 81 Constitucional), confiando parte de la República Representativa (Gobierno no vitalicio que se renueva periódicamente mediante la consulta al pueblo).

Al estipular el artículo que nos ocupa, que se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un sólo individuo, el pueblo Mexicano adopta el sistema, forma o régimen de Gobierno -Presidencialista, contrario al parlamentario, el primero, explica Felipe Tena Ramírez, el Ejecutivo reside en una sola -- persona, siendo el único responsable de todos los actos encaminados a ejecutar la Ley creada por el Legislativo, mientras que en el Parlamentario, lo conforman varios sujetos, podría-



se llamar el "Ejecutivo Plural", donde el gabinete que lo integra asume en su totalidad la responsabilidad, vamos, en el Presidencialista el Ejecutivo tiene independencia de dirección y en el Parlamentario carece de decisión individual, ya que es necesaria la opinión de todos para la marcha administrativa.

Sigue explicando Tena Ramírez, que en el sistema Presidencial el Jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, que son los Secretarios de Estado, sin necesidad de que pertenezcan a un partido predominante, en concreto del Congreso, mientras que en el Parlamentario, el Jefe de Gobierno designa su gabinete, de acuerdo con la mayoría -- que prevalezca en el parlamento mismo, coartándose la libertad de designación y de ejercer las funciones del gobierno.

Analizando nuestros antecedentes, en especial la forma de gobierno, México como Nación Libre y Soberana, se ha inclinado hacia el sistema Presidencialista, a excepción hecha de un triunvirato al inicio de la Independencia y vicepresidencialismo, pues tal forma de gobierno sigue el principio de que -- al hacer la Ley se requiere tiempo bastante para cambiar opiniones, para deliberar en suma, ya que por su propio destino de generalidad, obligatoriedad y permanencia la Ley debe ser un acto maduro y seguro, pero cuando ésta existe, su aplicación debe ser rápida y enérgica, no admitiendo discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y acción. 3\*

Estatuye la Ley General de los Estados Unidos Mexicanos, que el representante del Poder Ejecutivo Federal será electo en forma directa por el pueblo, en quien reside esencial y -- originariamente la Soberanía Nacional (Artículo 80), durando en su cargo 6 años, no pudiendo ser reelegido para desempeñar

el mismo puesto (artículo 83). Dicho cargo sólo es renunciable por causa grave calificada por el Congreso de la Unión; sin - permiso de éste o en su caso de la Comisión Permanente, no - puede ausentarse del Territorio Nacional (artículos 86 y 88).

Miguel Acosta Romero en su obra "Teoría General del Derecho Administrativo", a manera de trascripción señala los requisitos necesarios a cubrir para ocupar el cargo de Presidente, y que a saber son: Ser Ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento; tener 35 años cumplidos al día de la elección; haber residido en el país durante todo el año anterior al tiempo de la elección; no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, 6 meses antes al día de la elección; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe 6 meses antes de su puesto al día de la elección y no estar comprendido en alguna causa de incapacidad - (artículo 82).

El cargo de Presidente puede ser: Constitucional, Interino, Provisional y Sustituto. Se llama Presidente Constitucional a la persona que ha sido electa por el pueblo para ejercer dicho cargo durante un período de 6 años. Se dice que el Presidente es Interino cuando lo nombra el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente durante los dos primeros años de gobierno a falta absoluta o temporal del Titular o cuando solicite una licencia mayor de 30 días. Se llama Provisional al que nombra la Comisión Permanente cuando el Congreso no está reunido y se registra la falta absoluta del Constitucional. - Es Sustituto cuando la falta del Ejecutivo Federal ocurriere

durante los 4 últimos años de Gobierno (artículos 84 y 85).4\*

## 2.1.- Atribuciones.

Para dejar bien delineados los caracteres del Ejecutivo Federal, es menester, Constitucionalmente hablando, señalar - que el Titular del Poder que nos ocupa, es a la vez Jefe de - Estado y de Gobierno, en el primer caso, como órgano político y en el segundo como órgano administrativo. Como Jefe de Estado esta representando al pueblo en el ejercicio de su soberanía, considerándola como un poder que no reconoce sobre él a ningún otro. Como Jefe de Gobierno, configura tal carácter al realizar la función administrativa bajo el orden jurídico establecido.

En otros términos, cuando el Presidente de la República obra como Autoridad Administrativa, está realizando o siguiendo la voluntad del Legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, caso en el cual se realiza su propia voluntad, resultando ser la voluntad del Estado, dado el carácter representativo con que la efectúa. Como Autoridad Administrativa, el Presidente de la República constituye al Jefe de la Administración Pública Federal, ocupa el escalafón más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos, los poderes de decisión, mando, jerárquico, nombramiento, vigilancia, disciplinario, revisión y poder para la resolución de conflictos de competencia. 5\*

En este orden de ideas, acorde a nuestra Ley Fundamental, su artículo 89 estipula la mayoría de las atribuciones que le corresponden al Ciudadano Presidente de la República Mexicana como Jefe de Gobierno, es decir, como representante de la Administración Pública Federal, cuyo texto íntegro es:

"ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;

IX. Derogada;

X. Dirigir la negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiénolos a la ratificación del Congreso Federal;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justi-

cia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso;

XIX. Derogada.

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

En síntesis, el citado artículo señala las funciones administrativas que le competen al Ejecutivo Federal, independientemente de las políticas. De gran importancia y trascendencia es la contenida en la fracción I que establece "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", puede afirmarse que esta disposición constitucional sienta -- una de las principales bases de la Administración Pública Federal.

Felipe Tena Ramírez, en el capítulo XXV de su referida obra, hace un análisis a fondo sobre tal precepto, al efecto considera primeramente la facultad de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, indicando que al ser el acto legislativo definitivo y perfecto, mas para que sea obligatorio, es menester que se inicie mediante la PROMULGACION, que significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad el conocimiento de una Ley. Con la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la Ley, ordenando su PUBLICACION. entendiendola como el acto mediante el cual la -

Ley se lleva al conocimiento de los habitantes, adquiriendo - hasta entonces su carácter de obligatoriedad.

La segunda facultad es la de ejecutar las Leyes; al orde- nar la Publicación de la Ley, el Ejecutivo manda a sus agen- tes que la hagan cumplir (órganos administrativos), en conse- cuencia, debemos de entender por ejecución de una Ley la rea- lización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la Ley del Congreso.

Aprovechando los comentarios del aludido autor, la terce- ra y última atribución de la fracción en comento, dada su re- dacción presenta mayor problema para interpretarla. "Proveyen- do en la esfera administrativa a su exacta observancia", sig- nifica que es facultad del Ejecutivo Federal poner todos los medios necesarios para la ejecución de los ordenamientos jurí- dicos expedidos por el Legislativo Federal, medios que se tra- ducen en la Reglamentación. Ahora bien, los Reglamentos que - en la esfera administrativa expide el Jefe de ésta, se circuns- criben exclusivamente a regular la Ley correspondiente, es de- cir, desarrollan y completan en detalle las normas contenidas en ésta. Siempre el Reglamento estará subordinado a la Ley, - pues aquel persigue la Ejecución de ésta, no pudiendo en con- secuencia ni excederla, ni contrariarla. El Reglamento es a - la Ley, lo que la Ley es a la Constitución; es también una -- disposición de carácter general y abstracta, sancionada por - la fuerza pública.

En resumen, en dicha fracción se reúne la Promulgación, - que es el complemento necesario de la Ley; la Ejecución, indu- dablemente es Función Administrativa y la facultad de expedir Reglamentos, que constituye un medio para proveer en la esfera administrativa para la exacta observación de las Leyes Federa- les. 6\*

Sobre la facultad Reglamentaria Serra Rojas en el capítulo V de su libro I, realiza un exhaustivo estudio a fondo sobre el particular, omitiéndose aquí dada la intrascendencia del tema.

Las demás fracciones del artículo 89 Constitucional, se refieren a las atribuciones concedidas al Titular del Ejecutivo en materia de Nombramientos, conceder Indultos a los Reos Sentenciados, disponer de la Fuerza Armada y Guardia Nacional, dirigir las Negociaciones Diplomáticas, conceder privilegios por tiempo determinado, convocar al Congreso a Sesiones, declarar la guerra, etc., en algunos casos atendiendo a la gravedad del asunto, es necesaria la autorización del Congreso de la Unión. 7\*

## 2.2.- Disposiciones Constitucionales de Carácter Administrativo.

Analizados los principios rectores del Poder Ejecutivo, interesa ahora estudiar los relacionados con la Administración en sí, de ello se ocupan los artículos 90, 91, 92 y 93 de la Ley Fundamental.

Después de desarrollar diversas hipótesis tanto formales, materiales y modernas, el maestro Serra Rojas concluye diciendo que la "Administración Pública Federal" es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las Leyes Administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación.

Según Acosta Romero, es la parte de los Organos del Esta



do que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.

Gabino Fraga, no da específicamente un concepto de Administración Pública, sino que se limita únicamente a señalar - que:

"La satisfacción de los intereses colectivos por medio - de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado...para ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa...la organización especial de que - hablamos constituye la Administración Pública...desde - el punto de vista formal la Administración Pública es - parte, quizá la más importante, de uno de los Poderes - en los que se haya depositado la Soberanía, es decir, - del Poder Ejecutivo...".

Juan Palomar de Miguel en su Diccionario para Juristas, - la define como la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones conducentes para el cumplimiento de las Leyes y para el fomento y conservación de los intereses públicos, y - al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.

De los conceptos anteriores, es de retomar fácilmente la existencia del Poder Ejecutivo y todos los Organos Administrativos que directa o indirectamente dependen de él; una Finali

dad determinada del Estado y una actividad por parte de los -  
Organos en cuestión para satisfacer tales finalidades, activi  
dad que puede traducirse como Función Administrativa.

Por Función Administrativa debe entenderse, al conjunto  
de actos materiales y jurídicos que realizan los órganos admi  
nistrativos del Estado para la Ejecución de la Ley, en casos  
individuales o concretos.

Vistos los conceptos, examinaré ahora lo que Constitucio  
nalmente se dispone en materia Administrativa.

"La Administración Pública Federal será Centralizada y -  
Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el --  
Congreso, que distribuirá los negocios del orden admi--  
nistrativo de la federación, que estarán a cargo de las  
Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y  
definirá las bases generales de creación de las Entida-  
des Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Feder-  
al en su operación".

Las Leyes determinarán las relaciones entre las Entida-  
des Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las  
Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (Artícu  
lo 90 Constitucional, reformado en el Diario Oficial de la Fe  
deración de fecha 21 de Abril de 1981).

Se desprende de la parte introductoria de este precepto,  
y en común acuerdo con Serra Rojas, que las formas de organi-  
zación de la Administración Pública Federal son la CENTRALIZA  
DA y PARAESTATAL. La primera es aquella en la cual las Unida-  
des Administrativas, Organos de la Administración Pública se  
ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a -

partir del Presidente de la República, con el objeto de unifi-  
car decisiones, el mando, la acción y la ejecución. 8\*

Por la segunda, manifiesta Gabino Fraga, existen proble-  
mas para definirla, dado el vocablo utilizado de Paraestatal,  
el cual por acomodo debe entenderse para denominar a los orga-  
nismos que aun formando parte de la Administración Estatal -  
no son considerados como los tradicionales elementos de la -  
Administración Centralizada, sin embargo la definición que más  
se allega es la que adopta el Diccionario de la Real Acade-  
mia de la Lengua Española (1970) al consignar la palabra "Pa-  
raestatal", refiriéndola a los organismos y centros que por -  
delegación del Estado cooperan a los fines de éste sin formar  
parte de la Administración Pública (citado también por Juan -  
Palomar de Miguel).

Sigue diciendo el artículo 90, que corresponde a la Ley  
Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en -  
el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1976),  
distribuir los negocios del orden administrativo de la Federa-  
ción, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y De-  
partamentos Administrativos, así como también definir las ba-  
ses generales de creación de las Entidades Paraestatales y la  
intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las Leyes  
relativas determinarán las relaciones entre las Paraestatales,  
con el Ejecutivo Federal y las Secretarías de Estado y Depar-  
tamentos Administrativos.

Estipula la Ley Orgánica de la Administración Pública Fe-  
deral en su artículo 1/o., que conforman la Administración --  
Centralizada: La Presidencia de la República, Las Secretarías  
de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría,  
y la Paraestatal: Los Organismos Descentralizados, las Empre-

sas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Finanzas y Fideicomisos.

El artículo 17 de dicha Ley contempla que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar - con Organos Administrativos Descentralizados que les están jerárquicamente subordinados.

Algunos autores de Derecho Administrativo, consideran como formas de Administración: La Centralizada, Desconcentrada, Descentralizada y Paraestatal, respetando el pensamiento doctrinario, a mi manera, las formas aludidas se pueden reducir a dos ramas, o sea La Centralizada y Paraestatal, de ahí las subramas, Desconcentración y Descentralización, respectivamente de aquellas.

Fraga define a estas últimas, argumentando que la Desconcentración consiste en la delegación de ciertas funciones o facultades de autoridad que hace el titular de una Dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente. Tiene lugar la Descentralización cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.

En este orden de ideas, habiendo ubicado las formas de la Administración Pública Federal, importa enfocar la atención a la Centralizada. Se ha dicho que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la dicha forma, empero, todos éstos no realizan el ejercicio de las atribuciones y despacho de los negocios que en el orden

administrativo les son encomendados al Ejecutivo Federal, como Jefe de la Administración Pública Centralizada, sino que éstas se circunscriben a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, auxiliándose en su caso de las Entidades Paraestatales (Artículos 90 Constitucional, 2/o. y 3/o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

### II.3.- SECRETARIOS DEL DESPACHO.

Una vez asentados los conceptos generales de la Administración Pública, es procedente ahora analizar lo concerniente a los Secretarios de Estado como Titulares de las Secretarías.

#### 3.1.- Aceptación.

Secretario de Estado es la persona física, titular de la Secretaría, considerado por este hecho como funcionario político-administrativo, es nombrado y removido libremente por su superior jerárquico, que lo es el Presidente de la República, ello de conformidad con los artículos 89 fracción II Constitucional, 9, 11 y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### 3.2.- Carácter Político.

Toda vez que los Secretarios de Estado, en segundo término no forman parte de uno de los Poderes de la Unión, revisten por este concepto un carácter político. Interpretando a Serra Rojas se concluye que adquieren tal carácter, en virtud de -- que al ser los colaboradores directos del Ejecutivo Federal, intervienen en el ejercicio de atribuciones meramente políticas que le son encomendadas a éste, políticamente hablando se

dice que integran el "Gabinete Político".

### 3.2.1.- Requisitos.

El artículo 91 de nuestra Constitución Política, enumera las condiciones que deben observarse para ocupar la titularidad de una Dependencia del Ejecutivo Federal, que a saber son:

- a). Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- b). Estar en ejercicio de sus derechos, y
- c). Tener treinta años cumplidos.

### 3.2.2.- Nivel Jerárquico.

Como se sabe, la Administración Pública Federal (en concreto la Centralizada), adopta una forma de organización jerárquizada y cuenta con elementos personales. Organización que encabeza el Poder Ejecutivo, constituyendo el nivel jerárquico superior, formando parte de dicho nivel, inmediatamente después del Ejecutivo Federal, los Secretarios de Despacho, entre los cuales existe una igualdad de rango, cuyas relaciones son más que nada de coordinación.

Por lo que se refiere a la estructura interna de la Dependencia Administrativa que representan, son los encargados de la misma y jerárquicamente son los que encabezan ésta, de ahí devienen en su favor una serie de poderes sobre sus inferiores, repitiendo, a saber son: de nombramiento, decisión, mando, revisión, vigilancia, disciplina y resolver conflictos de competencia.

### 3.2.3.- Deber y Obligación de Informar.

Al analizar lo relativo a la división de poderes, se infirió que no existía tal, sino que más bien se suscitaba una reciprocidad o coordinación de actividades entre ellos. Ante tal hipótesis, independientemente de que los Secretarios de Estado estén subordinados jerárquicamente al Ejecutivo Federal, tienen deber de informar al Congreso de la Unión, en el momento en que sean requeridos, cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría, y la obligación ineludible de presentar al Congreso, al inicio del período de sesiones ordinarias, el informe anual acerca del estado que guardan sus respectivos ramos (el original es para el Presidente y la copia para el Congreso). Ambos aspectos están contemplados en el artículo 93 Constitucional.

#### 3.2.4.- Facultad y Deber de Refrendo.

Siguiendo los preceptos Constitucionales que sobre la materia se legisla, todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos -- (artículos 92 Constitucional y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.).

Para no entrar en controversias doctrinales, me limitaré a decir que el refrendo es un requisito que exige el Ordenamiento Constitucional Federal a los Secretarios de Estado, para que tengan plena validéz y sean obedecidos los Reglamentos, Decretos y Acuerdos expedidos por el Ejecutivo Federal. El Refrendo Ministerial viene a ser la firma o rúbrica que estampa el Secretario de Estado al final de los Ordenamientos ejecutivos en cita. Como dijiera Fraga, no vienen sino a constituir solamente un medio para dar autenticidad a los actos que del

Presidente emanan.

Al lado de su carácter político, el Secretario de Estado tiene el carácter de **Órgano Administrativo**, encargado del despacho de los asuntos de esa índole, en la esfera de competencia que le fija la Ley, pero no tiene una competencia distinta a la del Presidente de la República. 9\*

Dispone el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que los Secretarios de Estado ejercerán las funciones de su competencia por Acuerdo del Presidente de la República. En la actualidad, el Titular del Ejecutivo únicamente requiere normalmente el Refrendo del Secretario de Gobernación.

### 3.3.- Carácter Administrativo.

Administrativamente, originalmente corresponde al Secretario de Estado el trámite y resolución de los asuntos que se le atribuyen, pero para la mejor organización del trabajo podrá delegar en sus auxiliares (Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, y demás funciones que establezca el Reglamento Interior respectivo y otras disposiciones legales) cualquiera de sus facultades, a excepción de las que se reputen como **funciones no delegables del Secretario**, mismas que se estipularán en la Ley respectiva y Reglamento Interior de la Secretaría de Estado de que se trate. Este último es un ordenamiento expedido por el Presidente de la República, de conformidad con la fracción I del artículo 89 Constitucional, donde se determinan las atribuciones de las UNIDADES ADMINISTRATIVAS INTERNAS de la Secretaría y la forma de suplir las ausencias temporales de sus Titulares.



Es obligación del Titular del Ramo de que se trate, expedir los Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicios al Público, los que contendrán información relativa a la estructura orgánica de la Dependencia, funcionamiento de sus Unidades y los principales procedimientos administrativos que se establezcan.

#### II.4.- SECRETARIAS DE ESTADO.

##### 4.1.-Acepción.

Es un Organismo Superior Administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado, compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular.

El concepto no requiere de una interpretación a fondo, sin embargo, da lugar a ampliar un poco lo respectivo a la Estructura Jurídica y Competencia.

Analizando el primero, internamente cada Secretaría de Estado está estructurada con una serie de órganos superiores e inferiores, de acuerdo a una división lógica de trabajo. Parte del Secretario de Estado o Titular de la Dependencia, le sigue la Subsecretaría, representado por uno o más Subsecretarios, según lo requieran las necesidades del ramo específico que atienden; después la Oficialía Mayor, que se encarga de las gestiones inherentes al personal, a los bienes que tiene de cargo la Dependencia y en algunos casos lo tocante al Presupuesto; a continuación se encuentran una serie de Direccio-

nes y Unidades que realizan actividades específicas, en algunos casos hay Departamentos que tienen funciones en concreto; después de las Direcciones, sucintamente continúan las Subdirecciones, Secciones, Mesas, Comisiones, etc. hasta llegar al rango más inferior de la jerarquía administrativa.

#### 4.2.- Principales Antecedentes en México.

El número de Secretarías de Estado en nuestro país se ha ido incrementando de la misma forma que han aumentado las atribuciones de la Administración Pública Federal. 10\*

Así tenemos que a partir de 1917, las distintas Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgadas con base en el artículo 90 de la Constitución de ese año, ha ido incrementando el número de Dependencias, modificando sus nombres y competencia, conforme transcurre el tiempo. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 28 de diciembre de 1958 en el Diario Oficial de la Federación, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, son las de mayor auge y trascendencia en la reforma administrativa.

A mayor profundamiento sobre el particular se recomienda analizar el Capítulo I del presente estudio, a través del cual se hizo hincapié sobre el desarrollo de las Secretarías de Estado en cuanto a su creación, acorde al sistema implantado en el momento histórico preciso, motivo por el cual se omite, en obvio de repeticiones, referirme a la evolución de las Secretarías de Despacho.

A manera de comentario y reiterando, en el Reglamento Interior de cada Secretaría de Estado y Departamentos Adminis--

trativos, se determinan las atribuciones de sus Unidades Administrativas, como lo previene el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor.

#### 4.3.- Competencia.

Por Competencia debemos de entender al conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al Órgano administrativo, es decir, las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la Ley les autoriza. 11\*

Preceptúa el artículo 90 Constitucional que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, conforme a la LEY ORGANICA que expida el Congreso, la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Esa Ley Orgánica, es la de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, la que se va a encargar de señalar en forma general los negocios en materia administrativa federal que le compete despachar a cada Secretaría de Estado.

Sobre el particular, dicha Ley Orgánica dispone en su Capítulo II, todo lo concerniente a la competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, cuyo artículo 26 señala que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión (como Jefe de Estado, Gobierno y de la Administración Pública Federal), contará con las siguientes Dependencias:

1.- Secretaría de Gobernación.

- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4.- Secretaría de Marina.
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 6.- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 7.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 8.- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- 9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 10.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- 11.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 12.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- 13.- Secretaría de Educación Pública.
- 14.- Secretaría de Salud.
- 15.- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- 16.- Secretaría de la Reforma Agraria.
- 17.- Secretaría de Turismo.
- 18.- Secretaría de Pesca.
- 19.- Departamento del Distrito Federal.

La esfera de competencia en forma general de todas y cada una de las Dependencias, está sentada en dicha Ley Orgánica. Corresponde entonces a los Reglamentos Interiores de las mismas (expedido por el Ejecutivo Federal), determinar las atribuciones de sus Dependencias o Unidades Administrativas, así como la forma en que los Titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Interpretando, la Ley Orgánica en un artículo definido - enumera en diversas fracciones el radio de competencia de una determinada Secretaría; el Reglamento Interior fija las atribuciones que le competen, en relación a una o más fracciones de ese artículo a determinada Unidad Administrativa interna - (Dirección, Departamento etc.), es decir, se reparte el trabajo de la Generalidad a la particularidad, le llamaría yo pirámide laboral administrativa.

Es inverosímil que el ámbito de competencia de los Organos Administrativos Superiores de la materia, se limite a los ordenamientos jurídicos tratados, sino que de la amplia gama legislativa vigente en nuestro Derecho Positivo, se confieren diversas atribuciones para cada Secretaría, que el enumerarlas significaría analizar una cantidad considerable de Leyes, Reglamentos, Decretos, etc.

#### **II.5. ATRIBUCIONES LEGALES EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.**

El artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en XX fracciones los asuntos que le corresponde despachar a la Secretaría de la Defensa Nacional, los que a saber son:

- I. Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea.
- II. Organizar y preparar el servicio militar nacional.
- III. Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente.
- IV. Manejar el Activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados.

V. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y la Fuerza Aérea.

VI. Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarias para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil.

VII. Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares.

VIII. Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas.

IX. Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza -- Aérea.

X. Administrar la justicia militar.

XI. Intervenir en los indultos de delitos del orden militar.

XII. Organizar y prestar los servicios de sanidad militar.

XIII. Dirigir la educación profesional de los miembros - del Ejército y Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso la ins--trucción militar de la población civil.

XIV. Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestua--rio y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y Fuerza Aérea.

XV. Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea.

XVI. Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la Ley, y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XXIV del artículo 27, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

XVII. Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

XVIII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional.

XIX. Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, y

XX. Los demás que le atribuyan expresamente las Leyes y Reglamentos.

De las atribuciones legales que le toca despachar a la Secretaría de la Defensa Nacional se deriva su estructura orgánica, es decir, según sean las actividades encomendadas, -- existirá el número preciso de Dependencias y Unidades Administrativas para su realización.

La enumeración de los asuntos que le corresponde despachar a la mencionada Institución de Estado, fue en atención a especificaciones reales, evitando con ello incurrir en alguna mención errónea. Asimismo es imposible e impráctico hacer un cuadro que abarcara todas las actividades encomendadas conforme a la realidad, pues de la realización de determinadas actividades se derivan otras a consecuencia de aquellas, pero dentro del ámbito legal. Por otro lado evito analizar cada una de dichas atribuciones, pues da origen a aspectos que no interezan en cantidad a la tesis en desarrollo, pues sobre el particular, en apartados específicos existen otras tantas tesis que tratan temas inherentes a ciertas atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, como por ejemplo "El Narcotráfico en México", "El Ejército y Fuerza Aérea como defensores de la Soberanía Mexicana", "Los Tribunales Militares", "La Justicia Militar", "Delitos Militares", etc. Un tema a tratar y que está teniendo mucho auge hoy en día es el de la Campaña contra Enervantes, que vinculado con el Ejido, cuando es utilizada la parcela para el cultivo de tales enervantes, resultaría un trabajo decoroso.

#### II.6.- ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL EN LA LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS Y SU REGLAMENTO INTERIOR.

El artículo 1/o. del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, contempla que ésta, como Dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como otras Leyes,



Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente de la República.

Asimismo el artículo 2/o. del referido Reglamento, señala que los Organos y Unidades Administrativas con los que --- cuenta la Secretaría de la Defensa Nacional para el estudio, planeación y despacho de las funciones que le competen son:

- I.- Subsecretaría.
- II.- Oficialía Mayor.
- III.- Estado Mayor de la Defensa Nacional.
- IV.- Inspección General del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- V.- Comandancia de la Fuerza Aérea.
- VI.- Dirección General de Infantería.
- VII.- Dirección General de Caballería.
- VIII.- Dirección General de Artillería.
- IX.- Dirección General de Ingenieros.
- X.- Dirección General de Transmisiones.
- XI.- Dirección General de Administración e Intendencia.
- XII.- Dirección General de Sanidad.
- XIII.- Dirección General de Materiales de Guerra.
- XIV.- Dirección General de Transportes Militares.
- XV.- Dirección General de Educación Militar y de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea.
- XVI.- Dirección General de Educación Física y Deportes.
- XVII.- Dirección General de Justicia Militar.
- XVIII.- Dirección General de Personal.
- XIX.- Dirección General de Seguridad Social.
- XX.- Dirección General de Defensas Rurales.
- XXI.- Departamento Cartográfico.
- XXII.- Departamento de Archivo, Correspondencia e Historia.
- XXIII.- Departamento del Servicio Militar Nacional.
- XXIV.- Departamento del Registro Federal de Armas de Fuego y

Explosivos. y,  
XXV.- Procuraduría General de Justicia Militar.

Los órganos administrativos de la Secretaría de la Defensa Nacional, conducirán sus actividades en forma programada y en base a las políticas y prioridades que, para el logro de los objetivos y metas de los planes a cargo de la Secretaría, establezca el Secretario (artículo 3/o. de dicho Reglamento).

En Acuerdos números 17485, 17484, 17843 y 17481 de fechas 15 de junio de 1982, el C. Secretario de la Defensa Nacional, ordenó que los cuatro Departamentos anteriormente mencionados, cesarán como tales para ser considerados como Direcciones. El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal, preceptúa que los Titulares de las Secretarías de Estado podrán adscribir orgánicamente las Unidades Administrativas establecidas en el Reglamento Interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor y a las otras Unidades de nivel administrativo equivalente, que se precisen en el mismo - Reglamento Interior. Acuerdos que conforme al Procedimiento - Administrativo, debieron de haberse publicado en el Diario Oficial de la Federación para que surtieran sus efectos legales correspondientes.

La situación comentada, derivó sin duda alguna de las - proposiciones de mejoría y simplificación administrativa en - el año de 1982, pues al elevar a rango de Dirección tales Departamentos, automáticamente se amplía el radio de sus atribuciones, empero el problema existe, pues el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional los sigue considerando como Departamentos, sugiriéndose, si es que no se ha hecho, se publiquen los Acuerdos de referencia en el Diario Oficial de la Federación, para la ulterior reforma a dicho Reglamento.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, - hace hincapié a una organización del Ejército y Fuerza Aérea como Instituciones Armadas Permanentes, cuyas misiones generales son:

- a) Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación.
- b) Garantizar la seguridad interior.
- c) Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas.
- d) Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país, y
- e) En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Misiones que pueden ser realizadas por el Ejército y - Fuerza Aérea Mexicanos, por sí mismos o bien en coordinación con la Armada y las distintas autoridades del orden Federal, - Estatal y Municipal, bajo la directriz del Presidente de la - República, en el ejercicio de sus posibilidades constitucionales.

Para el cumplimiento de las señaladas misiones, el Instituto Armado debe ser organizado conforme a los requerimientos que se reclamen, realizando sus operaciones mediante una ESTRUCTURA JERARQUICA que comprende los siguientes Niveles de Mando.

- I. Mando Supremo.
- II. Alto Mando.
- III. Mandos Superiores, y
- IV. Mandos de Unidades.

Siguiendo las disposiciones de la Ley Orgánica en consulta, recae el Mando Supremo en el Ciudadano Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará "Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas", - disponiendo de éstas conforme a lo establecido en el artículo 89, fracción VI de la Constitución Federal Mexicana; además - tiene la facultad de nombrar a los altos funcionarios del Instituto Armado, como ya se había dicho.

Ejerce el Alto Mando el Ciudadano General Secretario de la Defensa Nacional quien es responsable de organizar, administrar, desarrollar, equipar, adiestrar, etc. a las Fuerzas Armadas de Tierra y Aire, contando para el efecto con los siguientes órganos:

1.- ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA NACIONAL: Es el órgano -- técnico operativo, colaborador inmediato del Alto Mando, a -- quien auxilia en la planeación y coordinación de los asuntos relacionados con la Secretaría y con la operación, desarrollo, organización etc. de las Fuerzas Armadas de Tierra y Aire, - transformando las decisiones en órdenes, verificando su cumplimiento.

2.- INSPECCION Y CONTRALORIA GENERAL DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA: Organó encargado de la supervisión, fiscalización y auditoría del personal, material, animales e instalaciones en sus aspectos técnico, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS.

3.- ORGANOS DEL FUERO DE GUERRA: Es competente para conocer de los delitos y faltas contra la disciplina militar, de acuerdo al artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los términos del Código de Justicia Militar.

Para la administración de la Justicia Militar, se cuenta con las siguientes autoridades: a) Supremo Tribunal Militar, - b) Procuraduría General de Justicia Militar. y c) Cuerpo de Defensores de Oficio.

4.- DIRECCIONES GENERALES DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL: Estas pueden ser de Armas y Servicios, tienen a su cargo las actividades relacionadas con el asesoramiento al Alto Mando y la dirección, manejo y verificación de todos los asuntos militares no incluidos en los de carácter táctico o estratégico, de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría del Ramo en cuestión.

Los Mandos Superiores, según su función se dividen en: - Operativos y de Servicio.

Los Operativos recaen en:

- A) Comandante de la Fuerza Aérea.
- B) Comandantes de Regiones Militares.
- C) Comandantes de Zonas Militares.
- D) Comandantes de las Grandes Unidades Terrestres y Aéreas.
- E) Comandantes de Unidades Conjuntas o Combinadas.
- F) Comandantes de las Unidades circunstanciales que el Alto Mando determine implementar.

Los de **Servicios** recaen en los Comandantes de los Agrupamientos Logísticos y ADMINISTRATIVOS.

Finalmente reciben el nombre de UNIDADES los organismos constituidos por tropas del Ejército y Fuerza Aérea, estructurados internamente en dos o más escalones, equipados y adiestrados para cumplir misiones operativas en el combate y que funcionan esencialmente bajo normas tácticas en el cumplimiento de sus misiones, pudiendo ser de Arma, Vuelo o de Servicio.

Hemos visto la estructura jerárquica, en cuanto a Niveles de Mando se refiere del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, -- ahora es menester señalar que como una sola Dependencia, esta compuesta por:

- Unidades de Combate o Armas.
- Unidades de los Servicios.
- Cuerpos Especiales.
- Cuerpos de Defensas Rurales, y
- Establecimientos de Educación Militar.

El Ejército Mexicano, a quien le corresponden las operaciones militares terrestres, está constituido por ARMAS y SERVICIOS.

La misión principal de las Armas es el combate, y a saber son: Infantería, Caballería, Artillería, Blindada e Ingenieros, tal y como lo previene el artículo 56 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Los Servicios quedan constituidos por órganos de Dirección y de EJECUCION, los primeros delínean las actividades propias de cada uno; según el artículo 68 de la citada Ley --

son: Ingenieros, Cartográfico, Transmisiones, Materiales de Guerra, Transportes, ADMINISTRACION, Intendencia, Sanidad, -- Justicia, Veterinaria y Remonta, Meteorológico, Control de -- Vuelo, y Material Aéreo.

La Fuerza Aérea Mexicana quien realiza las operaciones militares aéreas cuenta con: Comandancia de la Fuerza Aérea, Estado Mayor Aéreo, Unidades de Vuelo, Tropas Terrestres de la Fuerza Aérea, y Servicios.

Los Cuerpos Especiales del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son aquellos organismos que requieren de un cierto grado de preparación para el desarrollo específico de sus misiones, a saber los integran: 1.- Cuerpo de Guardias Presidenciales (tiene como misión garantizar la seguridad del Presidente, su residencia e instalaciones conexas y rendirle honores, al efecto cuenta con su propia organización administrativa). 2.- Cuerpo de Aerotropas, 3.- Cuerpo de Policía Militar, y 4.- -- Cuerpo de Musica Militar.

Los Cuerpos de Defensas Rurales se componen por ejidatarios voluntarios, para cooperar con las tropas en las actividades que éstas lleven a cabo.

Tienen por objeto la Educación Profesional de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, los Establecimientos de Educación Militar.

Asimismo se aprovecha la mención de la Estructura Orgánica del Instituto Armado, con el objeto de darse una idea del número de Unidades, Dependencias y Organismos que lo integran, para forjarnos aún más la idea de las necesidades que requiere éste, consideraciones que son contempladas en los Programas de Desarrollo.

## II.7.- DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION E INTENDENCIA DE - LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.

Como sabemos, la Dirección General de Administración e - Intendencia, es un órgano administrativo de Dirección con el que cuenta la Secretaría de la Defensa Nacional para el estudio, planeación y despacho de las funciones que le confiere - la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, el propio Reglamento Interior de la citada Dependencia Federal y demás Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Ejecutivo Federal.

### 7.1.- Facultades y Atribuciones.

Las facultades y atribuciones que le asigna el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional a la Dirección que nos ocupa, se localizan en su artículo 20, que -- textualmente dice:

"ART. 20.- Corresponde a la Dirección General de Administración e Intendencia:

I. Elaborar el anteproyecto del Presupuesto de Egresos - del Ramo.

II. Ejercer el presupuesto de Egresos Aprobado.

III. Controlar el Ejercicio del Presupuesto y Contabilizar las operaciones resultantes del mismo, con base en la documentación que lo afecte y la glosa de las cuentas comprobadas que remitan las pagadurías civiles y militares que tienen nexos con el ramo.

IV. Establecer procedimientos que permitan practicar auditorías a los órganos administrativos de las unidades, depen



dencias e instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

V. Coordinar con la Secretaría de Programación y Presupuesto los procedimientos y reglamentos para el manejo de las partidas presupuestales.

VI. Adquirir el vestuario, equipo y material para el Ejército y Fuerza Aérea, de acuerdo con las instrucciones del Secretario y las especificaciones técnicas que a cada caso corresponda.

VII. Coordinarse con otros Servicios a fin de establecer las normas para la adquisición de víveres y forrajes.

VIII. Manejar los víveres, forrajes y agua para distribuirlos entre las unidades del Servicio, proporcionando las raciones, de acuerdo con las necesidades de vida del Ejército y Fuerza Aérea.

IX. Abastecer al Ejército y Fuerza Aérea del vestuario y equipo, material de campamento y dormitorio, de comedor, cocina, oficina, peluquería y mobiliario en general, combustibles y lubricantes, excepto los manejados por los Servicios de Transportes y del material aéreo y de aquellos artículos que por su naturaleza y finalidad no sean exclusivos de otros Servicios.

X. Organizar y desarrollar actividades de lavanderías, servicios de baños y otras similares en campaña.

XI. Proporcionar el personal especialista para la administración de las unidades, dependencias e instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea.

XII. Establecer bases técnicas y directivas para la adquisición, recepción, almacenamiento, abastecimiento, mantenimiento, recuperación y control del equipo y material del Servicio.

XIII. Proponer los métodos de adiestramiento del personal y unidades del servicio, supervisando su aplicación.

XIV. Manejar en coordinación con la Dirección General de

Educación Militar y de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, los establecimientos y cursos educativos del Servicio.

XV. Proponer directivas que permitan ir adecuando el sistema administrativo a las reformas emanadas del Ejecutivo Federal.

XVI. Planear, coordinar y supervisar la intervención del Servicio en auxilio de la población civil y la cooperación -- con sus autoridades en caso de necesidades públicas en apoyo al Plan Nacional de Auxilio.

XVII. Manejar la Unidad de Sistematización de Datos para los trabajos que requieran computación electrónica.

XVIII. Procesar la estadística militar, con base en los datos aportados por órganos de esta Secretaría.

Por su parte, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, señala como Servicios el de Administración e Intendencia, entre otros, cuyas actividades a su cargo las preceptúan los artículos 86 y 88.

ARTICULO 86.- El Servicio de Administración tendrá a su cargo las actividades administrativas del Ejército y Fuerza Aérea que siguen:

I. Contabilizar y glosar en el aspecto interno, el presupuesto anual aprobado por la Secretaría de la Defensa Nacional;

II. Aplicar de acuerdo con las normas legales, los procedimientos para el pago de Haberes y demás emolumentos, y centralizar y ejecutar la auditoría de la contabilidad de todos los órganos administrativos de las Unidades, Dependencias e Instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea.

III. Llevar a cabo de conformidad con las Leyes y Reglamentos respectivos, la adquisición de todos los Artículos que demanden las necesidades de vida y las operaciones del Ejército

to y Fuerza Aérea, de acuerdo con las especificaciones técnicas que para cada caso correspondan.

IV. Mantener al corriente la estadística militar, con base en los datos que le proporcionen todas las Dependencias -- del Ejército y Fuerza Aérea. Establecer las normas técnicas a ser observadas para estos fines, y

V. Proporcionar personal especialista para la administración de las Unidades, Dependencias e Instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea.

ARTICULO 88.- El Servicio de Intendencia tendrá a su cargo el abastecimiento de los medios necesarios para satisfacer las necesidades de vida de los componentes del Ejército y Fuerza Aérea; y además realizará las actividades siguientes:

I. Abastecer a las tropas con todo lo necesario para su alimentación, incluyendo forrajes y otros alimentos para el ganado y demás animales de uso en organizaciones militares; - esto último en coordinación con el Servicio de Veterinaria y Remonta.

II. Abastecer al Ejército y Fuerza Aérea de vestuario y equipo individual y colectivo; material de campamento y dormitorio, de comedor y cocina, oficina y peluquería; mobiliario en general; combustibles y lubricantes, excepto los manejados por los Servicios de Transportes y del Material Aéreo; y artículos que por su naturaleza y finalidad, no sean exclusivos de otros servicios.

III. Abastecer de agua a las tropas, para todos los usos requeridos.

IV. Atender a la conservación y recuperación de los artículos que abastezca.

V. Organizar y desarrollar actividades de lavandería, -- servicio de baños y de otras similares en campaña; y

VI. Fabricar, producir, adquirir y almacenar los abastecimientos de su responsabilidad.

#### 7.2.- Su Estructura Administrativa.

La Dependencia General en exámen, como órgano de Dirección, al igual que las demás de su mismo nivel jerárquico, es es tá integrada por un Director, Subdirectores y Jefes, quienes ejercen autoridad técnica sobre todos los elementos subordina dos en el escalón correspondiente y mando técnico, operativo y administrativo, en las Unidades e Instalaciones no encuadradas.

Para el cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones, cuenta actualmente con tres Subdirecciones: la de Adquisiciones, Intendencia y ADMINISTRACION, las dos últimas cuentan con su respectiva Sección Técnica y Ayudantía. Asimismo tienen bajo sus órdenes el número de Secciones, Subsecciones y Grupos Especiales, necesarios para coadyuvar el funcionamiento de la Dirección General.

En términos muy generales, corresponde a la Subdirección de Adquisiciones realizar todas las gestiones administrativas tendientes a adquirir todos los medios necesarios para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para ello cuenta con tres Secciones: la de Cotizaciones, Adquisiciones y Seguimiento. 12\*

Han quedado en forma implícita, en párrafos anteriores - las actividades que le competen a la Subdirección de Intendencia (Servicio de Intendencia), a quien en forma genérica le corresponde abastecer los medios necesarios adquiridos al -- Instituto Armado, así como su mantenimiento.

### 7.3.- Subdirección de Administración.

Ante la modernización del sector público, transformación, servicio y ejercicio eficiente de funciones, que redunde en beneficio de la propia Administración Pública, la **Subdirección de Administración**, logra día a día una mejor organización administrativa funcional y operativa, dedicada al cumplimiento de sus obligaciones encomendadas, dentro de un marco de absoluta responsabilidad, con la finalidad de garantizar la eficiencia, eficacia y congruencia de su actividad. Para el despacho de sus atribuciones cuenta con cinco Secciones Administrativas: Recursos Humanos, DE PRESUPUESTO, EJERCICIO PRESUPUESTAL, Contabilidad, Control de Inventarios y la Técnica, las que a su vez atendiendo a sus necesidades cuentan con sus respectivas Subsecciones y Grupos. 13\*

De entre las obligaciones que le confiere, tanto el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, como la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, le corresponde elaborar el anteproyecto del Presupuesto de Egresos del Ramo, observando para el efecto todas las disposiciones contenidas en los artículos 21 al 31 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal -como después se analizará-; ejercer el aprobado, controlando su ejecución y contabilizando las operaciones resultantes del mismo, con base en la documentación que lo afecte y la glosa de las cuentas por liquidar certificadas comprobadas que remitan las Unidades Ejecutoras de Pagos adscritas al ramo; coordinar con la Secretaría de Programación y Presupuesto los procedimientos y reglamentos para el manejo de las Partidas Presupuestales; aplicar los procedimientos para el pago de haberes y demás emolumentos; lo anterior junto con otras facultades que no requieren mención.

#### 7.4.- Sección de Presupuesto y Contabilidad.

Ampliamente, le corresponde coordinar y controlar los actos administrativos y operaciones emanadas de la aplicación - del presupuesto asignado al Sector Defensa, en base a los ordenamientos legales vigentes correspondientes, así como formular los Informes relacionados con la contabilidad del Ramo - VII (Secretaría de la Defensa Nacional); elaborar el Anteproyecto y Proyecto del presupuesto y mantener un estricto control del mismo, normándose bajo programas que contemplen objetivos, metas y unidades de su ejecución, durante el año que - se pretende. En tales programas se recomienda estipular necesidades básicas, ya en primer lugar las permanentes, y en segundo las eventuales, atendiendo estas últimas a un orden prioritario.

#### 7.5.- Grupo de Control de Unidades Ejecutoras de Pagos.

Las Unidades Ejecutoras de Pagos (antes Pagadurías Militares), dependen directamente del Ciudadano General Secretario de la Defensa Nacional, por conducto de la Dirección General de Administración e Intendencia, quedando adscritas a la Subdirección de Administración, siendo coordinadas por la Sección de Presupuesto y Contabilidad. Tal dependencia directa, es en razón de que el Presupuesto de Egresos de la Federación, señala que los Titulares de las Dependencias, así como los órganos de gobierno y los directores o sus equivalentes de las entidades de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus presupuestos aprobados, serán responsables de que se ejecuten con oportunidad y eficiencia las acciones previstas en los respectivos programas, a fin de coadyuvar la adecuada consecución de las estrategias y objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo. 14\*

El Grupo de Control de Unidades Ejecutoras de Pagos, no es propiamente un órgano de dirección respecto de éstas, pues tal atribución corresponde al Titular de la Secretaría, por conducto de la Dirección General de Administración e Intendencia, Subdirección de Administración, como ha quedado asentado, viene a ser en sí, el órgano que controla a las Pagadurías - por lo que a su trabajo elaborado se refiere, es decir, revisa las Cuentas Comprobadas y Documentación que ampare los pagos efectuados. Si como resultado del control se detecta alguna observación o responsabilidad, dicho Grupo informa tal situación para que se formulen los pliegos correspondientes para ser enviados a los Pagadores correspondientes, sin perjuicio de la acción a que haya lugar.

De conformidad con el Manual de Organización de la Dirección en comento, autorizado por el Titular de la Secretaría - de la Defensa Nacional, el mencionado Grupo de Control para un mejor funcionamiento y agilización de trámites, cuenta con Tres Mesas, que a saber son:

Mesa de la Zona Norte: Revisa las cuentas de las pagadurías ubicadas en los Estados del norte del país, así como todo lo inherente a pagos efectuados que afecten las partidas - presupuestales correspondientes.

Mesa de la Zona Metropolitana: Se ocupa de los avances - del trabajo realizado por las Pagadurías ubicadas en el área metropolitana, como son las que cubren Haberes y emolumentos a las Direcciones de la Secretaría, Escuelas Militares y demás Unidades Militares localizables en dicha jurisdicción.

Mesa de la Zona Sur: Revisa las labores efectuadas por - las Unidades Ejecutoras de Pagos, ubicadas en los Estados su- reños del país.

## II.8.- COMENTARIOS PERSONALES.

El propósito de este Capítulo, fue enmarcar la ubicación legal que les corresponde a las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional, dentro de la estructura jurídica-política-administrativa, tal como lo consagra la Constitución Federal. Objetivo que fue logrado, partiendo para el efecto de la esencia misma de la organización administrativa federal.

No merece gran comentario el presente capítulo, pues su contenido tiende a explicarse por sí sólo. Para su elaboración se consultaron ordenamientos jurídicos vigentes, así como aquellas bibliografías que tanto en Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero y Tratados de Derecho en General, versan sobre el tema.

Buscando la ubicación de las Pagadurías Militares, dentro del contexto legal, se utilizó el método deductivo, en tal virtud se inició analizando los Tres Poderes Federales; por ser la cúspide de la pirámide administrativa federal se siguió en concreto con el Ejecutivo Federal, continuando con los principios básicos de la disciplina del Derecho Administrativo, en su parte que interesa, señalando más adelante las facultades y atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, haciendo mención de su estructura orgánica, para caer en profundidad de análisis sobre la Dirección General de Administración e Intendencia, Subdirección de Administración, Sección de Presupuesto y Contabilidad, culminando con la localización administrativa de las Unidades Ejecutoras de Pagos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.



De tal forma, quedaron asentados los principios y conceptos generales que norman la ubicación de las Unidades Administrativas de mérito en el campo de la estructura orgánica Federal.

#### C I T A S   B I B L I O G R A F I C A S .

- 1\* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, COMENTADA, op.-cit., págs. 119 a 128.
- 2\* Tena Ramírez, Felipe.; Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, pág. 219.
- 3\* Ibidem. págs. 445 y 446.
- 4\* Moto Salazar, Efrain.; Elementos de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., - México, 1984, pág. 104.
- 5\* Fraga, Gabino.; Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1985, pág. 173
- 6\* Ibidem. pág. 77.
- 7\* Acosta Romero, Miguel.; Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981. pág. 83.
- 8\* Ibidem. pág. 69.
- 9\* Fraga, Gabino, op. cit. pág. 180.
- 10\* Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.; Elementos de Derecho Administrativo I, Editorial Limusa, México, 1989, págs. 106 a 107.

11\* Ibidem. págs. 79 y 80.

12\* Manual de Organización de la Dirección General de Administración e Intendencia, op. cit. págs. 116 a 131.

13\* Ibidem. pág. 80.

14\* Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1991, Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de diciembre de 1990, págs. 5 a 18.

**C A P I T U L O   I I I**

**MARCO PARTICULAR DE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO  
ADMINISTRATIVO DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DE PAGOS  
DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.**

### III.1.- C O N C E P T O .

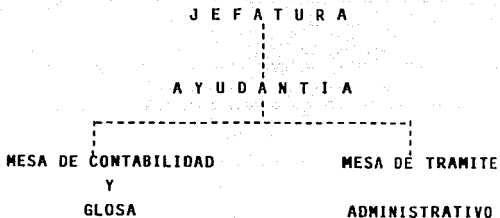
Las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional, son organismos que dependen directamente del Titular del Ramo, adscritas a la Subdirección de Administración de la Dirección General de Administración e Intendencia, para programar y ejercer el pago de compromisos autorizados - por las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Ejecutivo Federal, al personal del Ejército y Fuerza Aérea Me xicanos.

En otras palabras, son Oficinas Manejadoras de Fondos - que coadyuvan a simplificar las acciones en materia de ejerci cio del Gasto Público, estando obligadas a observar actitudes positivas en la EJECUCION de sus operaciones, adhiriéndose co rrectamente al cumplimiento de las normas y procedimientos que determine el Organo de Dirección al que se encuentran adscritas.

### III.2.- ESTRUCTURA ORGANICA DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DE PAGOS.

Cuentan estas Unidades con su propia estructura orgánica obedeciendo a principios de unificación de sistemas, tramitación de documentos y pagos en forma ágil, eficiente y expedita, identificando con certeza su ámbito de actividades y responsabilidades, desarrollando funciones genéricas de la misma naturaleza, están organizadas en forma semejante, bajo el siguiente:

## 2.1.- Organigrama. 1\*



Al ser un órgano de Ejecución, sujeto a uno de Dirección, no requiere de una gran complejidad en cuanto a su estructura orgánica, lo que se pide, en todo caso, es un gran espíritu de eficiencia, preparación y honestidad por parte de los Servidores Públicos que las atienden, dada la importante naturaleza de sus funciones.

Abstractamente le corresponde a la Jefatura coordinar todas y cada una de las actividades internas de la Unidad, así como atender los asuntos relativos a las mismas, cuyo representante es el Titular de la Unidad Ejecutora de Pagos, a -- quien por costumbre se le denomina "Pagador".

Por lo que hace a los órganos inferiores de las Oficinas manejadoras de fondos (Unidades), en obvio de repeticiones, se comprenderá mejor su radio de acción al analizar las funciones y responsabilidades de sus representantes.

Los siguientes Actos Formales, presentan una gran rele-

vancia en la vida propia de las Unidades que se cuestionan, puesto que puede alterar la actuación de éstas, motivo por el cual procedo a analizarlos.

## 2.2.- Instalación.

Hemos visto en otra parte, que las Secretarías de Estado están estructuradas con una serie de órganos jerarquizados, localizándose entre éstos las Direcciones y Unidades, mismas que realizan actividades específicas atendiendo a las necesidades de trabajo. Así, previa a la Instalación de una Unidad Ejecutora de Pagos, se requiere la autorización del Ciudadano Secretario de la Defensa Nacional, justificando desde luego la necesidad de su creación, para tal fin se allega del informe correspondiente, ejerciendo con tal medida la facultad administrativa de adscribir nuevas Unidades a la Dependencia Federal que postula.

La Instalación es el acto formal, por medio del cual se establece o coloca en actitud funcional una Unidad Ejecutora de Pagos, para cubrir a partir de determinado momento erogaciones a las Dependencias, Unidades u Organismos del Ejército o Fuerza Aérea Mexicanos, a las que quedarán adscritas.

Previo a la Instalación, debe darse aviso a la Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea, para que realice su intervención en el lugar, hora y fecha en que deba llevarse a cabo el acto, por corresponder a ésta vigilar que el manejo de las Unidades, Dependencias e Instalaciones, se realice conforme a las normas establecidas, y en concreto a lo establecido por la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento. Sobre el particular se dará intervención a la Tesorería de la Federa-

ción, para que abra los créditos bancarios correspondientes, como lo establece el artículo 82 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

Estando presente el representante de la Inspección, se procederá a levantar el "Acta de Instalación", en la que se asentará lugar, hora, fecha, y nombre de las personas que en ella intervienen, así como el nombre y categoría del Titular de la nueva Oficina, asimismo se especificará el motivo del porqué se levanta y se hará constar el efectivo de existencias en caja, existencia de línea de crédito bancaria, valores, libros, registros auxiliares o autorizados, mobiliario y equipo, recursos humanos con los que inicia sus operaciones, etc.

### 2.3.- Ubicación.

Habiéndose instalado en forma funcional la Unidad, paralelamente a este acto se acuerda el de su ubicación, o sea, el lugar físico (Oficina particular), en el cual quedará situada. Sobre el particular, éstas se colocan dentro de los edificios de las mismas Dependencias, Unidades o Instalaciones Militares, para que reciban la seguridad adecuada, dirigida a proteger los Fondos, Valores y Bienes de la Federación a su cargo. Se asentará éste acto en el "Acta de Instalación".

### 2.4.- Cambio de Ubicación.

Siendo un acto que en un momento dado puede alterar la constitución de una Unidad Ejecutora de Pagos, reviste un carácter formal que requiere el Acuerdo del Ciudadano General - Secretario de la Defensa Nacional, a través de la Dirección General de Administración e Intendencia.

El cambio de Ubicación, tiene por objeto trasladar la - Unidad a local distinto (oficina), mismo que deberá reunir - las condiciones necesarias para la protección de los bienes, - valores y documentación a su cargo, situándose en alguna Ins talación Militar para tal fin.

Toda vez, que reviste un carácter formal, la Inspección deberá levantar el acta correspondiente, en la que se asien-- ten las existencias de fondos y valores, libros, registros au torizados, mobiliario y demás formas y objetos que sean moti- vo de traslado.

#### 2.5.- Clausura de las Unidades Ejecutoras de Pagos.

Acto formal mediante el cual la autoridad facultada para ello, ordena el cese de funciones de una Unidad en la ejecu- ción de compromisos a favor del personal militar, por conside- rar que no son necesarios sus servicios.

La clausura significa una paralización total en la Ejecu- ción de Pagos a partir de determinada fecha, por lo que si se cuenta con fondos suficientes, deberán de liquidarse todos los pagos pendientes, en caso contrario deberán de trasladarse - las ordenes de pago a la Unidad Ejecutora en la cual quedarán adscritos los beneficios.

Con la Clausura desaparecen obligaciones futuras para el responsable titular de la Unidad, más no así de las en que in currió durante su gestión.

Ante la Clausura se procederá a devolver los libros, re- gistros, sellos, y demás documentación oficial con la que se cuente, inutilizándola para su uso, dándoles el destino que -



la orden contenga; de igual manera se procederá con los bienes muebles y equipo de cargo en la Unidad.

En el supuesto de que a consecuencia del cierre, resulte una existencia de salida en efectivo, previos los pagos pendientes, ésta se concentrará por los conductos legales establecidos, por haberse extraído de más.

Para la formalidad de este acto, la Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, levantará el "Acta de Clausura", haciéndose constar las medidas observadas, conforme a los artículos 59 al 68 de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Finalmente, se vigilará se expidan Certificados de Ultimo Pago, en favor del personal que cobraba emolumentos en la oficina clausurada.

## 2.6.- Fusiones de las Unidades Ejecutoras de Pagos.

Se habla de Fusión cuando dos o más organismos distintos, pero con funciones semejantes, se unen para desarrollar operaciones de la misma naturaleza.

La Fusión implica la creación de un nuevo organismo, de mayor magnitud y fuerza ante la autorizada combinación de dos o más. Pudiera decirse que se trata de una absorción, o sea, una o más Unidades de mediano funcionamiento se adhieren a otra de mayor actividad.

La inquietud surge al preguntarnos ¿ Si los organismos -- que se fusionan desaparecen o se extinguen?, a mi criterio -- no es así, pues si bien es cierto que al fusionarse crean un

sólo organismo, también lo es que se unen para realizar actividades de la misma naturaleza, no suspendiéndose en ningún momento como es el caso de la clausura, en donde definitivamente cesan las operaciones de una Unidad, aquí no sucede esto, pues éstas continúan funcionando, en todo caso se modifica el nombre con el que actúan, más no así sus obligaciones y responsabilidades, a guisa de ejemplo diremos que las Unidades "A", "B" y "C", cubren erogaciones cada una, a tres Secciones situadas en la misma jurisdicción; dada la naturaleza de sus funciones, cercanía y volúmen de actividades, se autoriza la fusión de "B" y "C" a la "A" para constituirse en adelante como "Unidad A", la que cubrirá erogaciones a nueve Secciones. En este caso se trata de una Fusión por Incorporación, caso contrario a la Fusión Pura, en la que se crea otro organismo, retomando el ejemplo se establecería la "Unidad F", por así decirlo. 2\*

A consecuencia de la Clausura de una Unidad, surgiría -- una absorción por parte de otra sobre ésta, más no así una Fusión.

## 2.7.- Entrega de una Unidad Ejecutora de Pagos por cambio de Titular.

Es requisito indispensable en la Entrega-Recepción de -- una Unidad, dar aviso a la Inspección y Contraloría para que designe al interventor (es), quien (es) procederá (n) a levantar el Acta correspondiente, además de que identificará (n) - previamente al Titular del Organo de Ejecución que entrega, - así como de la persona que recibe.

Cuando la persona que entrega este imposibilitada físicamente para hacerlo, nombrará representante, el que una vez --

aceptado, firmará la documentación respectiva, empero, ésto - no significa que se exima de responsabilidad al que fungió co mo Jefe de Unidad, en todo caso, el representante será respon sable por la documentación que en falso llegase a firmar y a sabiendas de ésta. La observación aquí, versa en torno a que el representante legal debe ser una persona que esté enterada de los movimientos de la Oficina, evitando con tal medida, -- asentar en el Acta correspondiente un dato viciado de false- dad.

Los libros y registros oficiales, deberán cerrarse hasta la fecha de la gestión del titular, conteniendo las indica- ciones de "ENTREGUE", "RECIBI" e "INTERVINE", especificándose los nombres, grados, firmas y sellos que correspondan, así co mo la fecha y motivos del cierre. En la Entrega y Recepción - se verificará la existencia de mobiliario, equipo y documenta- ción de uso no oficial o que amerite ser cerrada.

En el supuesto de encontrar irregularidades en la Unidad, se especificarán en el Acta correspondiente para su investiga- ción y fincar a futuro la responsabilidad que proceda.

Al no cumplirse lo antes mencionado (en todos y cada uno de los Actos formales analizados), es obligación de los Titu- lares de las Unidades Ejecutoras de Pagos, notificar de inme- diato por oficio a la Dirección General de Administración e - Intendencia tal aspecto, la que dictará las medidas correcti- vas, girando copia a la Inspección y Contraloría Interna de - la Secretaría de la Defensa Nacional.

Disponen los artículos 8/o. y 9/o. de la Ley del Servi- cio de Tesorería de la Federación que, los casos en que sea - procedente la remoción, suspensión temporal o separación de -

funciones o puesto de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación o Auxiliares, que tengan a su cargo el manejo de fondos, valores o bienes del Gobierno Federal o al cuidado del mismo, se proceda a la entrega formal de las existencias, designándose al sustituto. Cuando en los términos de la Legislación Penal, deba de privarse de la libertad a servidores públicos que tengan a su cargo el manejo de los fondos de mérito, se dictarán las providencias necesarias para que se haga la entrega correspondiente.

### III.3.- RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES.

La palabra recurso del latín "recursos", significa " los medios de subsistencia", luego entonces, debemos de entender por recursos todo aquello que es necesario y que se puede disponer para desarrollar una determinada actividad.

En la materia, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice que tanto las Secretarías de Estado como los correspondientes Departamentos Administrativos, establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de recursos humanos y materiales, entre otros. Para el efecto, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos están integrados con los recursos que la Nación pone a su disposición.

En el capítulo anterior hice referencia a todos y cada uno de los Servicios que componen al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, los que cuentan con sus respectivos órganos de Dirección y Ejecución. Cada Servicio contempla en su organización una Sección de Recursos Humanos y otra de Recursos Materiales, o bien en una sola a ambas.

Constituyen los Recursos Humanos, el número necesario de individuos para el desarrollo de las funciones y tareas específicas del Instituto Armado.

Los Recursos Materiales son aquellos necesarios al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para su organización, equipamiento, educación, adiestramiento, capacitación, administración, bienestar y desarrollo en el cumplimiento de sus misiones. Dichos recursos comprenden Uniformes, equipo, pertrechos y material diverso, adquiriéndose, ya sea por compra, construcción, préstamo o arrendamiento. 3\*

En este orden de ideas, al depender las Unidades Ejecutoras de Pagos, por conducto de la Dirección General de Administración e Intendencia, es ésta quien proveerá de los recursos humanos y materiales a aquellas.

Tal Dependencia, será la que por acuerdo del Titular del Ramo, proponga a los Jefes para ocupar la Titularidad de las Unidades Ejecutoras de Pagos, los que deberán reunir los siguientes requisitos técnicos.

- a) Estar en el Activo .
- b) No haber sido sujeto a proceso por los delitos de -- Fraude o Malversación de Fondos.
- c) Tener conocimientos sobre Contaduría o estudios equivalentes.
- d) Haber efectuado el curso de Manejadores de Fondos y - Valores.

Para ser ayudante de Unidad Ejecutora de Pago, se necesita estar en el activo, ser Auxiliar Glosador, Contador Privado u Oficinista. Del personal con categoría de Auxiliar, únicamente se requiere que esté en el activo. 4\*

Según la magnitud de la Unidad, contará con los recursos materiales necesarios, como es papelería, archiveros, escritorios, una caja fuerte, un mostrador, etc.

Para contar con Recursos Humanos bien preparados, adiestrados y educados profesionalmente para el desempeño de la titularidad de una Unidad Ejecutora de Pago, la Dirección General de Administración e Intendencia, actualmente imparte cursos para seleccionar a los futuros Pagadores, prescindiendo así de personal civil, mismo que era proporcionado por la Tesorería de la Federación.

#### III.4.- FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DE PAGOS.

En pro de una administración pública moderna, ágil y eficaz - que sirva mejor los intereses del país, se ha propuesto una reforma a fondo que logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas Dependencias del Poder Público, las que a su vez en su Reglamento Interior u Ordenamientos correspondientes, les asignan a sus Unidades Administrativas determinadas atribuciones. En atención a sus programas, funciones, etc. encomiendan a sus órganos inferiores el desarrollo de ciertas acciones.

De esta manera, las Unidades Ejecutoras de Pagos del Ejér

cito y Fuerza Aérea Mexicanos, como excepción al sistema de pagos de compromisos a través de la Red Nacional Bancaria, -- son organismos Ejecutores que tienen como objetivo específico de funcionamiento administrativo, cubrir de manera ágil y oportuna los compromisos de pago derivados del Ejercicio Presupuetal y dirigidos a los Recursos Humanos, Financieros y Materiales de la Administración Pública Federal que maneja la Secretaría de la Defensa Nacional, así como el pago de pasivo o -deuda pública. Ajustándose para ello a los lineamientos de la Dirección General de Administración e Intendencia, la que indicará en todo momento los procedimientos a seguir conforme a las disposiciones jurídicas. 5\*

Por **Función Administrativa**, debemos de entender la actividad que normalmente corresponde a las Unidades Ejecutoras -de Pagos en cita, cuya finalidad es precisamente la de efectuar pagos a través de actos formales o materiales. Actos, Tareas y Operaciones que son el mehoyo de exámen en el presente Subtema.

#### 4.1.- Sus Ingresos y Egresos.

Benjamín Retchkiman K. en su obra "Teoría de las Finanzas Públicas", cita de entre diversos tratadistas a Harold M. Groves y Hugh Dalton, quienes obsequian una definición de lo que es la economía pública, argumentando respectivamente que: 6\*

a) La Hacienda Pública es la ciencia que trata de las entradas y salidas gubernamentales (Federales, Estatales y Municipales).

b) La Hacienda Pública es la ciencia cuyo objetivo se encuentra en la línea divisora entre la ciencia económica y po-

lítica y que se ocupa de los ingresos y gastos de las autoridades públicas y el ajuste de los unos a los otros.

Sobre el particular, Gabino Fraga nos dice que "el sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado, implica necesariamente gastos que éste debe atender, procurándose los recursos indispensables", a este efecto, reduce la actividad financiera del Estado a 3 aspectos: 7\*

- 1.- Ingresos del Estado,
- 2.- Gastos del mismo, y
- 3.- La Contabilidad Pública y el Control sobre la Actividad Financiera.

Acosta Romero, define como Actividad Financiera del Estado, aquella que realiza para obtener los fondos necesarios - destinados a satisfacer las necesidades públicas. 8\*

Concluyendo, de tales definiciones se desprende que el Estado ante la presencia de necesidades económicas, debe fijar la obtención de elementos pecuniarios necesarios para cubrir dichas necesidades, respectivamente se trata de Ingresos Públicos y Egresos Públicos, que en conjunto se denomina PRESUPUESTO.

Por Ingreso entendemos las entradas que en dinero o especie percibe el Estado, y por Egreso las salidas acorde al Gasto Público, o sea, las erogaciones que realiza el Estado en cumplimiento de su actividad. El planteamiento salta a la vista, el Estado para cubrir sus gastos, debe calcular el monto de Ingresos para solventar aquellos. En el Capítulo siguiente me ocuparé con mayor detalle la manera en como están regulados.



Así las cosas, El Presupuesto asigna a cada Entidad Federal la cantidad de dinero suficiente para cubrir sus erogaciones, que por diversos conceptos les corresponde efectuar, como lo dice Acosta Romero, para cubrirlos en todas las áreas que comprenden, o sea, salarios, adquisiciones, mantenimiento, servicios adicionales, etc.9\*

Vista la cuestión por esta faz, y entiendo que es como - debe verse, la Secretaría de la Defensa Nacional tiene asignado su respectivo Presupuesto de Egresos, siendo la Dirección General de Administración e Intendencia la encargada de regular todo lo relativo con su distribución. Reitero, al analizar las Leyes de la materia en el siguiente Capítulo, el bosquejo pretendido aquí, será más amplio, preocupándome en concreto - sobre la orden, autorización y ejecución del Presupuesto.

El Ingreso de todas y cada una de las Unidades Ejecutoras de Pagos, versa sobre recursos que tienen asignados las - Dependencias, Unidades u Organismos a los que se encuentran - adscritas, con base en la Planilla Orgánica de las mismas y atendiendo a sus necesidades.

Los Egresos vienen a constituir en sí, el ejercicio, o - mejor dicho la ejecución de los recursos de mérito, en otras palabras, son las salidas que por el concepto de pagos de servicios personales, ajenos u otros conceptos, afectan las Oficinas Pagadoras, simplificando, según el Ingreso será el Egreso y viceversa, pues no cabe aquí la posibilidad de desembolsos indebidos.

Al efecto, las Unidades Ejecutoras de Pagos llevarán un Libro de Ingresos y otro de Egresos, en ellos anotarán sus entradas y salidas, acorde a los conceptos que afecten en razón a

la partida presupuestal autorizada, especificando la cantidad de dinero que a cada una le corresponde, sirviéndoles como instrumentos de contabilidad.

#### 4.2.- Manejo de Fondos y Valores.

Hemos dicho que el Estado designa a cada Entidad Federativa, su respectivo presupuesto para cubrir su gasto público, de esta manera corresponde al propio Estado, en su función de servicio, administrar los fondos, valores y bienes públicos y su óptimo aprovechamiento que permita realizar la obra pública a los más altos niveles de productividad. El manejo de fondos y valores supone entoncés la honradez y honestidad de los --agentes sociales que se encuentran directa o indirectamente - involucrados en las operaciones del Estado, las que al orientarse y ser generadoras del desarrollo, requieren sistematización y control en su proceso y aplicación, elementos objetivos, que contribuyen al cumplimiento de los preceptos abstractos, porque reducen la posibilidad de cometer irregularidades en el manejo de los dineros públicos, apegándose al contenido de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento.

Para proveer de fondos a las Oficinas Pagadoras, la Tesorería de la Federación, utiliza el sistema bancario de apertura de créditos, hasta por el importe mensual de sus necesidades. Respecto de las Unidades Ejecutoras de Pagos del Sector Defensa, éstas extraen sus fondos de la Institución Bancaria donde obtengan autorizada su Línea de Crédito (la mayoría operan con BANJERCITO y BANAMEX). Sobre el procedimiento de extracción de fondos trataré en uno de los puntos siguientes.

Como excepción al pago de remuneraciones al personal fe-

deral, por lo que atañe a la Administración Pública Centralizada, mediante el sistema de "Cheques" expedidos por la Tesorería de la Federación, las Pagadurías Militares cubren en efectivo sus erogaciones, revistiendo así un manejo más delicado de los dineros públicos. Aspecto que más adelante explicaré.

Los Fondos y Valores al cuidado de las Unidades Ejecutoras de Pagos, deberán ser manejados exclusivamente por el Titular, cuyo destino, como tantas veces se ha dicho, es cubrir el gasto público que en las Unidades o Dependencias de su adscripción se generen. Para la guarda de tales fondos y valores se contará con Cajas de Seguridad, las que serán usadas por los empleados autorizados para su manejo (por lo regular es el propio titular de la Pagaduría). Cuando tengan que trasladar fondos a lugar distinto de la Oficina, decretarán las medidas de seguridad que para el caso se requieran, como es la custodia por parte de escoltas militares. En dichas Cajas -- Fuertes, únicamente deben guardarse los fondos y valores propios de la oficina manejadora de éstos. Por fondos entendemos el dinero en sí, contante y sonante, y por valores los documentos, títulos, acciones u obligaciones que representen una determinada cantidad de dinero.

#### **4.3.- Cubrir Beneficios Económicos.**

La función primordial de las Unidades Ejecutoras de Pagos, se ha dicho, es precisamente la de efectuar pagos, ya ubíquen se dentro del concepto de remuneraciones al personal militar (servicios personales), por otros conceptos (gastos destinados al sostenimiento de los servicios administrativos, construcciones, adquisiciones de bienes, etc.), adeudos de ejercicios fiscales anteriores (deuda pública), Pagos a los Procesa

dos Militares, Pagos a Representantes Militares (Agregados, - etc.), todos con cargo al Presupuesto de Egresos, o bien, pagos por causas Ajenas a éste, como son los efectuados por Des cuentos y Percepciones a Favor de Terceros, Anticipos, etc.

Dichos pagos, implican la idea de un beneficio económico a favor de una persona física, y en su caso de una moral.

Filosofando un poco, podemos definir al trabajo como el esfuerzo que realiza el hombre para la obtención de satisfactores; trátese, ya sea de un trabajo manual o corporal, de in vención -aplicar la mente a la consecución de nuevos medios- y de dirección.

La vigente Ley Federal del Trabajo, a su vez, entiende - por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, -- siendo el trabajador entoncés, la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado y el patrón la persona física o moral que utiliza los servicios de - uno o varios trabajadores. Por su trabajo, el trabajador debe recibir por parte del patrón un salario o sueldo, el que se - pagará directamente a éste, salvo impedimento legal. Dicho -- sueldo viene a significar la cantidad líquida que en efectivo debe pagarse, pago que está integrado por el conjunto de pre staciones a que el trabajador tenga derecho, versando en dinero, incluyéndose en algunos casos una menor parte en especie, la que nunca será igual o mayor que la primera. 10\*

Retomando lo expuesto, el Estado como un sistema de orga nización social y como persona moral, como lo define el Cód l go Civil Federal, para el cumplimiento de sus fines requiere de los servicios de sus propios trabajadores, concibiendo como tales a las personas físicas que presten un servicio fisi-

co intelectual, o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. A cambio de los servicios prestados al Estado, el trabajador recibirá un salario que es la retribución que - debe pagarse. Pudiéra decirse que el Estado es el patrón, representado por conducto de los titulares de las Entidades Públicas y el trabajador la persona que presta sus servicios -- personales. Según la categoría del Servidor Público ( de con-- finanza o base), será el salario que perciba, mismo que se cu-- brirá en moneda de curso legal o en cheques, siendo fijado en los presupuestos de egresos respectivos.

En esta secuela de ideas, el servidor Público, o como di-- jiéra alguien por ahí, "el servidor del pueblo", con su traba-- jo devenga un salario que la nación le otorga, para cuyo sos-- tenimiento el Estado debe procurarse los recursos indispensa-- bles, o sea, fijar sus Ingresos y Egresos.

Se consideran Servidores Públicos, entre otros, los Titu-- lares y Trabajadores de los Poderes Legislativo y Judicial, - Presidencia de la República, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la Repú-- blica, mismos que están comprendidos en el Gasto Público Fede-- ral.

Los miembros del Ejército y Armada Nacional quedan ex-- cluídos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al-- Servicio del Estado, empero, ello es debido a que cuentan con sus propios ordenamientos en virtud de la disciplina imperante, más sin - embargo al existir el Fuero de Guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar y quedar excluidos del régimen - de dicha Ley, no viene a significar también que queden exclu-- dos de las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones de carác-- ter Administrativo, pues no hay que perder de vista que se --

trata de una Autoridad Administrativa, dependiente del Ejecutivo Federal, luego entonces, los militares, también son Servidores Públicos y tienen asignado un salario, que incluye Haberes y otros emolumentos, tan es así que se encuentran contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aspecto que en el marco legal de esta tesis se examinará con mayor -- precisión.

La calidad de Servidores Públicos de los Militares, se reafirma con la Tesis de Jurisprudencia, relativa al Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su -- Presidente al terminar el año de 1988, tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 23, cuyo texto es:

**"MILITARES. SON SERVIDORES PUBLICOS.-** Los militares tienen la calidad de Servidores Públicos, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Federal, y con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece las bases de organización centralizada y paraestatal, en la que aparecen señaladas entre otras dependencias, las Secretarías de Estado como integrantes de la Administración Pública Federal y entre las cuales se encuentra la Secretaría de la Defensa Nacional, a la que pertenecen."

La pregunta salta a la vista, ¿ Quién realiza la ejecución del presupuesto de egresos?, que aplicándola a la materia preguntaría, ¿ Quién le paga al personal de la Administración Pública Federal su salario?, la respuesta la concede el artículo 26 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, al señalar que corresponde a la Tesorería de la - Federación por sí y a través de sus diversas oficinas efectuar los pagos correspondientes a la Presidencia de la República,

Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la -- Procuraduría General de la República. Por lo que se refiere - al Poder Legislativo y Judicial, serán sus respectivas Tesore- rías las que realicen sus pagos, y finalmente, por lo que to- ca al Departamento del Distrito Federal, Organismos Descentra- lizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Fi- deicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federa- l, adquirirán y manejarán sus fondos y harán sus pagos por conducto de sus propios órganos. Para los efectos anteriores, la Tesorería de la Federación será quien ministre los fondos a manejar, en cheques o en algunos casos en efectivo, según - la naturaleza de la erogación.

Corresponde entonces, legalmente, a la Tesorería de la - Federación cubrir por concepto de servicios personales los pa- gos correspondientes a los trabajadores de las Secretarías de Estado mediante el sistema de "Cheques", los que con detalle especificarán las prestaciones que amparan, mismos que serán entregados a los beneficiarios por conducto de los Pagadores Adscritos a las Dependencias de la Administración Pública Cen- tralizada en mención, ó de otros Agentes manejadores de fon- dos, dando cumplimiento así a las disposiciones de reforma ad- ministrativa aludidas en los apartados 1.6 y 1.7 del primer - Capítulo.

A la regla anterior escapa la Secretaría de la Defensa - Nacional, pues actualmente ésta controla y cuenta con sus pro- pias Unidades Ejecutoras de Pagos, encargándose de cubrir en efectivo al personal militar sus Haberes y demás emolumentos acorde al presupuesto de egresos, escapando también al siste- ma de "Cheques de la Tesorería", ello tomando en consideración la complejidad que presenta en la función de pagos, excepción que se discutirá a fondo en el capítulo IV.

En síntesis, el objetivo o función principal de las Unidades Ejecutoras de Pagos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos es cubrir los beneficios económicos a que tiene derecho el personal militar en el activo, así como otros conceptos que les competen.

#### 4.3.1. Permanentes.

La clasificación de beneficios económicos permanentes, obedece a que existen determinados emolumentos que en forma periódica deben pagarse a los militares como retribución a los servicios prestados, ante el sólo hecho de tener expedido un nombramiento o empleo militar (grado), o sea, se trata de erogar beneficios que constantemente (quincenalmente) deben ser cubiertos sin la necesidad de órdenes expresas, pues se caería en una gran repetición de autorizaciones, pudiéramos afirmar que se versa sobre prestaciones mínimas a pagar por la Unidad Ejecutora de Pagos y que sólo pueden suspenderse mediante disposición legal o impedimento contemplado en ordenamiento alguno.

Respecto de las remuneraciones al personal militar en servicio activo, atendiendo al carácter de ordinarias y extraordinarias se localizan las siguientes:

1.- Haberes: Según el Glosario de Términos Militares, es la cantidad que se devenga periódicamente en retribución de servicios personales. Se considera la base para el cálculo de otras prestaciones complementarias o adicionales. Dicho Beneficio esencial, se encuentra regulado por el Contrato de Enganche Voluntario que celebran la Secretaría de la Defensa Nacional y el respectivo Interesado, contrato que estipula de entre sus cláusulas que " el interesado tiene derecho a perci



bir los Haberes y demás emolumentos que para los de su clase - estipule el Presupuesto de Egresos en vigor".

2.- **Sobrehaberes:** Vienen a significar un complemento del haber, el cual se cubre a un por ciento determinado respecto - del haber, atendiendo a la Zona o lugar de que se trate, ape- gándose al principio de insalubridad y carestía de la vida.

3.- **Previsión Social Multiple:** Es una prestación comple- mentaria del haber, por una cantidad mínima fija mensual, que el Titular del Ejecutivo Federal en un momento dado de crisis concedió a los trabajadores del Estado, como una medida de -- equilibrio al salario.

4.- **Ayuda para Gastos de Despensa:** Es otra prestación -- que puede catalogarse como adicional al haber, representa una ayuda económica para la adquisición de provisiones especiales o la utilización de determinados servicios (renta, anteojos, guarderías, etc.). En mi concepto la consideraría como un com plemento de la retribución principal, ya que se paga mediante una cantidad fija mensual, sin que se especifique el uso que en concreto deba dársele.

5.- **Ayuda para Gastos de Alimentación de Personas:** Esta remuneración personal, es conocida también con el nombre de - "Raciones". Asignación destinada a la obtención de productos alimenticios y bebidas. Su pago puede hacerse en efectivo o - en especie; impera la primera situación, cuando se le dá al - militar el importe de dinero que representa, y la segunda, - cuando a éste se le dan los alimentos preparados, en virtud - de existir el servicio de comedor. Este emolumento es el úni- co que puede cubrirse en especie, brindándose en los lugares que por lo regular el personal militar desayuna, come y cena,

como es el caso de las Unidades ( Batallones, etc.)

Por no haber disposición alguna que señale cuando se suspende o interrumpe el beneficio de mérito, se dice que ha lugar a ello, cuando el beneficiario pase encamado en los hospitales militares por uno o varios días, o bien cuando se paguen viáticos al personal militar, dada su incompatibilidad.

6.- Ayuda para Gastos de Transporte: Es un beneficio de reciente creación otorgado por el Ejecutivo Federal (enero de 1991), cuyo monto es muy mínimo, concediéndose al personal de Tropa con residencia en el Distrito Federal. El fin del emolumento de mérito es utilizar el sistema de Transporte Colectivo "Ruta 100" y "Metro".

A continuación mencionaré otros beneficios, que al igual que los anteriores son de carácter permanente, pero tal cualidad la adquieren ante la reunión de ciertos requisitos por parte de los beneficiarios, trátase de pagos Extraordinarios, o sea, especiales y adicionales:

1.- Prima de Perseverancia: Es un beneficio complementario del Haber, se otorga a los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, como premio a sus servicios ininterrumpidos, dicha Condecoración se concede a los militares en activo que cumplan - 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45 y 50 años de servicios en forma ininterrumpida, denominándose Perseverancia de 5/a., 4/a., 3/a., 2/a., 1/a. Clase, Especial, Extraordinaria, Institucional y Por la Patria, respectivamente. Quienes se hagan acreedores a la Condecoración de Perseverancia, a partir de la - 5/a. Clase, tendrán derecho al pago de una Prima como complemento del Haber, cuyo monto es del 10%, 15%, 20%, 25%, 30%, 35%, 40%, 45% y 50% respectivamente. Este emolumento encuentra su

justificación en el artículo 51 de la Ley de Ascensos y Recom  
penas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales.

2.- Prima Vacacional: Es una asignación anual adicional al haber, encaminada a cubrir 20 días de haber diario a cada militar, según su jerarquía, su pago se efectúa en dos partes, una en la segunda quincena de junio y la otra en la segunda quincena de diciembre, o sea, semestralmente, por así haberlo ordenado en 1983 la Secretaría de Programación y Presupuesto. Se concede a los militares en servicio activo con una antigü  
edad de seis meses como mínimo.

Se inhíbe de dicha prima a quienes dejen de prestar servicios efectivos al Instituto Armado por cualquier circunstancia, en cuyo efecto tendrán derecho a la parte proporcional al tiempo de servicios prestados, previa solicitud del interesado y autorización expresa de la autoridad competente.

El objeto de esta prestación, al igual que todos los tra  
bajadores reconocidos mediante contrato, es el ayudar la solvencia económica de éstos, durante el uso y disfrute de sus vacaciones, entendida como una garantía de tipo social.

3.- Gratificación de Fin de Año o Aguinaldo: Remuneración independiente del haber, con el carácter de fija, que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en forma discrecional y en atención a principios de justicia y equidad concede como recompensa a los Servidores Públicos, mediante Decreto Anual, fijando las proporciones y procedimientos para su pago. El De  
creto por el que se dispone el pago del Aguinaldo o Gratifica  
ción de Fin de Año correspondiente a 1991, publicado en el -- Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de noviembre del mismo año, señala que será el equivalente a 40 días de sala-

rio cuando menos, sin deducción alguna. Su pago se efectuará en dos partes, un 50% antes del 15 de diciembre y la otra a más tardar el 15 de enero del año en que se concede.

El propio Decreto dispone los casos en los cuales se suspende o pierde el derecho a percibir dicho pago, señalando que el personal militar que cause baja por renuncia, cese o abandono de empleo, antes de la fecha indicada para el primer pago, tendrá derecho a que se le cubra el beneficio correspondiente al tiempo efectivamente trabajado o legalmente remunerado, con base en las percepciones del último nombramiento.

Asimismo, los que se encuentran disfrutando de licencias sin goce de haber, o que estén sujetos a proceso por la comisión de delitos, se les deberá cubrir dicho beneficio en la proporción que corresponda al tiempo de servicios efectivamente laborado o legalmente remunerado, en la misma forma y términos que el personal en activo. En el supuesto de resultar absueltos del proceso incoado, se les cubrirá la diferencia de la Gratificación que dejarón de percibir por ese motivo, - previa solicitud y autorización respectiva.

La acción para reclamar el pago del Aguinaldo o Gratificación de Fin de Año, prescribe en el término de un año, contado a partir de las fechas máximas señaladas para los pagos.

De entre las erogaciones que ejecutan los Jefes de Unidades de Pagos, existen ciertas Asignaciones que únicamente se cubren a determinados militares, dada su profesión o categoría, observando para ello ciertos requisitos, las que una vez adquiridas adoptan el carácter de permanente.

1.- Asignación de Técnico: Prestación económica que se -

cubre a los militares en activo que acrediten estudios a nivel licenciatura, reconocido por la Secretaría de Educación Pública, registrados ante la Secretaría de la Defensa Nacional y debidamente requisitados por la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea. Las profesiones deben ser propias del servicio de que se trate. El porcentaje de este beneficio será el que se designe en el presupuesto de egresos.

2.- **Asignación de Comisión:** Se concede a los militares que desempeñen alguna comisión que no es propia de su cargo, - vamos, se trata de desempeñar actividades relacionadas con los "Subpuestos" y que dada su relativa importancia merecen un re conocimiento económico a nivel mínimo.

3.- **Asignación de Vuelo:** Es la remuneración destinada a los miembros de la Fuerza Aérea, que desempeñen habitualmente servicios en aviones de la Fuerza Aérea Nacional. Su porcentaje, al igual que el anterior es mínimo (20%) y se cubre a los Pilotos Aviadores, Meteorólogos, Técnicos en Electrónica y Mecánicos en Aviación y en un 10% a los Aerologistas.

4.- **Asignación de Técnico Especial:** Es una remuneración complementaria del haber, se concede a los Generales del Ejército y Fuerza Aérea, en casos especiales.

5.- **Asignación de Mando:** Es la remuneración que se dá a Generales, Jefes y Oficiales del Ejército, investidos conforme a las Leyes y Reglamentos, del Mando Militar de una Corporación o Unidad, percibiendo tal prestación a partir de la fe cha en que sea designado el militar para tomar el mando y has ta la víspera de la separación del mismo.

6.- **Estímulos al Personal:** Es una erogación adicional, -

que se cubre en forma trimestral a Servidores Públicos Superiores y Mandos Medios. No es acumulable al cálculo del Impuesto Sobre la Renta, su pago requiere de autorización expresa cada trimestre.

Las Asignaciones de Técnico, de Vuelo, de Comisión y de Mando, no son compatibles entre sí, es decir, debe cobrarse solamente una de ellas, pues cada una implica la atención de una actividad especial.

Las Asignaciones de mérito encuentran su justificación legal en el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, aplicable con apoyo en lo dispuesto por los artículos 61 fracción IV, Segundo y Tercero Transitorios del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

No solamente Pagos por Servicios Personales ejecutan las Unidades de mérito, sino también por otros Conceptos, redundando en beneficio de las Dependencias, Unidades u Organismos a los que se encuentran adscritas, encuadrando en el rubro de Inversiones Físicas, sobre el particular se mencionan los siguientes:

**1.- Alimentación de Animales:** Es la asignación destinada a la adquisición de productos alimenticios, para la manutención de animales propiedad o bajo el cuidado de la Administración Pública Federal, a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional.

**2.- Combustibles:** Cantidad de dinero que se destina a la adquisición de combustibles, tales como petróleo, gasolina, - gas avión, y en general los requeridos para el funcionamiento de vehículos; aparatos, etc. Muchas veces estos productos son

proporcionados en forma real y material por la Dependencia -- competente para ello, adquiriéndolos previamente mediante -- "Contrato".

3.- **Servicio Telefónico:** Erogación encaminada a cubrir -- los gastos efectuados mediante la utilización del Servicio Te -- lefónico en asuntos de carácter Oficial.

4.- **Ayuda para Gastos de Oficina:** Cantidad en numerario que se otorga a las Dependencias, Unidades u Organismos, con el fin de adquirir útiles de oficina, como es papelería, ense -- res de aseo, etc., lo anterior cuando carecen del servicio de "Proveduría".

Raramente se suscitan estos cuatro pagos por parte de -- las Unidades Ejecutoras de Pagos, pues la Subdirección de In -- tendencia, conforme a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza -- Aérea Mexicanos, es la que se ocupa de adquirir y distribuir todo lo necesario para la subsistencia de las actividades cas -- trences.

#### 4.3.2.- Eventuales.

En este rubro incluiré las percepciones que tienen lugar, cuando el personal militar desarrolla una específica actividad que merece ser remunerada en forma adicional, o bien, encuadra dentro de supuestos jurídicos que avalan prestaciones socia -- les, u otros Conceptos.

##### A) Pagos al mérito funcional que desarrollan:

-- Cantidad Adicional No Gravable, Reconocimiento Mensual No Gravable, y Compensación de Servicios: Son asignaciones --

que requieren autorización expresa, se otorga a los Servidores Públicos Superiores y Mandos Medios, atendiendo al cargo o puesto encomendado.

Los dos primeros conceptos se cubren acorde a la cuota fija que designe el presupuesto de egresos.

Por lo que atañe a la Compensación de Servicios, su pago sigue un procedimiento especial en cuanto a su monto. A saber, a la cantidad fijada se le resta el Haber Mensual del funcionario -en relación a su grado-, la diferencia que resulte, --previa deducción del Impuesto Sobre la Renta, será la cantidad a pagar. La Compensación de Servicios es incompatible con el Sobrehaber, por lo que el funcionario tiene facultad de decidir sobre el emolumento que mejor le convenga, inclinándose por el de mayor remuneración.

Este beneficio es percibido durante el tiempo que dure - en el cargo el Servidor de que se trate, de ahí que sea una prestación discrecional y temporal.

- Viáticos: Es la cantidad de dinero destinada a cubrir a los militares los gastos por alimentación y hospedaje, mediante el desempeño de labores y comisiones temporales dentro o fuera del país, pero en lugares diferentes donde desarrollan normalmente sus actividades. Dicho abono opera cuando el personal esté en activo; que la ausencia sea mayor de un día; su cuota gira en torno a la zonificación y tarifas respectivas; - que su término mayor no exceda de tres meses, prorrogándose - en su caso por un tiempo igual.

Su pago se justificará ante las Unidades en estudio, con las Ordenes de Ministración, comprobándose con los recibos -



que los interesados presenten, donde se avale el importe gastado.

El pago de Viáticos es incompatible con el de Ayuda para Gastos de Alimentación de Personas, pues su objeto es cubrir alimentos. Dicha prestación extraordinaria encuentra su justificante legal en el artículo 63 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

**- Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores:** Son asignaciones destinadas a cubrir adeudos de años anteriores, no prescritos, para los cuales existió asignación presupuestal con saldo disponible en el ejercicio de su origen, por concepto de servicios personales o distintos, su pago requiere autorización de la autoridad competente para ello, pues es menester acreditar primeramente que oscile sobre compromisos devengados y que efectivamente estén pendientes de pago. Para tal efecto se realiza una investigación previa sobre si existe o no documento que acredite su pago. El supuesto más común es el de los Procesados Militares que obtienen su libertad absoluta.

La base legal para el pago de tales Adeudos se localiza en el artículo 45 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el que regula lo concerniente a los Pagos Extemporáneos a cargo del Gobierno Federal.

#### **B) Pagos que avalan Prestaciones de Seguridad Social:**

**- Pagas de Defunción:** Beneficio económico de carácter social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, consistente en que los deudos de un militar fallecido, tienen derecho a que se les cubra cuatro meses de Haberes, o Haberes de Retiro, con -

el objeto de atender los gastos de sepelio, se incluyen también la Prima de Perseverancia y Compensación de Servicios, - por ser complementarias del Haber, siempre y cuando se tengan concedidas. Su respaldo jurídico se localiza en los artículos 36 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y - del 65 al 68 de su Reglamento, así como en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

**.- Ayuda para Gastos de Sepelio:** Es la ayuda económica - que se confiere a los Generales, Jefes, Oficiales y Personal de Tropa en caso de defunción del cónyuge, padre, madre o de algún hijo.

Al tratarse de beneficios de tipo social, lo ideal sería que fuera el propio Instituto de referencia quien los cubriera en forma real, sin embargo no es así, ya que su propia -- Ley determina que tales pagos los efectuarán las Unidades Ejecutoras de Pagos Militares, recabando los documentos comprobatorios respectivos (Actas de Defunción, Parentesco, Constancia de Gastos de Inhumación). Se trata en esta hipótesis de - conferirle facultades de decisión a la Unidad, pues el titular de ésta, con estricto apego a la Ley, acuerda su pago y a la - vez lo ejecuta.

#### **C) Pagos por Anticipos.**

Se conceden anticipos por la prestación de servicios al personal militar por los conceptos siguientes:

**.- Pagos de Marcha:** Es el anticipo o ministración que se efectúa en favor de los Jefes y Oficiales, cuando en el desempeño de su cargo deben movilizarse por cambio de adscripción. Su pago requiere solicitud del interesado, justificando la mo

vilización con la orden expresa. Su monto es en atención a la distancia entre el lugar de origen y el destinado, versando - el mismo de 15 días, Un mes o Dos meses de Haberes como máximo.

Al considerarse como un anticipo, no deben incluirse como una prestación o beneficio devengado, es en sí un adelanto de haberes, restituyéndose mediante descuentos que por cuartas partes de los haberes haga al militar la Pagaduría a la que - quedará adscrito, de conformidad con el artículo 64, fracción I, apartado b) del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y 107 fracción VI del Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

- Remuneraciones Necesarias para que el personal de Tropa se hospitalice y Gastos de carácter militar para las atenciones urgentes. No merece mayor comentario, únicamente cabe decir, que opera la misma situación respecto del anterior acerca de su restitución.

#### D) Pagos por Descuentos a Deudores Diversos y Percepciones a Favor de Terceros.

Este concepto entra en el rubro de Egresos Ajenos al Presupuesto de Egresos Anual, en sí no viene a constituir un beneficio económico a favor del militar, más bien son pagos que por disposición de Leyes especiales, Resoluciones Judiciales o Administrativas las Unidades Ejecutoras deben efectuar, pero recalco, no al militar mismo, sino a un acreedor de éste, - mediante descuento por cantidad autorizada que se hace de sus percepciones, es decir, del pago que debe hacerse legalmente al militar, se deduce una parte del mismo para entregarla por concepto de pago a un tercero acreedor, justificado legalmente.

El pago en cuestión se situará o concentrará atendiendo a los términos y plazos estipulados por las mismas Leyes o Resoluciones Judiciales, a falta de disposición se cubrirán a más tardar el 5/o. día de practicado el descuento, mismo que deberá figurar en las nóminas de percepciones. Los pagos sólo deberán hacerse a la persona beneficiaria o a su representante legal autorizado cuando radiquen en el lugar en que se ubica la Pagaduría respectiva, en caso contrario el pago se realizará mediante "giro postal" al domicilio que el beneficiario indique.

Para agilizar el pago y hacerlo más eficiente, cuando los terceros acreedores a la percepción de mérito, residan fuera de la jurisdicción de la Unidad Ejecutora de Pagos encargada de erogar tal beneficio, pero se localicen cerca de otra, sugiero que aquella remita a ésta la cantidad a cubrir, recabando el recibo respectivo, intermediarismo que sirve para mantener un mejor control sobre los pagos, además de que existe enlazamiento entre las Pagadurías.

#### 4.4.- Efectuar Descuentos.

Con apoyo en los ordenamientos legales o en determinaciones de carácter judicial o administrativo, las Pagadurías efectúan determinadas deducciones a las percepciones del personal militar, al efecto destacan las siguientes:

1.- **Impuesto Sobre la Renta:** Dicho Impuesto recibe también el nombre de "Impuesto Sobre el Producto del Trabajo", catalogándose como de tipo federal, dada su trascendencia, pudiera llamarse, como lo cita Acosta Romero "Impuesto Sobre las Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón". 11\*

No pretendo aquí profundizar sobre la materia, por ser de gran amplitud, analizando en el siguiente capítulo sus pre misas legales.

**2.- Descuentos realizados a favor del Banco Nacional -- del Ejército, Fuerza Aérea y Armada S.N.C.**

a) **Préstamo a Corto Plazo o Quirografario:** Dedución que efectúan las Pagadurías al Militar, en virtud de solicitud-pa garé, que por el concepto de préstamo a corto plazo elevan és tos al referido Banco, quien les autoriza una determinada can tidad de dinero (atendiendo al grado, antigüedad y tabulador vigente), previos los descuentos que determine ( Intereses an ticipados, fondos de garantía, etc.). Cantidad que se restituye mediante descuentos quincenales que en forma ininterrumpi da se efectúan sobre las percepciones (un total de 12, 24 o - 36 descuentos quincenales). Para que la Unidad efectúe tal de ducción, el referido Banco deberá remitir la Orden de Descuen to, indicando la fecha de su inicio e importe a descontar.

b) **Préstamo Hipotecario:** Cuando el Militar hace uso de - esta prestación, se ve obligado a restituir dicho préstamo me diante descuentos que se hacen a sus Haberes, ya sea quince-- nal o mensual, durante un plazo de 2 a 3 años.

La Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército y Fuerza Aérea y Armada, en su artículo 24 previene los casos para ad quirir tal préstamo, éstos aspectos son:

- .- Adquirir casas para habitación familiar.
- .- Adquirir terrenos para construir la casa.
- .- Construir casas para la habitación del militar.
- .- Efectuar mejoras o reparaciones a la casa.

- Redimir los gravámenes que soportan dichos inmuebles

c) **Créditos A.B.C.D.:** Con este rubro se conoce a los créditos que la Institución de mérito, previa solicitud-pagaré, otorga a los miembros del Ejército y Fuerza Aérea en servicio activo, para la adquisición de bienes de consumo duradero (vehículos usados o nuevos, bienes muebles, equipo de cómputo, etc.), o bien un crédito con garantía prendaria por un determinado monto y plazo (maximo 3 años).

La amortización del crédito se efectuará en pagos mensuales, a través de talonario de pagos que realizarán en la oficina matriz o sucursales de Banjército, o bien mediante descuentos quincenales que haga el Jefe de la Unidad Ejecutora de Pagos a la que se encuentra adscrito el interesado.

Este tipo de Créditos son incompatibles entre sí, ello tal vez, con el objeto de que el personal militar, en un momento dado no esté endeudado en cantidad, velando con esta medida por su patrimonio individual.

Dado que estas prestaciones son de reciente creación, se sugiere una adición a la Ley Orgánica de BANJERCITO, contemplando las mismas.

d) **Fondo de Ahorro:** La citada Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, en su artículo 11 establece que para constituir el Fondo de Ahorro, los Generales, Jefes y Oficiales en servicio activo, deberán aportar una cuota quincenal equivalente al 5% de sus Haberes, la cual es descontada por el Titular de la Pagaduría. Dicha Institución será la que administre el Fondo, de conformidad con el artículo 68 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

**3.- Deducciones efectuadas a favor del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.**

a) **Fondo del Seguro de Vida Militar:** Es la prestación -- que tiene por objeto proporcionar una ayuda pecuniaria a los beneficiarios de los militares que fallezcan, cualquiera que sea la causa de la muerte; el seguro es obligatorio para todos los militares en servicio activo, su importe será el que fije el Instituto. Los Generales, Jefes y Oficiales cubrirán un 50% y el restante el Gobierno Federal; tratándose del personal de Tropa, un 25% con cargo a las utilidades del Fondo de Trabajo que entregará mensualmente el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada al Instituto, y el 75% restante lo cubrirá el Gobierno Federal.

Las cuotas que los Generales, Jefes y Oficiales deben cubrir, serán descontadas quincenalmente en forma obligatoria de sus haberes por las Oficinas Pagadoras, quienes las concen trarán al Instituto.

b) **Fondo de la Vivienda Militar:** A fin de obtener las ne cesidades de habitación familiar, el Instituto Administrará - dicho fondo, cuya integración es en base a la aportación del 5% que entrega el Gobierno Federal sobre los Haberes y asigna ciones de técnico, de técnico especial y de vuelo de los mili tares en activo.

Los Recursos del Fondo se destinarán, entre otros obje-- tos, al otorgamiento de créditos a los militares para la ad quisición en propiedad de habitaciones, al efecto la Junta Di rectiva del Instituto fijará el por ciento a descontar mensual mente del total de las percepciones que obtengan en la Pagadu ría de su adscripción.

c) Responsabilidades por daños ocasionados a Unidades Habitacionales.

d) Créditos otorgados por la Adquisición de Gavetas o Nichos en el Cementerio Militar.

#### 4.- Descuentos por Pagas de Marcha.

Hemos dicho que este concepto se considerará como un anticipo de haberes al militar, en virtud de cambiar de adscripción, la base legal para efectuar el descuento es el Certificado de Ultimo Pago, que señala el importe de las constituidas, debiendo ser descontado por la Unidad a la que quede adscrito el militar, por cuartas partes de sus haberes.

#### 5.- Fondo de Garantía para Reintegro al Erario Federal.

Deducción obligatoria conocida también con el nombre de "Fondo para Indemnización al Erario Federal", se efectúa a de terminados militares (Generales, Jefes y Oficiales), por encontrarse afectos a la realización de determinadas funciones, en concreto, las contempladas en el artículo 191 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación. Su importe es el del uno al millar sobre el total de las percepciones, excluyendo Despensa y Alimentación de Personas.

Las Oficinas Pagadoras remitirán mensualmente a la Tesorería de la Federación, una relación de los descuentos practicados a efecto de que concentre su importe a la Nacional Financiera, S.A. El descuento improcedente o mayor de lo que corresponda, ha lugar a solicitar su devolución ante la Tesorería de la Federación. La omisión de la deducción en cita, obliga al Titular de la Pagaduría a responder por el importe de -



las cantidades que no hubiere descontado, cuando no sea posible obtenerlas de los contribuyentes.

#### **6.- Pensiones Alimenticias.**

Es el típico caso que se ubica en el concepto de "Pagos por Descuentos y Percepciones a Favor de Terceros". Deducciones que deberán ajustarse al contenido de las resoluciones judiciales ordenadas por los jueces en el ramo de lo familiar, determinando el por ciento a descontar y en favor de determina da persona (generalmente es la esposa y los hijos).

Ante requerimiento de Juez competente, el Pagador Militar al informar sobre las percepciones que obtiene un militar, se encuentra ante las siguientes disyuntivas:

1.- Sí debe informar única y exclusivamente sobre el Haber del militar de que se trate.

2.- Sí debe informar sobre el total de las percepciones ordinarias.

3.- Sí debe informar sobre el total de las percepciones, tanto ordinarias como extraordinarias

4.- Sí debe informar sobre el Alcance Líquido a percibir por el militar, incluyendo el total de percepciones -tanto ordinarias como extraordinarias- y deducciones, o bien;

5.- Informar la cantidad que resulte del total de percepciones ordinarias y total de deducciones de Ley, excluyendo los descuentos contraídos por compromisos personales.

Idéntica problemática se presenta en relación al tanto por ciento a descontar, es decir, sobre y a que conceptos debe efectuarse la deducción una vez fincada la Pensión Alimenticia.

La solución a los planteamientos citados, en forma clara y precisa la conceden las siguientes Tesis Relacionadas de Jurisprudencia.

"ALIMENTOS. EMPLEADOS FEDERALES. COMPENSACIONES ADICIONALES POR SERVICIOS ESPECIALES.- Del contexto del artículo 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, se desprende con toda claridad ---- que las "compensaciones adicionales por servicios especiales" destinadas a empleados federales, no tienen ninguna firmeza, pues queda a discreción del Estado su monto y duración, por lo que no puede sumarse ni equipararse al sueldo, y por lo tanto dichas compensaciones, no deben calcularse para reclamar los alimentos a un empleado federal".

"ALIMENTOS, MONTO DE LA PENSION TRATANDOSE DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.- Los únicos descuentos susceptibles de tomarse en cuenta para establecer la capacidad económica del deudor alimentario, tratándose de un trabajador al servicio del Estado, en función de las necesidades de los acreedores alimentarios para ser alimentados, son los fijos correspondientes al impuesto sobre la renta, fondo de pensiones, seguro médico y seguro de vida, pero no los meramente secundarios o accidentales, como resultan ser los relativos al préstamo - - a corto plazo y el del arrendamiento a pensiones".

Interpretando, se concluye que el obligado a dar alimentos, debe hacerlo únicamente sobre haberes y otros emolumentos con el carácter de firmes, o sea, permanentes, previa la resta de los descuentos de Ley.

Citados gran parte de los gastos que erogan las Pagadurías Militares, así como las deducciones que efectúan, de -- acuerdo a los principios expuestos, se recomienda la creación de un "Catálogo de Pagos y Deducciones", logrando con el fin sugerido, una mayor unificación de conceptos entre las diversas Unidades Ejecutoras de Pagos en el ramo militar, además - de que se obsequia a los titulares de éstas decisión sobre la ejecución de pagos, en especial de aquellos que no presentan gran constancia.

#### **4.5.- Documentación Manejable.**

Toda oficina del Orden Administrativo tiene la imperiosa necesidad de utilizar diversa documentación, para plasmar su dinámica, o sea, su actividad administrativa, los actos que - realiza para el logro de sus objetivos.

No pretendo insertar una gama de teorías y comentarios - sobre el Acto Jurídico, en concreto el Acto Administrativo, - busco únicamente la forma de como se manifiestan material y - objetivamente los Actos Administrativos de las Pagadurías, va mos, se trata de especificar la exteriorización de la voluntad activa administrativa, a través de la forma escrita, plasmada en documentos que comunmente son manejados para que puedan - ser apreciados por el sujeto pasivo. La finalidad aquí, es - precisamente enlistar los documentos de mayor embergadura de uso en las Oficinas que nos entretienen.

Todo documento de uso legal, aparte de la forma, debe reunir ciertos requisitos, como son: Sujeto, Manifestación de Voluntad y Objeto, elementos con los cuales se está en posibilidad de ejercer la potestad administrativa que tiene encomendada el órgano.

Ubicándonos dentro del marco particular de funcionamiento de las Pagadurías Militares, la investigación va dirigida a su dinámica, condición por la que es importante notificar - en general los documentos manejables con mayor frecuencia por las Oficinas de mérito.

#### 1.- Oficinos, Memorándum y Telegramas.

Documentos esenciales mediante los cuales las Pagadurías comunican determinada información. En la práctica, comunmente son utilizados para solicitar instrucciones sobre el pago de determinadas percepciones.

#### 2.- Cuentas Por Liquidar Certificadas.

En sí, no hay un concepto de este documento, pero intentando uno, diré que es aquél que conforme a Formato elabora - el Manejador de Fondos, amparando los Comprobantes y Justificantes, con el objeto de extraer de la Institución Bancaria - el importe neto de fondos para efectuar pagos, en beneficio - de las Dependencias, Unidades, Organismos y de su personal -- adscrito, durante cierto período.

Los requisitos que debe contener dicho documento son:

- a) Número de la Línea de Crédito.
- b) Fecha de su Pago.

- c) Número de Control del mismo.
- d) Importe neto a cubrir por la Institución Bancaria.
- e) Nombre de la Institución Bancaria que efectuará el Pago.
- f) Nombre de la Unidad Ejecutora de Pagos.
- g) Clave Presupuestaria.
- h) Beneficiario ( Dependencia, Unidad, Organismo, Personal Militar, Tercero Ajeno, etc.).
- i) Concepto ( Haberes, otras percepciones, pensiones, pagos de contratos, etc.)
- j) Importes ( Bruto -integrado por percepciones y deducciones- y Neto ).
- k) Justificación (Ordenes o documentos).

De entre los **Comprobantes** se pueden mencionar los siguientes documentos: Facturas, Nóminas, Recibos, etc.

Como **Justificantes**: Orden de Pago, Aviso de Pago, Acuerdo, Oficio, Telegrama, etc.

Conforme al artículo 44, fracción III del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se entiende por **Justificantes** las disposiciones y documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago, y por **Comprobantes** los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes.

En resumen, las Cuentas por Liquidar Certificadas, son - los documentos que sirven para obtener la Ministración de Fondos y acreditar el Pago de las obligaciones derivadas de los compromisos contraídos, durante el ejercicio del Gasto Público que realizan las Dependencias, Unidades u Organismos de la Secretaría de la Defensa Nacional. Dada su trascendencia, el --

original se destina a la Tesorería de la Federación, y las copias para: Institución Bancaria, Dirección General de Política Presupuestaria, Tesorería de la Federación (aparte de la original), Sección de Presupuesto y Contabilidad de la Secretaría de la Defensa Nacional, Dirección General de Administración e Intendencia (para su revisión), Unidad Ejecutora de Pago, y la Dependencia o Unidad responsable del Gasto.

Dichas cuentas deben contener, la autorización del Director o Comandante del Organó que afecta el Presupuesto (nombre, grado, cargo y firma reconocida), así como del Jefe de la Pagaduría que elaboró la Cuenta, ello para los efectos de responsabilidad en un momento dado.

Como son varias las Cuentas por Liquidar Certificadas - que se elaboran, debe hacerse una relación de las mismas, en cuyo documento se asienta el importe neto de cada una, obteniendo la gran suma de todas, que significa en sí, la cantidad neta que la Institución Bancaria cubre.

### 3.- N ó m i n a s .

Rafael de Pina Vara, define a la Nómina como el documento administrativo que sirve para el pago de los Haberes de -- los Funcionarios o Empleados y en el que constan los nombres de éstos y la cantidad que a cada uno le corresponde cobrar - dentro de cada período de tiempo. 12\*

En mi concepto, adecuado al caso en estudio, es el documento comprobatorio que demuestra la entrega de las Sumas de dinero correspondientes al Pago de Haberes y otras percepciones al personal militar por la prestación de sus servicios militares, dentro de un período determinado (quincenalmente).

El contenido de la Nómina se reduce a los siguientes con  
ceptos:

- .- Mención del período de pago.
- .- Nombre de la Dependencia o Unidad respectiva.
- .- Lista del personal que debe figurar en la misma.
- .- Especificación de las Percepciones y Deducciones (señalando conceptos).
- .- Totales Brutos ( de percepciones y deducciones).
- .- Alcance Líquido a pagar.
- .- Espacio para el acuse de recibo del líquido a cubrir, que en sí es parte esencial de la nómina.
- .- Nombres de los Funcionarios que autorizan la nómina, y
- .- Resúmen de Partidas Presupuestales afectadas.

La elaboración de las Nóminas por parte del encargado de la Mesa de Contabilidad y Glosa, en la actualidad requiere de un procedimiento más modernizado, sugiriendo se procesen mediante el sistema de cómputo, como algunas Pagadurías ya lo están haciendo, pues a través de este método se tiene un control más directo sobre el personal de su adscripción. Ante la presencia de cambios (altas, bajas, ascensos, etc.) Únicamente se procede al ajustamiento de datos, agilizando con tal -- procedimiento los pagos. Además con la observación progresista sugerida, se eliminarán las tarjetas de control de personal.

#### 4.- R e c i b o s .

Es también un documento que sirve para acreditar el pago de Haberes y otros emolumentos, previos los descuentos respectivos, a un militar. Es utilizado cuando por alguna circunstancia no fue posible incluirlo en la Nómina, como es Retardo de Ordenes, Nulificación de Ordenes, etc.

Para su validez requiere que esté firmado por el interesado, sellado y firmado por el Titular de la Pagaduría, marcando copias suficientes para las autoridades que tengan ingerencia.

Por regla general los pagos deben efectuarse a los directamente beneficiados que aparecen en las Cuentas por Liquidar Certificadas, como en las Nóminas y Recibos, pero la realidad ha demostrado que en ocasiones no es posible ésto, por lo que conforme a los artículos 137, 138, 139 y 140 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, deben efectuarse a representantes legales acreditados, mediante mandato, o a través de escritura pública o Carta Poder.

#### 5.- Certificado de Ultimo Pago.

Dispone el artículo 144 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que "Las Oficinas Pagadoras que dejen de cubrir Sueldos, Haberes, Honorarios o cualquiera otra remuneración al personal que cambie de radicación y tenga adeudos, consignaran en el "Certificado de Ultimo Pago" -- que expida, además de los conceptos de los diversos documentos legales ordinarios a que esté sujeto, los Saldos pendientes de cubrir por tales adeudos, indicando la proporción en que deben amortizarse, el nombre de la autoridad u oficina que ordenó hacerlos efectivos por medio de descuentos y el número y fecha de la orden respectiva".

El precepto es claro, cabe agregar solamente que ante las Ordenes de Baja de un militar por cambio de Unidad o Dependencia, las Pagadurías Militares procederán a la elaboración del "Certificado de Ultimo Pago", que tiene por objeto señalar la fecha hasta la cual le fueron cubiertos haberes y



otros emolumentos a un militar, así como la consignación de - anticipos de Haberes, responsabilidades u otros conceptos de descuento (Pensiones, Descuentos de Créditos, etc.). Sobre el particular existe formato de dichos Certificados, los que observan todos los requisitos necesarios. 13\*

Con el fin de evitar posibles retenciones en el Pago de percepciones a un militar que cause baja de una Dependencia o Unidad y alta en otra, se sugiere sea expedido el "Certificado de Ultimo Pago" en el momento mismo de recibir las Ordenes de Baja.

#### 6.- Certificado de Percepciones y Deducciones.

Documento que formulan las Pagadurías a petición del personal militar de su adscripción, ajustado a las percepciones a que tenga derecho el solicitante, así como las deducciones\_ de que es sujeto.

#### 7.- Relaciones de Deducciones.

Ante las deducciones efectuadas a favor de terceros (por los conceptos ya citados), debe procederse a la formulación - de las relaciones respectivas, enviándose a los terceros correspondientes para su conocimiento, verbigracia, relación de retenciones efectuadas por el concepto de "descuento a Corto Plazo", la que es enviada al Banco Nacional del Ejército, -- Fuerza Aérea y Armada S.N.C. para su registro.

Los descuentos y percepciones a favor de terceros, por - regla general y atendiendo a la Simplificación Administrativa, a excepción de las Pensiones Alimenticias, no son cubiertos - en forma efectiva por la Pagaduría, sino que son abonadas por

el corresponsal de la Institución Bancaria a favor del Tercero Acreedor a la cuenta que determine.

Para finalizar, el encargado de la Mesa de Trámite, debe llevar el Registro de toda la documentación que maneja la Unidad (entradas y salidas), archivando la misma en las Carpetas o Cajas de Expedientes respectivos, para comprobación en caso de ser requeridos por autoridad competente.

Como comentario, es de seguir la elaboración de Formatos, con el objeto de agilizar la actividad administrativa de las Pagadurías Militares, perfeccionando en su caso los existentes.

#### 4.6.- Trámites Administrativos.

Al ser el objetivo capital de las Pagadurías Militares, ejecutar pagos en cualesquiera de los conceptos compenetrados, forzosamente deben desarrollar una serie de actividades administrativas para lograrlo.

En síntesis, tratase de la Función Administrativa, entendida (como Andrés Serra Rojas lo hace), como la actividad que se realiza bajo un Orden Jurídico, limitando sus efectos a los Actos Jurídicos y Materiales.

La función de las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional, en todos sus actos, debe -- ajustarse a un Procedimiento Administrativo, contemplado en - Ordenamiento Jurídico, o bien en un Reglamento, Manual o en - su caso, en un Instructivo Administrativo. Aspecto que es su - gerencia de creación en la presente Tesis, atendiendo a las - peculiaridades de la materia, las necesidades prácticas, etc.

El ejercicio de las Funciones en las Oficinas Militares Ejecutoras de Pagos, sólo puede ser realizada por medio de actos formales (plasmados en los documentos arriba referidos), y materiales.

El objeto del presente subtema, oscila precisamente en comentar el funcionamiento Administrativo de las Unidades Ejecutoras de Pagos Militares, o sea, la parte dinámica administrativa de las mismas, por lo que no merece conceptualizar y discutir lo que es la función y procedimiento administrativo, más bien señalar los actos que en forma de trámites u operaciones, bajo la secuela de un procedimiento desarrollan éstas.

El principio es el Procedimiento Administrativo, considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el Acto Administrativo, y la regla es la relación de los trámites motivo esencial de este punto. Puedo decir, que el procedimiento administrativo hace la situación de los actos concatenados, y la tramitación, implica la gestión o relación misma de los actos en forma material, o sea, su ejecución real. Dilucidando dudas, García Oviedo, citado por Miguel Acosta Romero, -- afirma que "el Procedimiento Administrativo lo constituyen -- los trámites y formalidades que debe de observar la administración, para resolver las relaciones que los particulares formulen". 14\*

En este orden de ideas, las Unidades Ejecutoras de Pagos, para lograr tal fin, observan un procedimiento administrativo interno y de oficio. Interno porque realizan momento a momento un conjunto de actos en su ámbito meramente de gestión o trámite entre órganos vinculados y de Oficio porque tales trámites tiene que llevarlos a cabo para el cumplimiento de sus obligaciones.

El Procedimiento Administrativo, en sus diversos trámites, a observar por parte de las Oficinas en estudio, para -- ejecutar pagos al personal militar, en forma muy sencilla es el siguiente:

1.- Primeramente debe recibirse copia del Contrato de En ganche Voluntario del candidato a ingresar al Instituto Armado.

2.- Acto seguido, la autoridad que lo reclutó, debe girar las respectivas Ordenes de Alta, o en su caso, si se trata de un miembro en servicio activo que cambia de corporación, deben recibirse las respectivas órdenes de "Baja" y "Alta", presentando el interesado el Certificado de Ultimo Pago.

3.- Ante tales documentos, se genera la actuación de la Pagaduría, empezando por el Registro del interesado (sugiriendo se haga a nivel computación). Se analiza el contenido del Certificado de Ultimo Pago, para determinar las percepciones y descuentos a los que estará sujeto el nuevo miembro.

4.- Desglosados todos los datos necesarios se incluye en la lista de la Nómina de la Dependencia o Unidad a que pertenecerá en lo sucesivo, o bien se le formulan recibos de pago, dadas las circunstancias.

5.- Al efecto se procede a formular la Cuenta por Liquidar Certificada, incluyendo en ésta las cantidades a devengar por el elemento ingresado o reincorporado.

6.- Se presenta dicha Cuenta a la Institución Bancaria - que ha de cubrirla, previa elaboración de la Relación de Cuentas (aunque sea una debe elaborarse) y ficha de cobro.

7.- Una vez que se extrajo el numerario a pagar por parte del titular de la Pagaduría, previa firma del interesado - en la nómina o recibo para su ulterior comprobación, procede a entregar la cantidad respectiva, que en sí constituye el Acto Formal Administrativo buscado.

8.- Pero, para la Pagaduría no termina ahí el procedimiento, todavía debe formular las Cuentas por Liquidar Certificadas, respecto de los descuentos efectuados, verbigracia: los efectuados por concepto de Ingresos -Impuesto Sobre la Renta, Fondo de Indemnización al Erario Federal, etc-, a favor de -- Terceros -Préstamo a Corto Plazo, etc.--.

9.- Formulación del Legajo para justificar y comprobar - los pagos efectuados en el mes.

10.- Con los Justificantes y Comprobantes bien organizados, se informa a todas las autoridades vinculadas sobre el - ejercicio del gasto público que tienen asignado las Dependencias, Unidades u Organismos a las que se les presta el servicio de pago, para su revisión, control, etc.

De tal procedimiento se derivan otros de menor índole, - como son:

A).- Procedimiento para la Afectación de la Línea de Crédito: Evaluando sus compromisos, las pagadurías militares antes de los días 5 y 21 de cada mes, deben solicitar a la Tesorería de la Federación, Ministración de Fondos, Departamento de Pagos por Sistema Bancario, crédito suficiente para subsanar éstos. Valorando la solicitud se procede a incrementar la Línea de Crédito de la corresponsalía (Institución Bancaria) con la que opera la Unidad Ejecutora de Pagos. Así, la Paga-

duría está en condición de disponer de los fondos necesarios. A cada movimiento que haga la Pagaduría, el Banco Respectivo, tiene obligación de informar el estado de cuenta de la Línea de Crédito.

B).- Procedimiento para la Expedición de Certificados de Ultimo Pago.

C).- Procedimiento para la Elaboración de Nóminas.

D).- Procedimiento para la Ministración de Viáticos y Pagos de Marcha.

E).- Procedimiento para el Pago de Asignaciones, Prima - Vacacional, Aguinaldo (comprendido en el decreto anual), Pagos de Defunción y Gastos de Sepelio, etc.

F).- Procedimiento de Legajo y Archivo.

G).- Procedimiento para el Pago de Haberes a Militares - Procesados.

H).- Otros Procedimientos de carácter accesorio.

Cuando existe duda sobre el procedimiento a seguir, en casos poco comunes en las Pagadurías, sus Titulares deben solicitar instrucciones a la Dirección de quien dependen para efectos de control (Administración e Intendencia), por ser la facultada para ello.

### III.5.- FUNCIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA UNIDAD EJECUTORA DE PAGOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108, reputa como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. Luego entonces, los funcionarios y empleados de las Secretarías de Estado, como partes integrantes de la Administración Pública ( artículo 1/o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), se reputan servidores públicos. En lo particular, los militares, sea cual fuere su grado y cargo, - por el simple hecho de formar parte de la Secretaría de la Defensa Nacional, como Institución de la Administración Pública, deben considerarse como Servidores Públicos.

Aspecto que como ya se dijo anteriormente, es respaldado por el Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al término del año de 1988, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, Número 17, Página - 23, cuyo texto es: " MILITARES. SON SERVIDORES PUBLICOS.- Los Militares tienen la calidad de Servidores Públicos, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Federal, y con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece las bases de organización centralizada y paraestatal, en la que aparecen señaladas entre otras dependencias, las Secretarías de Estado como integrantes de la Administración Pública Federal y entre las cuales se encuentra la Secretaría de la Defensa Nacional, a la que pertenecen".

Rafael de Pina Vara, en su Diccionario de Derecho, nos define como: 15\*

"Funcionario Administrativo: Funcionario público cuya actividad se desarrolla dentro de la esfera del Poder Ejecutivo mediante la realización de actos de administración".

"Funcionario Público: Persona que por disposición inmediata de la Ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública ", y

"Empleado Público: Organismo personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa con carácter permanente y profesional, mediante una retribución (sueldo)".

El maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez en el Capítulo X de su libro Elementos de Derecho Administrativo I, explica en forma detallada y precisa el tema titulado "Los Servidores Públicos", aludiendo a diversos criterios para dar a entender calidades de funcionarios y empleados, para concluir en lo personal, que el Funcionario Público es aquél que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando, mientras que el Empleado es la persona que presta sus servicios a la administración pública, sin facultades de representación, decisión y mando, es decir, el funcionario es aquél que ejerce las actividades, competencia u "oficios" del órgano, y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas.-  
16\*

Sigue diciendo el maestro en cita, que las obligaciones impuestas a los Servidores Públicos de la Administración son numerosas y se encuentran tanto a nivel Constitucional como Legal y Reglamentario, previniendo el primer ordenamiento, --



tanto para los Funcionarios como Empleados, ciertos valores - que deben salvaguardar para el desempeño de sus funciones, -- cargos, empleos y comisiones, estos valores son: La Legalidad, Honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, mismos que se estudiarán en el siguiente capítulo. 17\*

Toda vez que los titulares o jefes de las Unidades Ejecutoras de Pagos, poseen el nombramiento de "Pagadores", por -- parte de autoridad competente, por lo que al ramo militar se refiere, y tomando en consideración que realizan actos materiales, asumiendo el cargo de un órgano de ejecución, deben reputarse como f u n c i o n a r i o s p ú b l i c o s a d -- m i n i s t r a t i v o s .

Así pues, al ser los manejadores de fondos y empleados - de las Unidades que nos ocupan "Servidores Públicos", como ha quedado asentado en líneas anteriores, realizan obligatoria-- mente una serie de funciones o actividades (facultades y atribuciones), seguidas de sus correlativas responsabilidades, de cuya materia me ocuparé en el capítulo siguiente. En tal virtud detallaré a continuación, las funciones que a éstos, in-- distintamente les corresponden, para con la oficina que representan.

#### **5.1.- Del Jefe o Titular.**

Una vez llegada a la conclusión de que los titulares de las Pagadurías en análisis asúmen funciones de representación, iniciativa, decisión y mando, ocupando un grado en la estructura administrativa, es de considerarlos como "Funcionarios - Públicos", infiriendo que desarrollan una serie de actividades administrativas, resaltando en la práctica cotidiana las que se apuntan:

a) La función primordial será la de coordinar las actividades internas de la Unidad Ejecutora de Pagos.

b) Prever lo necesario para la oportuna extracción de -- fondos, para estar en óptimas condiciones de efectuar el ejerccio del gasto (pago de beneficios económicos), por lo que a sus Unidades, Dependencias o Instalaciones Militares de su -- adscripción se refiere.

c) Atender personalmente o por conducto de los empleados subalternos, cuando el caso lo amerite, todos y cada uno de -- los asuntos inherentes a la oficina manejadora de fondos que -- a su cargo está, previa coordinación de actividades.

d) Solventar directamente los problemas que se le presenten, en caso de incapacidad, consultar con la autoridad competente para ello ( dentro del ramo se estila acudir ante el Superior Jerárquico).

e) La supervisión y control del personal bajo su mando.

f) La revisión y firma de documentos en todos los casos.

g) Aplicar todas y cada una de las disposiciones que gire la Secretaría de la Defensa Nacional, por sí o por conducto de la Dirección General de Administración e Intendencia, -- Sección de Presupuesto y Contabilidad.

h) Hacer saber el horario y fechas de pago del personal de su adscripción, mediante avisos fijados en lugar visible -- de la oficina. Sobre el particular se sugiere se haga saber -- tal situación los días 10 y 25 de cada mes, comunicándose de preferencia en la orden general de la Unidad o Dependencia,

y los pagos se efectúen dos o tres días antes de las quincenas vencidas, evitando con esta medida, posibles robos al personal militar, puesto que a nivel público y privado se acostumbra pagar dichos días.

i) Es obligación de los Jefes Pagadores, atender al personal con cortesía y caballerosidad, proporcionándoles las -- constancias que le requieran con estricto apego a derecho, a través de las ventanillas o mostradores.

#### 5.2.- Del Ayudante.

Se designa **Ayudante** al empleado que directamente auxilia al titular en las labores de la oficina, como empleado que es, únicamente tiene funciones de participación, dentro de las es pecíficas se enlistan las siguientes:

a) Será el inmediato responsable de coordinar las actividades internas de la Unidad.

b) Auxiliar al titular en la distribución oportuna de do cumentación.

c) Efectuar materialmente el pago de haberes y emolumentos cuando lo prematuro del tiempo lo requiera.

d) Revisión de todos los documentos de pago, así como de aquellos que debe firmar el titular.

#### 5.3.- Del Encargado de la Mesa de Contabilidad y Glosa.

Según la extensión de actividades dentro de la Unidad, - se contará con los Recursos Humanos necesarios para atender -

la Mesa de Contabilidad y Glosa, por lo regular el número de empleados es de uno a tres, sus funciones o actividades a saber son:

a) Mantener informado al Titular de la Unidad Ejecutora de Pagos en relación a saldos y conciliaciones bancarias.

b) Control de Saldos de Ordenes de Pago y su correcta --afectación presupuestaria.

c) Conciliación mensual de los estados bancarios correspondientes a la Línea de Crédito.

d) Elaboración de Cuentas por Liquidar Certificadas (Presupuestales, Urgentes y Ajenas).

e) Elaboración de la Relación de Cuentas por Liquidar y fichas de cobro.

f) Elaboración de Nóminas.

#### 5.4.- Del Encargado de la Mesa de Trámite Administrativo.

a) Llevar el control y registros internos de la oficina, así como la clasificación de la documentación de la oficina.

b) Conformar cronológicamente el archivo de la Unidad - Ejecutora de Pagos, sugiriendo se haga por asuntos, para una rápida y eficiente localización.

c) Atender al personal de su adscripción, proporcionánd<sub>o</sub> le la información que solicite, con la autorización del Titular.

d) Distribución de actividades para la agilización de la documentación que ameriten trámite alguno.

### III.6.- RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA UNIDAD EJECUTORA DE PAGOS.

En el punto anterior a groso modo, se enumeraron las funciones o actividades que para con las Pagadurías Militares, - realizan, tanto el titular como los demás empleados de la misma, o sea, las facultades y atribuciones que, les compete, ahora como complemento conviene enlistar los actos que éstos -- obligatoriamente deben de observar con el funcionamiento administrativo mismo de la Pagaduría. Con el vocablo responsabilidad, quiero referirme al ámbito o esfera en que desarrollan - cada uno sus actividades, o sea, lo que les corresponde hacer obligatoriamente, ya que su inobservancia atenta contra la estructura legal-funcional de la Pagaduría, dando lugar con tal conducta negativa el fincamiento de responsabilidades, ya sea de orden administrativo, penal o civil, con el objeto de remediar la lesión creada, sin que con tal medida se afecte la -- continuidad del órgano, como lo señala Gabino Fraga cuando dice "mientras que el órgano representa una Unidad abstracta, - una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano". 18\*

#### 6.1.- Del Jefe

Durante su gestión, el Jefe de la Oficina Pagadora de -- que se trate, será el directamente responsable de lo que en - ella suceda, de entre sus responsabilidades, para con la Unidad en sí, se localizan:

a) Es responsable de que la información y documentación sea enviada oportunamente a las distintas Dependencias.

b) Sujetarse estrictamente a los lineamientos de Dirección y control implantados por la Dirección de quien dependen y disposiciones de carácter legal, vigilando y supervisando el adecuamiento del personal a su cargo.

c) Contar con las medidas de seguridad que la oficina requiere.

d) Corroborar las firmas que en las Cuentas por Liquidar aparezcan por parte de los funcionarios o empleados responsables autorizados, una vez comprobada su autenticidad firmarlas como responsable solidario, cerciorándose previamente que se adjunte la documentación comprobatoria fiscalmente aceptada.

e) Solventar las observaciones y/o responsabilidades que se le finquen con motivo del ejercicio presupuestario.

f) Vigilar que los bienes muebles que estén a su cargo se encuentren debidamente inventariados y en buen estado de uso, para el desempeño de las actividades asignadas.

g) Controlar eficientemente el ejercicio de su Línea de Crédito, para conocer el gasto efectuado.

## 6.2.- Del Ayudante.

a) Verificar la comprobación de los Pagos efectuados por la Unidad.

b) Formulación de Avisos de Reintegro.

c) Certificar la información para procesar los documentos de pago (nóminas, recibos, etc.)

d) Elaboración de Certificados de Haberes, de Ultimo Pago, etc.

e) Registrar en el libro respectivo los Ingresos y Egresos en coordinación con el encargado de la Mesa de Contabilidad y Glosa.

f) Elaborar la relación de los descuentos efectuados, en viándola a las dependencias respectivas.

### 6.3.- Del Encargado de la Mesa de Contabilidad y Glosa.

a) Elaborar y revisar la Cuentas por Liquidar Certificadas, así como el oficio relación de éstas y las fichas de cobro, una vez autorizadas por el funcionario para ello y Jefe de la Unidad, encargándose de su distribución.

b) Revisión de los recibos de pago.

c) Una vez que obre en su poder el legajo de Revista de Inspección Administrativa Mensual, elaborado por las Dependencias o Unidades a quienes cubre Haberes y otros emolumentos, compulsar que las cantidades se encuentren debidamente ajustadas a los pagos hechos.

### 6.4- Del Encargado de la Mesa de Trámite.

a) Registro de entrada y salida de toda la documentación

en general, así como su trámite.

b) Registro de todos los documentos que generen pagos -- acerca de los beneficios analizados en el Subcapítulo III.4.- apartado 4.3. del presente Capítulo.

c) Registro de Certificados de Ultimo Pago, expedidos y recibidos, así como de otra índole, Cartas Poder, etc.

d) Legajar mensualmente la documentación comprobatoria - de Egresos, para su justificación cuando la auditoría lo exija.

Cuando las Pagadurías Militares eran atendidas por Personal de la Tesorería de la Federación, la mayoría de las Funciones y responsabilidades que a éstos correspondían también, -- constantemente no eran observadas, por lo que el servicio presentaba denigrantes aspectos. Situaciones que eran toleradas por la falta de inspecciones constantes por la propia Tesorería, ya por la carencia de personal para ello y dada la extensión de sus atribuciones en todos los Sectores de la Administración Pública Centralizada, además de que al ser personal civil ajeno a las Planillas Orgánicas de la Secretaría de la Defensa Nacional no eran sujetos del régimen militar, por lo que la auditoría interna no podía intervenir en el despacho de sus procedimientos.

Ahora al contar dicha Secretaría con el Organismo denominado Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea, y estar atendidas las Unidades Ejecutoras de Pagos de -- tal Ramo por personal militar, constantemente se realizan inspecciones a las mismas, con el objeto de verificar el cumplimiento de las facultades y obligaciones que a su personal les corresponde.



### III.7.- RELACIONES DE COORDINACION DIRECTA O INDIRECTA CON OTROS ORGANISMOS PUBLICO-ADMINISTRATIVO.

Dada la gran importancia de las Unidades Ejecutoras de Pagos en el área del manejo de fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, como órganos de ejecución de carácter administrativo, obvio es que presenten relaciones de dependencia y coordinación con otros superiores de dirección o de igual rango.

Con el fin de no entrar en conceptos ambiguos, me limitaré a decir que las Pagadurías Militares, presentan relación con las siguientes Dependencias, Unidades u Organismos:

A) Dependen directamente del Ciudadano General Secretario de la Defensa Nacional, por ser éste el directo responsable de que el ejercicio del Presupuesto de Egresos aprobado a la Entidad que encabeza, se ejecute con oportunidad y eficiencia, con estricto apego a los programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Dicha dependencia es ejercida por la Dirección General de Administración e Intendencia, quien las coordinará y controlará a través de la Sección de Presupuesto y Contabilidad y Grupo de Control de Unidades Ejecutoras de Pago, respectivamente; tal Dirección será quien emita las directrices a las que deberán sujetarse. Así las cosas, las Pagadurías en análisis, presentan una coordinación directa con la citada Dirección, misma que emitirá las ordenes y disposiciones a ejecutar referentes a los pagos, las que comunicará mediante oficio, circular, radiograma o memorándum.

En sí, el 70% o más, de las relaciones de coordinación se produce entre la Dirección General de Administración e In-

tendencia (órgano superior de Dirección) y las Pagadurías Militares (órgano inferior de ejecución).

B) Presentan relación directa con BANJERCITO o BANAMEX, pues con estas Instituciones Bancarias operan respecto a la afectación de la Línea de Crédito autorizada.

C) Presentan relación directa de coordinación respecto de las Dependencias, Unidades u Organos internos de la Secretaría de la Defensa Nacional, a las que directamente les presta el Servicio de Pagos.

D) Ante la intervención de la Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea en las Oficinas Pagadoras Militares, presentan coordinación respecto de las observaciones que en el manejo de fondos haga la primera a la segunda, evitando con ello el fincamiento de responsabilidades de cualquier orden.

E) Presenta coordinación en forma indirecta con la Tesorería de la Federación, pues es ésta la que autoriza la afectación de la Línea de Crédito que tienen asignadas las Pagadurías Militares, para el efecto debe observarse el procedimiento indicado en el punto 4.6. del Subcapítulo III.4.

Sobre el particular merece especial comentario el vínculo que existe entre estos dos órganos. Al corresponder a la Tesorería efectuar los Pagos a las Secretarías de Estado, mediante el sistema de "Cheques", por conducto de sus Pagadurías adscritas, no se da tal supuesto respecto de la Secretaría de la Defensa Nacional, sino que las Pagadurías de ésta (Unidades Ejecutoras de Pagos), absorben tal función, se trata entonces de una autoridad auxiliar de la Tesorería de la Federa

ción, empero, puede decirse que se trata de una delegación de funciones, ya que la intervención de dicha Tesorería, respecto de las Pagadurías Militares, se limita únicamente a la autorización de créditos y revisión de Cuentas por Liquidar Certificadas Presupuestarias o Ajenas. Dicha conjetura no implica una actuación fuera del contexto legal, más bién contribuye a una simplificación de funciones.

F) Existe una relación indirecta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto al ingreso del Impuesto Sobre la Renta y del uso del Crédito Público.

G) En forma indirecta existe una coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, pues es ésta quien -- dicta diversas normas acerca del gasto público federal, aspecto que con más detalle se comentará en el siguiente Capítulo, en su punto IV.11.

H) En menor categoría presenta relaciones de coordinación con Unidades de igual rango, acerca de la solución de dudas, remisión de pagos a favor de terceros que residan en jurisdicción de otra Unidad (en estos casos se solicita autorización expresa), etc.

### III.8.- COMENTARIOS PERSONALES.

El trato administrativo cotidiano, sin duda alguna, refleja en el espejo real, que todo órgano de la administración, no importando cual sea su ubicación en el complejo estructural, presenta una organización interna propia, sujeta a un ordenamiento jurídico en el que se norman sus facultades, atri-

buciones, responsabilidades, etc. En tal virtud, el objeto o meta a cubrir en el Capítulo de mérito, fue buscar aquellos datos (los más esenciales e importantes) que real o materialmente - tienen relación con las Pagadurías Militares. Objetivo que en un 90% fue cubierto.

En el tema desarrollado busqué visualizar la organización actual de las Oficinas Pagadoras Militares, marcando los aspectos legales que se suscitan en su creación, modificación o extinción, aportando a ello sugerencias para su mejor cumplimiento.

En forma genérica y conforme a la realidad-jurídico-administrativa, se analizaron y comentaron las funciones de dichas Unidades de Ejecución de Pagos, así como la de los Servidores Públicos que las atienden.

En concreto, busqué analizar y comentar la función, actividad o actuación que observan las Unidades Ejecutoras de Pagos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en el contexto interno administrativo actual, apoyándome en algunos casos en conjeturas doctrinales y jurídicas.

Con tal investigación, se aporta un esquema funcional de un órgano de ejecución, integrante de la estructura administrativa vigente.

#### C I T A S   B I B L I O G R A F I C A S .

1\* Apuntes Curso Pagadores Militares, S.D.N., pág. 12.

- 2\* Pina Vara, Rafael de.; Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A. México, 1986, pág. 279.
- 3\* Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Legislación Militar, Tomo V, S.D.N., EMADEM, Méx.1989, arts. 200 al 205, págs. 69 y 70.
- 4\* Apuntes Curso Pagadores Militares, op. cit. pág., s/n.
- 5\* Ibidem. págs. 2 a 5.
- 6\* Retchkiman K Benjamín.; Teoría de las Finanzas Públicas, Tomo I, - - U.N.A.M., México, 1987, pág. 21.
- 7\* Fraga, Gabino.; Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1983, pág. 315.
- 8\* Acosta Romero, Miguel.; Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1981. págs. 586 y 587.
- 9\* Ibidem. pág. 609.
- 10\* Ley Federal del Trabajo (vigente).
- 11\* Acosta Romero, Miguel, op. cit. pág. 602.
- 12\* Pina Vara, Rafael de, op. cit. pág. 361.
- 13\* Procedimiento Sistemático de Operar "Aspectos Militares", EMADEM, -- 1989, págs. 309 a 311.
- 14\* Acosta Romero, Miguel, op. cit., pág. 398.

15\* Pina Vara, Rafael de., op. cit. págs. 247 y 278.

16\* Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.; Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1989, págs. 145 al 153.

17\* Ibidem. pág. 145.

18\* Fraga, Gabino, op. cit. pág. 128.

## C A P I T U L O   I V

**MARCO PARTICULAR JURIDICO QUE RIGE EL FUNCIONAMIENTO  
DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DE PAGOS DE LA SECRETARIA  
DE LA DEFENSA NACIONAL.**

El presente capítulo tiene su razón de ser, en virtud de que todos, o la mayoría de los actos administrativos públicos, en un régimen como el nuestro, presentan una regulación jurídica, que de alguna manera pretende ser eficiente, eficaz y moderna, interesando aquí señalar los preceptos que norman la función o actividad de las Unidades que nos ocupan, partiendo para ello de la regla de mayor jerarquía en el sistema jurídico Mexicano.

#### IV.1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su propio artículo 133, establece que ésta es la Ley Suprema de toda la Unión, siguiéndole en orden de importancia, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de dicha Constitución y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Titular del Ejecutivo Federal con aprobación del Senado. En tal virtud, todas y cada una de las Leyes Federales derivan de la Carta Magna o Ley Suprema, puedo afirmar que la Constitución sienta las bases generales, tocando a las Leyes Inferiores reglamentar en concreto y en amplitud acerca de determinada rama jurídica. Ello -- viene a colación, pues sería enteramente utópico pensar que tal Ordenamiento Federal regulará en su totalidad la dinámica jurídica de la Sociedad, más bien, es el documento que provee las bases para organizar al Estado.

Ante tal magnitud, previo al análisis de los artículos - Constitucionales que regulan lo inherente a las erogaciones - públicas, en forma de doctrina retomaré para entender aún mejor el objetivo del presente subtítulo, las enseñanzas del -



Profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez en su 2/o. Curso de Elementos de Derecho Administrativo.

Nos dice el mencionado maestro que "la realización de las actividades del Estado necesita un gran número de recursos - económicos, los cuales obtiene, administra y aplica de acuerdo con los planes y programas elaborados previamente...para cubrir los gastos que exige su actividad, el Estado debe obtener los medios necesarios, administrarlos y aplicarlos adecuadamente. Esta práctica de obtención, manejo y aplicación de los recursos del Estado recibe el nombre de actividad financiera. de acuerdo con lo anterior, la actividad financiera del Estado está integrada por tres momentos o fases: la obtención, el manejo o gestión y la aplicación o GASTO DE RECURSOS ECONOMICOS ...la obtención la realiza a través de los diversos medios -- que tiene a su alcance...el manejo o gestión de los recursos que obtiene se efectúa mediante los diferentes órganos que integran la Administración pública...por su parte, la aplicación de dichos recursos constituye las erogaciones que en concepto de gasto público tiene que efectuar en su gestión".

Sigue diciendo el maestro Delgadillo Gutiérrez, al tratar de explicar la existencia del Derecho Financiero, que los que la aceptan parten de tres divisiones que coinciden con los momentos en que se manifiesta la actividad financiera: La obtención de Recursos Económicos, cuyo estudio corresponde al Derecho Fiscal, que a su vez comprende al Derecho Tributario y al Crediticio; El manejo de los Recursos del Estado, y por último, La aplicación de esos Recursos, que comprende al Derecho Presupuestario, comprendiendo los principios y normas correspondientes a la preparación, aprobación y ejecución y control de los presupuestos de Ingresos y Egresos del Estado.

Ríos Elizondo Roberto, citado por el mencionado catedrático, afirma que el presupuesto constituye un programa de trabajo de la corporación política durante un lapso determinado, expresando su costo en cifras o términos monetarios, el cual es formulado, aplicado y controlado por el Poder Legislativo, desde un punto de vista objetivo. El estudioso del derecho a pie de párrafo indicado, señala que el presupuesto es el documento -legal y contable- en que el gobierno prevé, en cantidades de dinero, los gastos que habrá de hacer en cierto período y los ingresos que sean necesarios para cubrir aquellos.

Frente a tales posiciones y retomando lo asentado en el capítulo anterior, referente a los Ingresos y Egresos, se llega a la conclusión que una parte del gasto público, el Estado lo ocupa para cubrir las erogaciones económicas de los Servidores Públicos, que son los encargados del desarrollo de las actividades del mismo, tal y como lo indica Miguel Acosta Romero, al señalar que " el Estado como toda persona jurídica - colectiva, necesita de la participación del individuo o persona física, para que realice en particular sus tareas o cometidos para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones - que le corresponden". 1\*

Ante esta postura, los artículos 72, inciso h, 73 fracción VII y 74 fracción IV Constitucionales, respectivamente establecen:

" Art. 72...h) La formulación de las leyes o decretos -- puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados...".

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:...VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto..".

"Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados...IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrirlos...".

Deduciendo, tenemos que corresponde a la H. Cámara de Diputados legislar en materia de contribuciones -ingresos-, para posteriormente examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de un año, es decir, primero estudia los ingresos a percibir, para estar en posibilidad de solventar los Egresos. Lo anterior obedece al requerimiento de una organización moderna, pues sería risorio contemplar un gran número de gastos públicos, no contando con la fuente pecuniaria suficiente para desahogarlos, pues se rompería el equilibrio económico del Estado. Es por ello, que los diputados imponen como obligación a los mexicanos en forma proporcional y equitativa las contribuciones necesarias para solventar los gastos públicos, tal y como lo rige el artículo 31 fracción IV de la Carta Fundamental Mexicana.

Podemos hablar ahora, ya con precisión que el aspecto --presupuestario, en tratándose de Egresos, adquiere gran relevancia, pues una parte de ellos esta destinado a cubrir el -gasto que se genera de la utilización de Recursos Humanos en el Sector Público, en atención a la relación de trabajo entre el Estado y sus Servidores. Creo necesario, evidentemente, --que al ser el Estado un patrón, aunque no obtenga lucro y utilidades de sus servidores, debe otorgar a éstos todos los de-

rechos y prestaciones que sean compatibles a su capacidad.

Sobre el particular, el artículo 5/o. Constitucional, en su párrafo tercero dispone que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo los casos del servicio militar nacional, los jurados populares, los cargos consejiles de elección popular y aquél impuesto como pena por la autoridad judicial. De aquí, que en forma voluntaria las personas presten servicios públicos, obteniendo desde luego, la justa retribución que el presupuesto de Egresos asigne. Lo dicho, en relación con el correlativo artículo 13 de igual ordenamiento, que señala que ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más EMOLUMENTOS que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la Ley, siendo ésta el conjunto de normas jurídicas que sobre la materia rijan actualmente, además es obligación Constitucional de la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley; y en caso que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada el presupuesto anterior en la Ley que estableció el empleo, de conformidad con el artículo 75 de la Ley Suprema del País.

A mayor precisión quiere llegar la norma jurídica de mayor investidura en el Derecho Positivo Mexicano, al contemplar en su artículo 127 que "El Presidente de la República, Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás SERVIDORES PUBLICOS RECIBIRAN UNA REMUNERACION ADECUADA E IRRENUNCIABLE POR EL DESEMPEÑO DE SU FUNCION, EMPLEO, CARGO O COMISION, que

será determinada anual y equivalente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal...". Del Texto transcrito se colige arderamente que deben determinarse -- anualmente las remuneraciones que corresponden a los Altos - Funcionarios, Empleados y Trabajadores del Estado como Servidores Públicos, de ahí que "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por Ley -- posterior"-artículo 126 Constitucional-.

El antepenúltimo artículo de la Constitución Federal Mexicana -134-, dispone que los Recursos Económicos de que disponga el Gobierno Federal, se administrarán con eficiencia, - eficacia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, siendo los Servidores Públicos responsables del cumplimiento de su administración tal y como se especificó en el capítulo anterior, en relación a las responsabilidades y que más adelante se analizará en mayor profundidad.

En forma general, abstracta y obligatoria, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sienta las bases para el pago de emolumentos de los Servidores Públicos, - correspondiendo a las Leyes inferiores, en amplitud, señalar los casos, formas, procedimientos, excepciones, etc., en como se cubrirán, aspecto que esbozaré en lo subsecuente.

De esta manera, las Oficinas Pagadoras de la Administración Pública y de los Poderes Legislativo y Judicial, deben - apegarse a los mandamientos Constitucionales que en materia - de erogaciones por la prestación de servicios personales contempla el Presupuesto de Egresos Anual.

Disposiciones, desde luego a las que deben de ajustarse las Unidades Ejecutoras de Pagos del Ejército y Fuerza Aérea\_

Mexicanos, aún cuando el propio artículo 123, Apartado "B", - Fracción XIII de la Constitución prevenga que: "Los militares, marinos y miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así - como el personal del Servicio Exterior, se regirán por sus - propias leyes...", aunado a que no existe un ordenamiento mi litar que en concreto regule el funcionamiento de las Unidades que nos ocupan y que incluya un sistema de pagos al que deban de ajustarse. Ello es debido también a su reciente creación, - pues como se dijo en antecedentes, era la Tesorería de la Fe- deración la encargada de cubrir los Haberes y demás emolumen- tos al personal militar, a través de sus empleados Pagadores, adscritos a las Dependencias Unidades y Organismos Militares. Situación en la actualidad que ya no prevalece, pues segura- mente al implantarse las Pagadurías Militares, atendidas por los propios oficiales del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, tendiéndose en el aspecto de Pagos, crear a futuro un control propio e interno en el Instituto Armado, sin que ello signifi- que apartarse del orden Constitucional, apegándose en la ac- tualidad a lo previsto por la Ley de Presupuesto, Contabili- dad y Gasto Público Federal, como se analizará en el punto -- IV.4 de este Capítulo.

#### IV.2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Tienen facultad las Secretarías de Estado para establecer sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en ma- teria de Presupuesto, Contabilidad y Fiscalización, entre - - otros. En tal virtud, los Organos de la Administración Pública Federal re mitirán directamente los Anteproyectos del Presupuesto de Egre- sos a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en base a los Programas de Desarrollo establecidos, por así exigirlo --

sus Reglamentos Interiores.

En el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional, se cuenta con la Dirección General de Administración e Intendencia, quien tiene a su cargo la elaboración del Anteproyecto de Egresos del Ramo -como ya se dijo en el Capítulo II-. Una vez elaborado, lo presenta al Titular de la Secretaría, quien ordena a la Sección de Estado Mayor correspondiente su revisión, una vez aprobado procede su remisión a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El artículo 32, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta a la Secretaría últimamente mencionada, para elaborar el Proyecto del Presupuesto de Egresos Federal, apoyándose en los Anteproyectos que le han presentado. La Ley en comento dispone que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, deberá emitir su opinión acerca de tal Proyecto, dada su gran importancia y trascendencia económica para el país.

Ya elaborado el Proyecto de mérito, corresponde al Ejecutivo Federal presentarlo a la Cámara de Diputados para su aprobación, de conformidad con la fracción IV del artículo 74 Constitucional. Procedimiento de Presupuesto que está comprendido en los artículos 13 al 24 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Asimismo, le corresponde a Programación y Presupuesto, proyectar y calcular los Egresos del Gobierno Federal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos o ingresos que señale la de Hacienda y Crédito Público Federal y Políticas del Desarrollo Nacional, formulando, en consecuencia, también el Programa del Gasto Público, para presentarlos, como -

se dijo, ante el Presidente de la República -Artículos 31, -- fracción VI y 32 fracciones V y VI de la Ley Orgánica de la - Administración Pública Federal--.

Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, el que se basará en Programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, el Ejecutivo Federal expide el Decreto correspondiente, para su ulterior publicación en el Diario Oficial de la Federación, correspondiendo a la Secretaría de Programación y Presupuesto, llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del Gasto Público Federal y de los Presupuestos de Egresos, así como establecer normas, lineamientos y políticas en materia de remuneraciones -Artículos 32, fracciones VIII y X de la Ley Federal de la Administración Pública--.

Si bien es cierto que el Decreto de Presupuesto de Egresos contempla la cantidad asignada a cada Entidad Pública, -- también estipula que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, inspeccionar en sus respectivos ámbitos, el ejercicio - del Ajuste Público Federal y su congruencia con el Presupuesto de Egresos.

El artículo 32 Bis de la Ley en estudio, señala que corresponde a la Contraloría de la Federación, realizar auditorías a los Organos de la Administración Pública Federal; comprobar el cumplimiento que en la materia de Presupuestación, - Ingresos, Inversión, Fondos y Valores de la propiedad o al -- cuidado del Gobierno Federal, etc., realicen dichas Entidades Federales; Inspeccionar y vigilar se cumpla con las normas y disposiciones en materia de CONTRATACION Y PAGO DE PERSONAL; - entre otras.



El Profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su -- obra citada, al explicar las Cuatro Fases que comprende el -- Presupuesto de Egresos (Elaboración, Aprobación, Ejecución y Control), señala que la **EJECUCION** del mismo, consta de tres momentos que son: **EL COMPROMISO, LA MINISTRACION Y EL PAGO.2\***

El primero, citando a Mauricio Duverger, dice dicho maestro, es el acto u operación por medio del cual una autoridad Administrativa adquiere la calidad de deudor, relativo a un Gasto Público, o sea, se compromete el Presupuesto de Egresos autorizado. 3\*

El segundo, sigue diciendo el citado catedrático, consiste en suministrar o dar a las Entidades Públicas los Fondos - Públicos o Recursos Económicos para que hagan frente a sus -- compromisos, es decir, que paguen sus deudas, autorización que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto mediante **ORDENES DE PAGO**, disminuyendo las cantidades a medida en que van librándose los Títulos de Pago que deben estar ap<sup>u</sup>gadas al Presupuesto de Egresos y en consecuencia a los Pro-- gramas y Partidas Presupuestales consignadas. 4\*

**El PAGO constituye un Acto Jurídico que tiene como finalidad la extinción de una obligación crediticia a cargo del Ente Público.** 5\*

La Cámara de Diputados, con fecha 19 de diciembre de - 1990, decretó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1991, publicado el 27 de diciembre de - 1990 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor el 1/o. de enero del año siguiente. Dispuso en su artículo -- 2/o., que las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egre<sup>s</sup>os para la Presidencia de la República, las **DEPENDENCIAS DEL**

EJECUTIVO FEDERAL y los ramos de Aportaciones de Seguridad Social y Erogaciones no Sectorizables importan la cantidad de - \$ 70'589,494,000.000 (SETENTA BILLONES, QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS, MONEDA NACIONAL), distribuyéndose tal cantidad entre dichas Entidades Públicas, recursos que se ejercerán conforme a los -- Programas respectivos; correspondiendo al Ramo 00007 Defensa Nacional la cantidad de \$ 2,840'986,100,000 (DOS BILLONES, - OCHOCIENTOS CUARENTA MIL MILLONES, NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES CIEN MIL PESOS, MONEDA NACIONAL), misma que distribuirá a todas y cada una de sus Dependencias, Unidades y Organismos, acorde a sus necesidades, apoyándose para el efecto - en el Anteproyecto de Egresos.

Corresponde precisamente a las Unidades Ejecutoras de Pagos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, ejercer la cantidad asignada al ramo VII -sector Defensa Nacional-, que por concepto de Egresos le corresponde, afectando para el efecto las Partidas Presupuestales autorizadas, conforme a las Ordenes - de Pagos expedidas.

Se antoja aquí, señalar en forma general la dinámica que siguen las Unidades en comento, acerca del Ejercicio del Gasto Público, hemos afirmado que su función gira entorno a la Ejecución de Pagos; luego entonces, sobre compromisos contraídos, debe obtener las Ordenes de Pago por parte de la Dependencia a que están adscritas, que pueden ser por disposición de Ley u Orden girada, que justifica el pago a realizar, procediendo a extraer los fondos necesarios mediante las Cuentas por Liquidar Certificadas -conforme al procedimiento señalado en el capítulo precedente-; una vez que se cuenta con el numerario se realizarán los pagos correspondientes, cuando se trata de compromisos que versen sobre el pago de algún contrato a em--

presa o sociedad alguna, éstos se efectúan en efectivo, mediante cheques o bien se entrega al interesado el talón de cobro, para su canje en la Institución Bancaria autorizada.

En tal virtud, las Pagadurías Militares deben observar - las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aunque en forma indirecta, pues tal función le corresponde al Organo de Dirección que las controla, ya que corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional administrara el Ejército y Fuerza Aérea, así como manejar el activo -número de personal-, la administración de los establecimientos militares e Inspeccionar los Servicios del Instituto Armado; incluyendo por analogía a las Oficinas Militares encargadas de manejar Fondos.

A dicha Ley, a mi manera de pensar sugeriría una adición, consistente en contemplar que a las Secretarías de Estado, -- respectivamente, les corresponde la ejecución de sus presupuestos aprobados, dada la gran importancia que tal concepto reviste en la administración actual, aún cuando se diga que les corresponde el despacho de los demás asuntos que les atribuyen las Leyes y Reglamentos, y pese a la existencia del Decreto - expedido por el Presidente LOPEZ PORTILLO, a través del cual ordenó a la Secretaría de Programación y Presupuesto formular el Programa conforme al cual las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, se responsabilizarán directamente de las funciones relacionadas con el pago, por concepto a cada una de ellas, pues tal función, considero, debe ser elevada a la categoría de Ley, contribuyendo a la simplificación administrativa, originando a futuro la creación de un Reglamento o Manual que regule dicha función.

#### IV.3.- LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS.

Toda vez, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sienta las bases de su organización, señalando -- las atribuciones y despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, quien lo ejerce por conducto de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, especificándoles en forma enumerada los asuntos que a cada una le concierne atender, comprendiendo en el artículo 29 los que atañen a la de la Defensa Nacional. En tal virtud, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, tomando como base los objetivos y metas encomendados - al Sector Defensa en la citada Ley Federal, señala su propia organización interna, como se refirió en el Capítulo II, haciéndose un análisis sobre lo principal.

La Ley en estudio establece las bases de organización -- del Instituto Armado, proporcionando generalmente las instrucciones sobre la forma administrativa de operar, dando margen a la creación de Leyes, Reglamentos, Instructivos, etc., que regulen en detalle los aspectos de mayor relevancia, constituyendo la Legislación Militar.

Por lo que se refiere a la materia, la Ley en cita, Únicamente indica que el Gobierno Federal proporcionara los Recursos Humanos, Materiales, Económicos y Animales que el Instituto Armado necesite. En los Económicos se incluyen generalmente todas las prestaciones que exija el servicio, haciendo oportunamente las previsiones de Gasto Público que habrá de realizarse para el sostenimiento del Ejército y Fuerza Aérea a fin de cumplir con sus misiones generales, estimulando y garantizando con su ejecución (pagos) el fomento de los Milita-

res (Servidores Públicos) el desempeño eficiente y entusiasta de las tareas que le son encomendadas según su jerarquía, satisfaciendo con ello las características y especificaciones - establecidas en los Planes y Programas respectivos, debiendo observarse las normas contenidas en la Ley de Presupuesto, -- Contabilidad y Gasto Público Federal u otros ordenamientos, - correspondiendo al Servicio de Administración aplicar de acuerdo con las normas legales de mérito, los Procedimientos para el pago de Haberes y demás emolumentos.

Visto lo anterior, me permito sugerir una ampliación a - la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, por lo que a su artículo 207 se refiere, en el sentido de que se incluya que corresponde a las Unidades Ejecutoras de Pagos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, ejercer en forma real - el Gasto que al ramo le asigna el Presupuesto de Egresos de - la Federación anualmente, conforme al Manual o Instructivo de Organización y Funcionamiento que al efecto expida la citada Dependencia del Ejecutivo Federal.

Asimismo y a consecuencia de la sugerencia anterior, se recomienda la creación de un Manual o Instructivo que establezca la Organización y Funcionamiento de las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional, considerando el requerimiento de unificar criterios en el aspecto administrativo, legal y contable, para lograr mayor eficiencia, - eficacia y congruencia en el Manejo y Control de tales Unidades, así como los Recursos Económicos y Materiales que la Nación pone a disposición del Instituto Armado.

#### IV.4.- LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

Sin duda alguna, la presente Ley en análisis es la que - presenta mayor número de disposiciones jurídicas sobre la materia de la tesis en desarrollo, importando su aspecto último, el concerniente al Gasto Público Federal, es decir, lo relativo al ejercicio del Presupuesto de Egresos, el que corresponde a las erogaciones por concepto de Gasto Corriente, Inversión Física, Inversión Financiera, así como Pagos de Pasivo o Deuda Pública que realizan las Entidades Públicas, en concordancia con las directrices y Planes Nacionales de Desarrollo económico y social que formula el Ejecutivo Federal, que estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de conformidad con los artículos 2/o., 4/o. y 5/o. de dicha Ley.

Señalan los artículos 6/o. y 7/o. de la Ley en estudio, lo siguiente:

" ART. 6º.- Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, Presupuestación, control y evaluación del gasto de las Entidades que queden ubicadas en el Sector que esté bajo su coordinación".

" ART. 7º.- Cada Entidad contará con una Unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al Gasto Público".

Unidad que como tantas veces se ha indicado es la Sección de Presupuesto y Contabilidad, adscrita a la Subdirección de Administración de la Dirección General de Administración e Intendencia, por lo que a la Secretaría de la Defensa Nacional se refiere.

El Capítulo Segundo de la citada Ley al rubro, regula to

do lo concerniente al Presupuesto de Egresos, tema que ha que dado explicado en puntos precedentes, limitándome a señalar que según el artículo 15 de dicho ordenamiento jurídico, el - Presupuesto de Egresos de la Federación, será el que contenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar durante el período de un año o a partir del 1/o. de enero las actividades, obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las Entidades que en el propio presupuesto se señalen.

Aparte de los objetivos y metas que debe comprender el - Gasto Público Federal en base a los Programas del Proyecto -- del Presupuesto de Egresos, también señalará las Unidades res ponsables de su ejecución, en nuestra materia, deduzco es la Dirección General de Administración e Intendencia de la Secretaría de la Defensa Nacional, ejecutando las erogaciones las Pagadurías Militares.

El artículo 26 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal dispone:

"ART. 26.- La Tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, efectuará los cobros y los pagos correspondientes a las Entidades previstas en las fracciones III y IV del artículo 2º de esta Ley.

Los Pagos correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial se efectuarán por conducto de sus respectivas Tesorerías.

La ministración de los Fondos correspondientes será autorizada en todos los casos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

Las Entidades citadas en las Fracciones V a la VIII del

mismo artículo 2º, recibirán y manejarán sus Fondos y harán - sus pagos a través de sus propios Organos".

Claramente se desprende del artículo transcrito ( primer párrafo), que corresponde a la Tesorería de la Federación, -- por sí y a través de sus diversas oficinas que la integran, - efectuar los pagos correspondientes a la Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

La Tesorería de la Federación es una Unidad Administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que conforme a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación debe - llevar a cabo los mismos, acorde a la Ley de Ingresos y al -- Presupuesto de Egresos, de entre los que se encuentran: Recaudación, Concentración, Custodia de Fondos y Valores, PAGOS y Ministración de Fondos. Corresponde a la referida Secretaría dictar las reglas administrativas que establezcan los sistemas, procedimientos e instrucciones en las susodichas materias, mismas que se encuentran reguladas por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento.

Adentrándome aún más al tema, la Tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas debe efectuar los pagos correspondientes a la Secretaría de la Defensa Nacional, aspecto que no concuerda con la realidad, pues como - excepción a esta disposición, las Unidades Ejecutoras de Pagos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son las encargadas de - ejercer el Gasto Público asignado en el Presupuesto de Egresos Anual al Instituto Armado, pues como ya se dijo en antecendentes, la Secretaría de la Defensa Nacional, prescindió de - los Servicios de la Tesorería de la Federación, respecto a -- los pagos que efectuaban sus Pagadores, formando en adelante



Pagadores Militares para desempeñar tal función, lo anterior fue debido a la estructura compleja-particular que presenta - la aludida Secretaría y con el único fin de controlar aún mejor los Fondos y Valores que le corresponden, pues se venía - detectando un sinnúmero de anomalías cuando los Pagadores Civiles manejaban dichos Fondos.

La excepción de mérito, enfocada únicamente a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, aparenta - un apartamiento a lo dispuesto por el artículo 26 de dicha - Ley, pues la hipótesis sostenida la confirman los artículos - 39 y 40 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación cuando señalan:

"ART. 39.- La Tesorería hará los pagos que le correspondan con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación..Así como la ministración de Fondos autorizada...y de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, su Reglamento y demás disposiciones aplicables".

"ART. 40.- Los pagos y ministración de fondos...Podrán - efectuarse por conducto del Banco de México...excepción hecha de los conceptos que la propia tesorería resuelva pagar directamente o a través de los auxiliares que autorice".

Señalan los artículos 4/o. y 5/o. de dicho Ordenamiento, que los Servicios de Tesorería de la Federación, se prestarán directamente por tal Tesorería y sus distintas Unidades Administrativas o por conducto de los Auxiliares que por mandato de Leyes u otras disposiciones o por autorización expresa de la Tesorería ejerzan permanente o transitoriamente alguna de las funciones de Tesorería. Denominando como auxiliar las Unidades Administrativas de las Dependencias de la Administración

**Pública Federal Centralizada.**

Así pues, las Unidades Ejecutoras de Pagos en estudio, - dependientes del Titular del Instituto Armado por conducto de la Dirección General de Administración e Intendencia, al realizar el Servicio de Pagos, que le corresponde a la Tesorería de la Federación pueden considerarse como Auxiliares de ésta. Lo anterior obedece, como tantas veces se ha dicho, a la organización especial que presenta la Secretaría de la Defensa Nacional, respecto a las demás Entidades de la Administración - Pública Federal Centralizada, acorde aún más en lo dispuesto por los artículos 123, Apartado "B", Fracción XIII y 8ª de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional.

En consecuencia, al no efectuar directamente la Tesorería de la Federación los Pagos al Personal Militar, escapa también al pago por concepto de Servicios Personales que se efectúa - mediante "Cheques de Tesorería", como lo prevee el artículo - 42 de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.

Dilucidando aún más, el artículo 85 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación (vigente conforme al artículo Segundo Transitorio de la Ley del Servicio de - la Tesorería de la Federación, que abrogó aquella del 19 de - diciembre de 1959), dispone que todo pago con cargo al Presupuesto de Egresos se efectuará por la Tesorería de la Federación directamente o por conducto de sus órganos subalternos o AUXILIARES AUTORIZADOS PARA TAL EFECTO, con sujeción a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

El artículo 87 de dicho Reglamento, preceptúa que el pago de remuneraciones al Personal Federal se efectuará con "Cheques", que serán entregados a los beneficiarios por conducto de los Pagadores adscritos a las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, quienes los recibirán acompañados de un estado que exprese el número, importe y beneficiario de cada Cheque, acusando recibo en las Nóminas y en la Lista que los ampare al momento de su entrega. Como información, los Cheques se clasifican en Ordinarios y Extraordinarios, los primeros son los que se pagan cada Quincena y los segundos en un tiempo menor o mayor de 15 días.

Los artículos 127 al 136 del mismo Reglamento, regulan lo concerniente a los pagos por medio de Servicios Bancarios, determinando que la Tesorería de la Federación y sus Organismos Subalternos, harán los pagos por medio de "Cheques" a cargo del Banco de México, mismos que se denominarán "Cheque de Tesorería del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos" que se expiden en formas oficiales numeradas, conteniendo en términos generales: nombre del interesado, importe, fecha, conceptos a pagar, etc., haciéndose efectivos en los Bancos y Agencias autorizadas.

De tal regla, como se dijo en el cuarto párrafo precedente, escapa el Instituto Armado, por contar con sus propios Pagadores, quienes cubren directamente en efectivo al Personal Militar sus Haberes y demás emolumentos.

Empero lo expuesto, no significa que las Unidades Ejecutoras de Pagos como órganos subalternos de la Secretaría de la Defensa Nacional, dejen de observar lo dispuesto por los ordenamientos jurídicos en análisis, en materia de ejecución del Gasto Público Federal, tal y como lo dispone el artículo

38 de la Ley mencionada a pie de subtema, por el contrario -- mantiene estrecha relación la Dirección General de Administración e Intendencia con la Tesorería de la Federación.

El citado artículo 26 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, impera que la ministración de fondos correspondientes será autorizada en TODOS LOS CASOS - por la Secretaría de Programación y Presupuesto, de conformidad con el Presupuesto de Egresos. Preceptuando el artículo - 39 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, que la Tesorería debe hacer la ministración de fondos autorizada, ampliando este aspecto los artículos 80 y 81 de su Reglamento, al decir que la Tesorería para proveer de fondos a Oficinas - Págoras autorizadas por dicha Tesorería, utilizará el sistema Bancario de Apertura de Crédito y cuando no fuere posible, el de entregas o ministraciones directas. Créditos que se otorgarán los días 6 y 21 de cada mes, o los inmediatos hábiles - posteriores, el primero comprende el 60% de Sueldos, Sobresueldos, Haberes, Asignaciones al personal militar o naval, salarios, compensaciones y otros conceptos, y el del 21 comprende el complemento que cubra el 100%.

Al dicho no escapa la Secretaría de la Defensa Nacional, pues las Unidades Ejecutoras de Pagos, solicitan de la Tesorería de la Federación quincenalmente el incremento a sus Líneas de Crédito, extrayendo, previa ministración del Banco Nacional de México, los Fondos necesarios para cubrir los compromisos - devengados en el período correspondiente, conforme al procedimiento estipulado en el capítulo anterior. En el Valle de México, como excepción, se extraen los Fondos del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, como simplificación al trámite de ministración, así como en aquellas zonas donde operen Sucursales del Banco en cita, aquí sugiero una adición a

la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada S.N.C., I.B.D., en el sentido de que prevea que como medida de apoyo al Banco Nacional Mexicano, con autorización de la Tesorería de la Federación, estarán abiertos los Créditos a las Unidades Ejecutoras de Pagos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para proporcionar el ágil funcionamiento de sus actividades. Lo anterior por, no existir un artículo en dicha Ley que preceptúe sobre lo sugerido.

De esta manera, queda bien delineado el porqué la Tesorería de la Federación no realiza el Servicio de Pagos, como -- ejercicio del Gasto Público Federal, en la Secretaría de la - Defensa Nacional, ni se utiliza el sistema de "Cheques de Tesorería" a cargo del Banco de México.

Regula la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que la Secretaría de Programación y Presupuesto - llevará un Registro del Personal Civil de las Entidades que - realicen Gasto Público Federal, llevando dicho Registro la Se - cretaría de la Defensa Nacional y de Marina, respecto de su - personal militar.

Gasto Público es la erogación que realiza el Estado en - cumplimiento de su actividad. 6\*

Otro aspecto importante en la materia, es el que señala el artículo 35 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, al decir que "la acción para exigir el pago de las remuneraciones del personal civil y MILITAR, dependiente del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, que a continuación se indican, prescribiera en un año contado a partir de la fecha en que sean devengados o se tenga derecho a - percibirlos: I.-...II.- Los Haberes, Sobrehaberes, asignacio-

nes y demás remuneraciones del Personal Militar...La prescripción sólo se interrumpe por gestión de cobro". Tal aspecto se corrobora con lo dispuesto por el artículo 47 del Reglamento de dicha Ley, al señalar que los Pagos podrán hacerse efectivos hasta en tanto no prescriba la acción para exigirlos. Se colige de tal precepto que al ser la Dirección General de Administración e Intendencia de la Defensa Nacional la encargada de controlar el ejercicio del presupuesto, deberá tener especial cuidado sobre las peticiones de pagos, cuidando que la acción para exigirlo no haya prescrito, auxiliándose en su caso de la asesoría jurídica respectiva. Relacionado con el particular se presenta la figura del "Pago Extemporáneo", considerado como aquél que se efectúa después del momento en que debió erogarse legalmente (por haberse devengado), pero antes de la prescripción.

En materia de Contabilidad, las Unidades Ejecutoras en cita deben llevar un registro de operaciones, como es activos pasivos, ingresos, costas o gastos, compromisos y ejercicios correspondientes, etc. ajustándose a las disposiciones de la Ley en estudio, redundando con ello, una excelente contabilidad por parte de la Entidad Federal.

#### **IV.5.- REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y -- GASTO PUBLICO FEDERAL.**

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de noviembre de 1981, al igual que la Ley que regula dicho Reglamento, es sin duda alguna junto con el Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, los ordenamientos que mayormente regulan lo relativo al procedimiento del--

Ejercicio del Gasto Público Federal en sus materias de: Gasto Corriente, Inversión Física, Inversión Financiera, así como Pagos de Pasivo o Deuda Pública. Profundiza el Reglamento citado en primer término, lo concerniente al pago de las remuneraciones al Personal Civil y Militar, importando analizar éste último aspecto.

Es obligación de las Entidades, que efectúan el Presupuesto de Egresos, vigilar que los pagos correspondan a compromisos efectivamente devengados, a excepción de los anticipos, - que se realicen dentro de los Calendarios Financieros autorizados y QUE SE ENCUENTREN DEBIDAMENTE JUSTIFICADOS Y COMPROBADOS CON LOS DOCUMENTOS ORIGINALES RESPECTIVOS, entendiéndose por Justificantes las disposiciones y documentos legales que - determinen las obligaciones de hacer un pago y, por Comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes (Artículo 44 del referido Reglamento).

Luego entonces, los Pagadores (tanto civiles como militares), deberán cuidar que los pagos se efectúen conforme a disposiciones legales u "Ordenes de Pagos", recabando una vez hecho éste los Comprobantes que los acrediten (nóminas, recibos, etc.), velando que no se lesione el Presupuesto de Egresos autorizado al no cumplirse con los objetivos de la Programación-Presupuestal, o sea, que no exista ajuste en el número de plazas consignadas, compatibilidad de empleos, etc.

En tratándose del ejercicio y pagos de las remuneraciones al Personal Militar, el artículo 61 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, dicta - una serie de objetivos a observar y que serán motivo de entretimiento a continuación.

1.- Nos dice la Fracción I que "el pago se realizará con base en las Planillas Orgánicas que al efecto elaboren las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, según corresponda, las que se remitirán a la Secretaría de Programación y -- Presupuesto". No amerita mucha interpretación tal fracción, - pues claramente se desprende que en las Planillas Orgánicas - de referencia se fijará el número necesario de plazas a cu-- brir durante un determinado período, conforme a ésto se asignarán las respectivas erogaciones, verbigracia, determinada - Dependencia cuenta con 8 órganos inferiores, los que en suma cuentan con 50 individuos, sujeto a ello se realizarán los pagos.

Sobre el particular, las Dependencias y Unidades de la - Secretaría de la Defensa Nacional, elaboran mensualmente un - Legajo de Revista para fines comprobatorios, que es el documento que contiene un resumen de los efectivos con los que cuentan, incluyendo la documentación comprobatoria necesaria sobre las Altas y Bajas habidas en el mes. En tal virtud, los pagos hechos por los Pagadores Militares deberán concordar con el - número de elementos figurados en el Legajo aludido.

2.- Dispone la Fracción II que "las modificaciones al im porte de Haberes, Sobrehaberes y asignaciones correspondientes a los miembros de las Fuerzas Armadas, durante el Ejercicio - Presupuestal, sobre disposición expresa del Ejecutivo Federal, requerirán de la conformidad de la Secretaría". Se refiere es ta fracción a que será la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que conforme a sus facultades autorice aumento a - los Haberes, Sobrehaberes y demás asignaciones a las Fuerzas Armadas, salvo Decreto o disposición del Titular del Ejecutivo Federal.



3.- Señala la Fracción III que "al dejar una Zona insalubre o de vida cara con motivo del desempeño de una comisión, sólo se pagarán Sobrehaberes durante treinta días como máximo. Después de este lapso, si continúa la comisión se suspenderá dicho pago". No merece mayor profundación la citada cláusula, basta decir que se pagarán Sobrehaberes al monto autorizado a los militares que los estén cobrando en determinado lugar durante 30 días, con motivo de alguna comisión, pero si continúa ésta, se les retira el derecho a seguir cobrándolos, o bien - se le pagan al monto autorizado en el nuevo lugar a que son - destinados.

4.- Preceptúa la Fracción IV que "las asignaciones de -- Mando, Técnico Especial, de Vuelo, de Comisión y Especiales, - serán concedidas a los integrantes de las Fuerzas Armadas que satisfagan los requisitos previstos en las disposiciones que al efecto dicten las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, según corresponda de acuerdo con las tarifas y cuotas que al respecto haya establecido la Secretaría de Programación y Presupuesto". Sobre esta materia se habló en el capítulo - anterior, al tratar lo relativo al pago de Asignaciones que - efectúan las Unidades Ejecutoras de Pagos a los Militares Es - pecializados en alguna Profesión o Actividad.

5.- De gran trascendencia es la Fracción V, pues establece que "las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina cubrirán los Haberes correspondientes de su personal que se encuentre sujeto a proceso, en los términos que para el efecto - dé a conocer la Secretaría de Programación y Presupuesto".

Por sí misma, no es fácil explicar la referida fracción, sino que hay que hacer cita de otras reglas jurídicas, para - su comprensión.

Se ha dicho que el artículo 13 Constitucional regula que subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los Tribunales Militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. En tal virtud, los Tribunales del Fuero Castrense juzgan y sentencian a los Militares, conforme a lo estipulado en el Código de Justicia Militar.

En el Diario Oficial del 6 de enero de 1923, se publicó el "Reglamento a que deben Sujetarse los Grupos de Militares Procesados o Sentenciados y respecto del PAGO DE HABERES y estancias a los militares, marinos, aviadores y asimilados a -- esas Fuerzas que se encuentran Procesados". En el capítulo V, regula todo lo relativo al Pago de Haberes, estancias y alcances, reglamentando en términos generales que los Militares en Servicio Activo que fueren encausados, a partir de la fecha del Auto de Formal Prisión hasta la de la Sentencia Definitiva, durante su proceso percibirán la mitad de su haber (50%), al 33% los acusados de Deserción o Malverzación de Fondos, el 25% los que piden Amparo contra la Sentencia Definitiva y nada cuando la Sentencia de 1/a. y 2/a. Instancias sean conformes de toda conformidad y contra las que se pida Amparo. ReinTEGRANDOLE las cantidades dejadas de percibir en el supuesto de que obtengan su libertad por Falta de Méritos, Desvanecimiento de Datos o Sentencia Definitiva que Cause Ejecutoria, sin que padezca su reputación Militar y civil.

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 26 de diciembre de 1935, abrogó el Capítulo V anteriormente señalado, siendo aplicable en su lugar el artículo 94 de su Reglamento, que en forma semejante dispone la forma de como se pagarán Haberes al Personal Militar Sujeto a Proceso.

En detalle señala que a éstos se les cubrirá el 50% de sus Haberes, a excepción de los acusados por Deserción, Fraude o -- Malverización de Fondos, quienes percibirán el 33.33% de los -- mismos, a partir de la Formal Prisión, hasta la Sentencia Definitiva, teniendo derecho al reintegro si obtienen su libertad por Falta de Méritos, Desvanecimiento de Datos o Sentencia Absolutoria Ejecutoriada, a excepción de los indultados, -- quienes no tienen derecho a la devolución del por ciento de haberes dejados de percibir.

El artículo 2/o. Transitorio del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal abroga su -- similar Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egre-- sos de la Federación, continuando vigentes las disposiciones administrativas previstas en el Reglamento Abrogado, en lo -- que no se opongan al creado, hasta en tanto se dictan las respectivas.

Es el caso, que no existe un Reglamento o Instructivo -- que regule lo concerniente al Pago de Haberes al Personal Militar en Activo sujeto a proceso, pues está vigente el artícu-- lo 94 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de -- Egresos de la Federación, aplicable con apoyo en lo dispuesto por el artículo 61 fracción V (en análisis) y 3/o. Transito-- rio del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y -- Gasto Público Federal. El mismo es obsoleto, pues no conside-- ra diversas situaciones o prorrogas en favor de los militares sujetos a proceso en el activo, tales como:

a). Nada dispone en lo absoluto, acerca de los militares sujetos a proceso en el Fuero Común.

b). No especifica sobre los beneficios a que tengan dere

cho sus familiares, como por ejemplo Seguridad Social, prestaciones económicas en caso de fallecer el militar, etc.

c). Habla del reintegro de haberes en caso de tener de--  
recho a ello, pero no indica el procedimiento para solicitar--  
lo.

d). Tampoco vislumbra la posibilidad de deducir de los -  
Medios Haberes o por ciento respectivo del Procesado una Pen--  
sión Alimenticia, en caso de estar sujeta a ella.

e). No se indica si el procesado puede estar sujeto a de  
ducciones contraídas con anterioridad, pues de efectuarse se  
corre el riesgo de no cobrar percepción alguna, o bien que és  
tos se efectúen en menor proporción.

En resúmen, se hace necesario la creación de un Reglamento  
que regule en materia de pagos, respecto a los Militares -  
Sujetos a Proceso, con el objeto de unificar disposiciones; o  
bien crear un general, incluyendo en apartado especial lo re--  
lativo a los Procesados. De optarse por el propósito objetado  
se cumplirá aún más con la tesis Constitucional, de que los -  
militares se regirán por sus propias Leyes. Asimismo las Uni--  
dades Ejecutoras de Pagos, encargadas de cubrir los haberes -  
de mérito, estarían en posibilidad de contar con un apoyo le--  
gal, evitando efectuar pagos que en un momento dado lesionen  
al Erario Federal.

6.- La Fracción VI, trata sobre la incompatibilidad a --  
percibir dos asignaciones, así como la compatibilidad de Em--  
pleos civiles o Militares.

A los Agregados Navales o Militares y Ayudantes de éstos

(personal de las comisiones internacionales), se les cubrirán sus remuneraciones, en Moneda Extranjera al tipo de Cambio Especial, que al efecto determine la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 6/o fracción II del Reglamento en Exámen).

El artículo 87 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, en su párrafo tercero, estipula - que los pagos a favor del personal del Servicio Exterior y Comisionados en el Extranjero, se efectuarán por medio de "Giros - Bancarios" que expedirá el Banco de México, previa liquidación y Orden de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, quienes los remiten a los beneficiarios al lugar - de su residencia. Al efecto la Unidad Ejecutora de Pagos, encargada de efectuar los pagos a los Agregados Militares y sus Ayudantes Militares, envían la cantidad respectiva al Banco - de México, para que por conducto de éste, mediante "Giro Bancario", lo haga llegar a los mismos.

Estipula, el mencionado Reglamento que por la Inversión Física (Adquisiciones, Servicios Generales y Obras), la Secretaría de la Defensa Nacional formalizará los compromisos mediante "Contratos", ajustándose al Gasto Público Federal autorizado, cubriendo su importe las Unidades Ejecutoras de Pagos mediante las Ordenes de Pago que se expiden para efectuarlo.

#### IV.6.- LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

Las Personas Físicas y las morales, están obligadas a -- contribuir para los Gastos Públicos conforme a las Leyes Fiscales respectivas, clasificándose las contribuciones en IMPUES

TOS, Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de Mejoras y Derechos; definiéndose a los Impuestos como las contribuciones establecidas en la Ley, que deben pagar las Personas Físicas y Morales, que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma ( artículos 1/o. y 2/o. del Código Fiscal de la Federación).

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1991, en su artículo 1/o. fracción I, contempla los Impuestos como ingresos principales, enumerando un listado de los mismos, de entre los que se encuentra el Impuesto Sobre la Renta, con una cantidad a recabar de \$40'470,271.

En mérito a la brevedad dice Serra Rojas, que el Impuesto es una Institución Jurídica Financiera que faculta al ente público a exigir dinero a los Administrados unilateralmente y sin contraprestación, para aplicarlo a los fines generales -- del mismo. 7\*

Por lo expuesto se deduce que el Impuesto Sobre la Renta, adquiere una especial relevancia, respecto de los demás ingresos, tan es así que se encuentra regulado por la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Su artículo 1/o. regula que las Personas Físicas y las Morales residentes en México o en el Extranjero, que tengan un establecimiento fijo en el país y los que no teniéndolo -- perciban ingresos a consecuencia de una fuente de riqueza situada en el mismo, están obligadas al Pago del Impuesto Sobre la Renta.

Dicha disposición tiene relación con su correlativo artículo 74 de igual Ordenamiento, pues señala que las personas

físicas residentes en México, están obligadas al Pago del Impuesto al obtener ingresos en efectivo, en bienes, en créditos, en servicios o de cualquier otro tipo.

De los ingresos en efectivo que obtienen las Personas Físicas, interesan los adquiridos como Pago de Salarios por la prestación de un Servicio Personal Subordinado, estipulando - la Fracción I del artículo 78 de la Ley en análisis, que se asimilan a este tipo de ingresos las remuneraciones y demás - prestaciones obtenidas por los Funcionarios y Trabajadores de la Federación, así como los obtenidos por LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS.

Así pues, los Militares al percibir Haberes y demás emolumentos, según su jerarquía y cargo, están obligados a cubrir el Impuesto Sobre el Producto del Trabajo. Tal deducción deben efectuarla las Unidades Ejecutoras de Pagos del Ejército y -- Fuerza Aérea Mexicanas, con fundamento en el artículo 80 de - la aludida Ley, pues estipula que quienes hagan pagos por los conceptos contemplados, están obligados a efectuar retenciones y enteros mensuales que tendrán el carácter de Pagos Provisionales a cuenta del Impuesto Anual; no efectuando retención a las personas que únicamente perciben el salario mínimo. Dicha Deducción se efectúa conforme a la Tarifa Anual autorizada, - misma que servirá para cubrir los Gastos Públicos.

Conforme al artículo 141 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, los altos funcionarios, presentan su Declaración Anual, con el objeto de aplicar la Tabla Autorizada a sus ingresos - anuales, en caso de resultar algún excedente, se les reintegra éste.

**IV.7.- LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION.**

El Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, tiene por objeto vigilar el funcionamiento adecuado de las Oficinas de la Federación que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, comprobando también que los funcionarios empleados o agentes de tales Oficinas cumplan con las obligaciones que les impone su cargo. Asimismo tiene por objeto promover la constitución de Responsabilidades y la Aplicación de las Sanciones correspondientes, cuando se detecten --irregularidades inherentes a la recaudación, manejo, custodia y administración de fondos y valores, formulando los pliegos de observaciones y de responsabilidades, haciendo las denuncias que procedan, previas las investigaciones necesarias.

Otro de los objetos primordiales del citado servicio, lo da la Fracción VII del artículo 3/o. de la Ley al rubro citada, al disponer:

"ART. 3º.-...VII.- Practicar visitas a la Tesorería de la Federación, a las Oficinas Federales de Hacienda, Aduanas, Oficinas de Correos y Telégrafos, Pagadurías y Agencias Civiles y Militares, Casa de Moneda, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, y en general en las Oficinas y Agencias de la Federación que tengan a su cargo la Recaudación, Manejo o Administración de Fondos y Valores...".

En mérito de lo expuesto, se colige que los Pagadores Militares pueden ser objeto de "visitas", cuya práctica únicamente versa sobre el Manejo y Administración de Fondos y Valo



res que el Presupuesto de Egresos les asigna para su ejercicio, acorde a las Partidas Presupuestales afectadas.

La aplicación de las visitas en cuestión, no deben ser confundidas con las Auditorías o Visitas contempladas en el capítulo II del Título Quinto del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, pues éstas se practican al Gasto Público Federal, acerca de las operaciones que realizan las Entidades de la Administración Pública Federal, con el propósito de verificar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera; si la utilización de los recursos se ha realizado en forma eficiente; si los objetivos y metas se lograron de manera eficaz y congruente y si el desarrollo de las actividades se ha cumplido conforme a las disposiciones legales vigentes.

En otras palabras, las visitas que como actos de vigilancia, practica el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, se efectúan a las Oficinas y Agentes de la Federación que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores, mientras que los auditores o visitas practicadas por la Secretaria de Programación y Presupuesto, se ejecutan sobre una Dependencia Administrativa Federal sobre operaciones del Gasto Público Federal en general, con el objeto de su control y evaluación.

El Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, se realiza mediante cualesquiera de los siguientes actos, según las circunstancias del caso:

- 1.- Visitas (han quedado explicadas).
- 2.- Reconocimiento de existencias (comprobar el monto de existencias de Fondos y Valores).

3.- Intervenciones (tiene por objeto comprobar la realización del acto que se interviene, por ejemplo la entrega de una Oficina, Destrucción de Documentos, etc.).

4.- Expedición de Constancias (acreditar la vigilancia de un acto).

5.- Otros actos de vigilancia (investigaciones complementarias con el fin de aclarar dudas).

El Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, dependerá de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el que será ejercido por las Unidades Administrativas que señale el Reglamento Interior de dicha Secretaría.

Asimismo, tendrán el carácter de autoridades auxiliares del Servicio de Vigilancia, el personal con funciones de Inspección de las demás Dependencias del Poder Ejecutivo. Motivo por el cual la Inspección y Contraloría del Ejército y Fuerza Aérea, comprobará el exacto funcionamiento de las Unidades -- Ejecutoras de Pagos, por ser las que manejan y Administran -- Fondos y Valores de la Federación, realizando en su caso los actos previstos en el artículo 8/o. de la Ley en análisis, debiéndose informar a Hacienda y Crédito Público los resultados obtenidos, en caso de que requiera revisar los actos de vigilancia ejecutados.

Así las cosas, la Inspección observará los Procedimientos regulados por la Ley de mérito, con el objeto de vigilar que las Pagadurías Militares funcionen con normalidad, debiendo en su caso, comprobar las irregularidades que se descubran, formando los expedientes respectivos, con el fin de fincar responsabilidades, y en un momento dado denunciar los hechos cuando se revista la presunta comisión de un delito.

Ha manera de sugerencia, puede agregarse una Fracción -- más al artículo 9º del Reglamento Interior de la Secretaría - de la Defensa Nacional, en el sentido de que "corresponde al Inspector General del Ejército y Fuerza Aérea vigilar el funcionamiento adecuado de las Unidades que manejan y administran fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y el cumplimiento de las obligaciones que al respecto incumban a los titulares de dichas Unidades".

Cualquier anomalía que presente la administración y manejo de Fondos y Valores, debe entenderse que se infringió la Ley en comento, ya sea que no se presente la documentación requerida, dar informes falsos, negarse a la práctica de un acto de vigilancia, etc. Las faltas serán sancionadas mediante amonestación, multa, suspensión del cargo, remoción del mismo o cese definitivo de éste.

#### IV.8.- REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION.

Las Oficinas, Instituciones, empleados de ellas y particulares que tengan a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores del Gobierno Federal, -- así como las que realicen erogaciones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, se consideran como Agentes de la Federación, para los efectos del mencionado Reglamento. Corresponde a la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación organizar, desarrollar y mantener el Servicio de Vigilancia, cuyas atribuciones y obligaciones se limitan a detectar y prevenir las irregularidades existentes por las indicadas personas, dictando para el efecto los -

procedimientos y medidas pertinentes, como es: Practicar los actos previstos por la Ley, fincar responsabilidades, investigar irregularidades respecto de los fondos y valores, suspenderá a funcionarios, empleados o agentes, denunciar hechos -- cuando se entrañe la comisión de un delito, etc. Para el efecto se auxilia de las autoridades Federales, Civiles y MILITARES para el desempeño de sus funciones.

Respecto de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 20 de mayo de 1977 y el de 28 de diciembre de 1979, contemplan dicha Dirección, pero el Reglamento de fecha 24 de agosto de 1983, modificado el 19 de agosto de 1985, actualmente en vigor, extingue a la misma, empero -- ello no significa que desaparezca el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, sino que tal función es ejercida por la o las Unidades que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al artículo Cuarto Transitorio del Reglamento en cuestión. Puede decirse que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene facultad sobre el particular, al especificar el artículo 32 Bis fracción IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que opinará sobre los Proyectos de normas en materia del manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien señalará la autoridad competente para la aplicación de las normas citadas.

El artículo 5/o., tanto de la Ley, como del Reglamento -- en análisis, mandan quienes son las autoridades auxiliares de dicho servicio, concordando ambos entre sí, únicamente agrega el último a las Pagadurías y Agencias Civiles y Militares. En tal virtud, la INSPECCION y Pagadurías del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son autoridades auxiliares del Servicio de --

Vigilancia de Fondos y Valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, limitando sus funciones a la ejecución de los actos de vigilancia dentro del Ramo, con el fin de evitar un daño o perjuicio al Erario Federal.

Respecto de los Actos de Vigilancia: a) Reconocimientos de Existencias, b) Visitas, c) Intervenciones, d) Expedición de Constancias, y f) Otros Actos de Vigilancia, el Reglamento de mérito establece un sinnúmero de aspectos a observar, para obtener felices resultados, en cuanto a la custodia de los dineros y valores del Gobierno Federal, todos ellos, dirigidos a comprobar y prevenir irregularidades dentro de las Oficinas y en que incurren los funcionarios, empleados y agentes de la Federación en operaciones que afecten los mismos, formulando, en cumplimiento a la labor asignada, las observaciones y constitución preventiva de responsabilidades, ejecución de embarcos precautorios, denuncias ante el Ministerio Público Federal, suspensión provisional de funcionarios responsables y calificación de infracciones y faltas, así como la aplicación de sanciones.

Previene el Reglamento en análisis las Intervenciones en Revistas y Pagos; sobre las primeras, el personal de Inspección en Revistas del Ejército, deberá comprobar la presencia física de los individuos revistados, identificándolos mediante documentos que acrediten su situación oficial, tomando como base las Planillas Orgánicas de las Corporaciones. El acto de mérito, en la actualidad se llama "Revista de Inspección Administrativa Mensual".

Por lo que se refiere a las intervenciones en Pagos, el artículo 73 del multicitado Reglamento, previene que "el personal de la Inspección intervendrá en pagos que se hagan con cargo al Presupuesto de Egresos y en otros que tengan ca-

rácter especial y cuando lo soliciten autoridades superiores".

De lo anterior se desprende, que es obligación de la Inspección, intervenir en el momento en que se estén cubriendo - los Haberes y demás emolumentos al personal militar, por parte de las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional, tanto en los ordinarios como extraordinarios.

Aspecto en comento, que muy pocas veces se lleva a cabo, por la carestía de personal, pero sugiriendo, sería una buena medida como acto de vigilancia sobre las personas encargadas de cubrir erogaciones, acto que por lo menos debe realizarse en la Segunda Quincena del mes, para evitar descuentos al margen de la Ley, que en un momento dado pretendan aplicarse sobre el personal, así como en pagos especiales, como es Prima Vacacional, Aguinaldo, etc., además de que se comprueba la existencia física del total de elementos que aparecen en las Nóminas, subsanando así una posible anomalía que afecte al Erario Federal.

Asimismo, corresponde a la Inspección en actos de Intervencción de Pagos, vigilar se cumplan las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento y Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento.

#### IV.9.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En apartado anterior, se hizo referencia sobre los Servidores Públicos, haciendo la distinción entre Altos Funciona--

rios, Funcionarios y Empleados, llegando a la conclusión que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de --- cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal se reputa como tal, quien será responsable de los actos u omisiones en que incurra por el desempeño de sus respectivas funciones.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula lo concerniente a las "Responsabilidades de los Servidores Públicos", reputando su artículo 108 quienes se consideran como tales.

Ante la magnitud de la materia, el artículo 109 del Ordenamiento Político en mención, recomienda al Congreso de la -- Unión, expedir las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter incurran en responsabilidad; sujetándose a las prevenciones siguientes:

a). Imponer sanciones mediante "Juicio Político" a los - Servidores Públicos (Altos Funcionarios), que incurran en actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

b). Persecución y sanción en los términos de la Legislación Penal por la "Comisión de Delitos" por parte del Servidor Público.

c). Aplicación de "Sanciones Administrativas" a los Servidores Públicos (Funcionarios y Empleados) por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (valores antes analizados) que deben ob

servar en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones.

d). Aunque expresamente no se contempla, cabe citar aquí las "demandas del orden Civil" que se entablen contra cualquier Servidor Público (Artículo 111 Constitucional).

Ante las exigencias Constitucionales, el 30 de diciembre de 1982, fue expedida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación un día después.

Título Constitucional y Ley que constituyen el Derecho - Disciplinario, que regula el comportamiento de los Servidores Públicos, como dice el maestro Delgadillo Gutiérrez, se trata ría de un Código de Conducta.8\*

Andrés Serra Rojas, tratando el tema de mérito, transcri<sup>be</sup> en su parte relativa, la exposición de motivos de la Ley - reguladora del Título Cuarto Constitucional. Exposición que - en términos precisos declara la naturaleza de la responsabilidad en la Función Pública; retomando parte de ella podemos citar: 9\*

"El ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función Pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, - que posee aquellas cualidades que en él fueron puestas para - hacerlo merecedor de tal investidura...El Estado, por su parte debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se - deposita, hacen de la función pública un medio para satisfa-cer bajos apetitos...El Funcionario o Empleado Público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la - función que desempeña. La responsabilidad puede ser de índole



Administrativa, Civil o Personal...Administrativas cuando se refieren a faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimiento puramente administrativo...Responsabilidad Civil cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en menoscabo del Patrimonio del Estado...Responsabilidad Penal cuando en el ejercicio de sus funciones ejecuta un hecho que la Ley considera como delito...".

El maestro Delgadillo Gutiérrez, al tratar sobre las Responsabilidades de los Servidores Públicos, de manera breve y concisa, enseña que la omisión al cumplimiento de las obligaciones que a éstos impone la Función Pública, pueden dar lugar a cuatro tipos de responsabilidades: 10\*

a). La Penal.- Consistente básicamente en la Comisión de Delitos por parte de los Servidores Públicos, durante el desempeño de sus obligaciones.

b). Civil para con los Particulares y con el Estado.- Resueltos en el menoscabo del Patrimonio por los Actos u Omisiones de tales funciones de los cuales resulta un daño o perjuicio estimable en dinero.

c). Política.- Se deriva de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. En sí, se trata del Juicio Político, al que son sujetos los Altos Funcionarios.

d). Administrativa.- Se establece para todos los Servidores Públicos, por actos u omisiones en las que incurren, y que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, dando lugar a la imposición de --

sanciones administrativas, mismas que se indican más adelante.

Con los principios expuestos, han quedado delineados los principales objetivos rectores de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo objeto, según su propio artículo 1º es señalar: Quienes son sujetos de responsabilidad; obligaciones de los Servidores Públicos; tipo de responsabilidades y sanciones; las autoridades competentes y procedimientos para aplicar dichas sanciones y procedencia de procesamiento penal; así como el registro patrimonial de los Servidores Públicos.

Entrando aún más al estudio de la Ley al rubro mencionada, por lo que a la Tesis en desarrollo interesa. El artículo 2º del Ordenamiento en comento señala que "son sujetos de esta Ley, los Servidores Públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen y apliquen Recursos Económicos Federales".

Considerando, que se determina a los Pagadores Militares como Servidores Públicos, quienes manejan y aplican recursos económicos Federales, como se ha sostenido, aparte de las Leyes Militares, se encuentran sujetos a la expresada Ley, la que es aplicada, entre otras autoridades por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Dependencias -- del Ejecutivo Federal.

En este orden de ideas, es de reputar a los Pagadores Militares como Funcionarios de Menor Grado, no estando sujetos a Juicio Político, sino más bien encuadran en el artículo 113 Constitucional y el Título relativo a las Responsabilidades Administrativas de la Ley en análisis.

Sobre el particular, el artículo 113 Constitucional a la letra dice:

"ART. 113.- Las Leyes sobre las responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus Funciones, Empleos, Cargos y Comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran; así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las Leyes consistirán en suspensiones, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas...".

Cumplimentando la disposición Constitucional, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores - Públicos señala las Obligaciones que todo Servidor Público debe observar para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra.

Ofrece el artículo aludido, un verdadero Catálogo de Obligaciones que sujeta a todo Servidor Público, que en términos generales se vinculan a una serie de observaciones, abstenciones, custodias, cumplimientos, comunicaciones, atenciones, etc., que el servicio asignado les impone, por ello se considera un Código de Conducta.

La Fracción II del mencionado artículo estipula "la ejecución legal de los presupuestos correspondientes por parte del servidor, correspondientes a su competencia, cumpliendo -

las Leyes y otras normas que determinen el MANEJO DE RECURSOS ECONOMICOS PUBLICOS". Lo anterior quiere decir que los Pagadores Militares deben ejecutar los pagos que el Presupuesto de Egresos les asigne, apegándose al conjunto de disposiciones - previstas por los Ordenamientos analizados en el presente capítulo y el anterior, no asignado a otros destinos, los recursos económicos dispuestos.

Los artículos 49 y 2/o. Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fijan que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, establecerán UNIDADES Específicas, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, con las que se iniciará en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente. Dichas Unidades deben establecerse dentro de la Estructura Orgánica de las Dependencias de la Administración Pública Federal en el término de Seis meses.

La Secretaría de la Defensa Nacional, cumplimentando el mandato anterior, incluyó en la vigente Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, expedida el 9 de diciembre de 1986, LA INSPECCION Y CONTRALORIA GENERAL DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA, como el Organó encargado de la Supervisión, Fiscalización y Auditoría del Personal, Material, Animales e Instalaciones en sus aspectos Técnicos, Administrativos y Financieros.

En tal virtud, la Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea, como Organó Interno, es quien va a conocer de las presuntas faltas administrativas, que generan en responsabilidad de los Servidores Públicos Militares; recibiendo para el efecto las quejas y denuncias, tanto por parte de civiles como

mo militares, imponiendo en su caso, previa determinación de responsabilidad y por acuerdo del superior jerárquico, las -- sanciones previstas en la Legislación Militar, que se caracteriza por ser más disciplinaria, así como las contempladas en el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades, las cuales pueden ser: Apercibimiento Privado o Público, Amonestación Privada o Pública, Suspensión, Destitución del Puesto, Sanción Económica e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, -- cargos o comisiones en el Servicio Público. Sanciones que se impondrán tomando en cuenta la gravedad del asunto, características personales del Servidor, etc., siguiendo para el efecto el procedimiento determinado en el artículo 64 de esta Ley, Asimismo, incurren en responsabilidad los Servidores Públicos de la Contraloría Interna, cuando se abstengan de dar curso a una queja.

Hasta 1987, las Pagadurías Militares atravezaban por una gran problemática en cuanto a su funcionamiento en los aspectos contable, administrativo y legales, pues sus titulares ingcurrían en un sinnúmero de actos u omisiones contrarios a las exigencias rectas, cayendo constantemente en una serie de responsabilidades, las que su mayoría no eran observadas dada la carencia de Inspección. Fue éste uno de los principales motivos que originó la creación de las Unidades Ejecutoras de Pagos Militares, tituladas por personal militar capacitado para su manejo, salvaguardando así la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en sus funciones, acarreado con dicha medida un mayor control sobre las mismas. Ante el incumplimiento de las obligaciones consignadas a los Jefes de las Pagadurías Militares, debe de formularse la queja o denuncia respectiva ante la Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para que ésta inicie el procedimiento disciplinario respectivo, con el propósito de que se

cumplan los valores tutelados referidos, redundando en una -- buena imágen del Instituto Armado, el que no puede y debe permitir este tipo de situaciones, pues el militar debe observar buena conducta para con su relación laboral y en todos los actos de su vida.

Es por ello, que he venido sugiriendo la creación de un Reglamento o Manual, o en su caso de un Instructivo, con el - fin de delinear específicamente las atribuciones y obligaciones de las Unidades Ejecutoras de Pagos del Instituto Armado, para que de esta manera sea más fácil detectar las faltas administrativas en que incurran sus Titulares, aplicando las -- sanciones que en el mismo se determinen, acordes a lo dispuesto por las normas legales en estudio.

Sobre el particular, sugiero que personal de la Inspección se constituya por lo menos bimestralmente en las Ofici--nas Pagadoras, con el objeto de detectar posibles faltas administrativas.

Para finalizar, la mayoría de los Ordenamientos Federa--les anteriormente comentados, en su cuerpo, incluyen las respectivas responsabilidades en que incurren los Servidores PÚblicos al no observar sus disposiciones legales, mismas que - se conozcan a través de algún medio de vigilancia, verbigracia:

a). La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, dice que los Funcionarios y demás personal de las Entidades Federales serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, constituyéndose en primer término quien haya ejecutado - los actos u. omisiones, y subsidiariamente quienes hayan omitido la revisión o autorizado su ejecución, la responsabilidad

tiene por objeto la indemnización de los daños o perjuicios - ocasionados. Su Reglamento se dirige en términos parecidos, - limitándose a señalar únicamente el procedimiento a observar, arguyendo la formulación del Pliego Preventivo de Responsabilidades, así como la extinción de las mismas, que pueden ser: Por Pago, Prescripción, resolución administrativa favorable o por Sentencia dictada por autoridad competente.

b). La Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, - dispone que incurren en responsabilidad los Servidores Públicos de la Tesorería y sus auxiliares que realicen actos u omisiones que impliquen incumplimiento de dicha Ley y su Reglamento, hechos que deberán hacerse del conocimiento de la Autoridad Administrativa competente, para la realización de investigaciones y auditorías necesarias, y si apareciere Responsabilidad Administrativa, se apliquen las sanciones contempladas en la Ley de la materia.

c). El Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, implícitamente contempla responsabilidades y - sanciones en una misma disposición, las que se encuentran en diversos títulos del mismo; de entre las que interesan destacan:

1.- Los Pagadores que omitan efectuar descuentos de Ley, serán responsables por el importe de las cantidades que no hubieren descontado.

2.- En casos de anticipos indebidos o pagos en exceso, - si no lo reintegra el beneficiario, se le exigirá su importe al Pagador responsable.

3.- Cuando por error, se pague mayor o menor cantidad de

la debida, las Oficinas Pagadoras, estarán obligadas a subsanar dichos errores en pagos subsecuentes.

4.- Por infracciones y faltas a las disposiciones de la Ley y Reglamento referidos, que se descubran por actos de vigilancia o denuncias, deberán precisarse en Informes o Actas Oficiales.

d). Respecto de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia - de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, su función primordial es precisamente la de investigar responsabilidades respecto de los Servidores Públicos; respecto de las obligaciones que les incumben para el buen funcionamiento de las Oficinas que recauden, manejen, administren o custodien Fondos o Valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal. Mas bien se fijan responsabilidades y sanciones durante el desempeño de los actos de vigilancia.

En conclusión, los Jefes de las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional, son responsables de todos los actos y omisiones contrarios a los Ordenamientos Federales, que sucedan en las mismas durante su gestión, en tal virtud, independientemente de las Normas Militares, se encuentran sujetos al régimen de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### IV.10.- DISPOSICIONES CONTEMPLADAS DENTRO DE LA LEGISLACION MILITAR.

Obedece este apartado a la razón de enmarcar las disposiciones contempladas en los Ordenamientos Jurídico-Militares,



en relación con el tema, mismos que por cierto muy poco hablan de las Unidades Ejecutoras de Pagos, dada su reciente creación, los que así lo hacen ya han sido comentados, más bien se trata de buscar la regulación de algunos beneficios económicos a que tienen derecho los miembros del Ejército y Fuerza Aérea y que -- son cubiertos por dichas Unidades , así como las responsabilidades en que pueden incurrir los Pagadores Militares.

1.- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Contempla una serie de prestaciones a favor de los militares, cuando encuadran dentro de sus supuestos. Destacan de entre dichas prestaciones:

- **Haber de Retiro:** Prestación económica vitalicia a que tienen derecho los militares retirados en los casos y condiciones que fija dicha Ley.

- **Pensión:** Prestación económica vitalicia a que tienen derecho los familiares de los militares en los casos y condiciones que fija tal Ley.

- **Compensación:** Prestación económica a que tienen derecho los militares retirados, en una sólo erogación cada vez - que el militar sea puesto en situación de retiro, en los casos y condiciones que fija la Ley.

- **Pagos de Defunción:** Al fallecimiento de un militar, sus deudos tendrán derecho a que se les cubra por tal concepto, - el equivalente a cuatro meses de Haberes o Haberes de Retiro, más cuatro meses de gastos de representación y asignaciones - que estuvieren percibiendo en la fecha del deceso, para aten-

der los gastos del sepelio. Si fuere veterano de la Revolución reconocido por la Secretaría de la Defensa Nacional, sus deudos recibirán el importe de dos meses más de esos Haberes o - Haberes de Retiro.

Esta prestación será cubierta por la Oficina Pagadora - dependiente de la Tesorería de la Federación, donde se cubran los Haberes o Haberes de Retiro y demás emolumentos del militar de que se trate.

- Ayuda Para Gastos de Sepelio: Los Generales, Jefes y - Oficiales tendrán derecho a que se les otorgue el equivalente a quince días de Haberes o Haberes de Retiro más gastos de re presentación y asignaciones que estuvieren percibiendo, como Ayuda para los Gastos del Sepelio en caso de defunción del - cónyuge, del padre, de la madre o de algún hijo. El personal de Tropa, en los mismos casos tendrá derecho a que se le otorgue el equivalente a treinta días de Haberes de Retiro para - igual fin, sumadas las asignaciones que estuviere percibiendo.

Esta prestación será cubierta por la Oficina Pagadora de pendiente de la Tesorería de la Federación donde se cubran -- los Haberes o Haberes de Retiro y demás emolumentos del militar de que se trate.

En los dos casos inmediatamente anteriores, se utilizan las palabras "Oficinas Pagadoras dependientes de la Tesorería de la Federación", concepto que no tiene ya cavida en la actualidad, pues las Unidades Ejecutoras de Pagos, no dependen de la Tesorería de la Federación, sino del Secretario de la Defensa Nacional, por conducto de la Dirección General de Administración e Intendencia, sugiriendo por lo tanto una reforma a la Ley de referencia.

Sobre las tres primeras prestaciones, la mayor parte de los casos es subsanada por el referido Instituto de Seguridad, radicando sus pagos en el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (Casa Matriz y Sucursales), interviniendo en algunos casos las Unidades que nos ocupan, empero es debido a la carencia de Oficinas de BANJERCITO, en lugares distantes, realizándose dichas excepciones de pago mediante disposiciones de autoridad superior.

## 2.- Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales.

Sienta las bases sobre los ascensos y recompensas que en un momento se hacen acreedores los militares. El Ascenso es el acto mediante el cual es conferido al militar un grado superior jerárquico, a través del cual se está en posibilidad de determinar los Haberes y demás prestaciones que le corresponde conforme a la Tabla autorizada por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con el fin de premiar a los militares, atendiendo a diversos hechos meritorios, se les otorgarán RECOMPENSAS, destacando de entre éstas las CONDECORACIONES, las que a su vez son de diversos tipos, interesando en el caso únicamente la de Perseverancia, destinada a premiar los servicios ininterrumpidos en el activo por los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, misma que es de diversas clases, partiendo de diez años, y de cinco en cinco hasta llegar a cincuenta. Quienes se hayan acreedores a alguna de las Condecoraciones de Perseverancia, TENDRAN DERECHO AL PAGO DE UNA PRIMA COMO COMPLEMENTO DEL HABER, su monto será el que se fije en el Presupuesto de Egresos, y que también partirá del 10% hasta culminar en un 50% sobre los Haberes (artículos 42,45 y 51 de dicha Ley).

### 3.- Ley que Crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea.

Para su funcionamiento, la Universidad dispondrá de los Recursos que le sean asignados en el Presupuesto de Egresos\_ de la Federación por conducto de la Secretaría de la Defensa\_ Nacional.

### 4.- Reglamento General de Deberes Militares.

Tiene por objeto este Reglamento, estipular el conjunto de obligaciones, que como deber, a un militar impone su situación dentro del Ejército, sujetando su conducta a la disciplina como norma. Asigna deberes comunes a todo militar, según - su jerarquía, desde Soldado hasta General, atendiendo también al Mando o Cargo.

Desde que un Ciudadano justifique su ingreso o alta en - el Ejército o Fuerza Aérea Mexicanos, ante la Unidad Ejecutora de Pagos de la Dependencia a la que quedará adscrito, tendrá derecho a percibir vestuario y equipo, así como el HABER INTEGRRO QUE LE ASIGNE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS VIGENTE.

Con el acto de mérito, se da la postura del "compromiso", o sea, por un lado existe la obligación de pagar Haberes y de más emolumentos a una persona, y por otra, dicha persona se - obliga a prestar determinados servicios.

Cuando un militar tenga de cargo determinado vestuario o equipo, y por alguna circunstancia lo extravíe o destruya, -- quedará sujeto a un descuento que nunca excederá de la cuarta parte de su Haber, descuentos que efectuarán las Unidades Ejecutoras de Pagos y previas ordenes de la autoridad que corresponda.

Cuando algún militar en servicio activo pase encamado al Hospital, el Comandante de quien dependa, hará saber tal situación al Pagador Militar, para los efectos de su pago en forma personal o bien girar el "Certificado de Ultimo Pago" al Pagador del Hospital, para que sea este quien le cubra haberes, - existiendo con dicha medida mayor eficiencia y congruencia de pagos.

Cuando algún individuo falleciere, el Comandante de quien dependa, hará las gestiones necesarias para que la Pagaduría cubra a los deudos los pagos de defunción.

El Reglamento de mérito, atendiendo al cargo, habla de - casi todos los deberes a que deben sujetarse los militares, - pero en ninguna de sus partes trata sobre los militares pagadores, sugiriendo que en forma general se comentará sobre los deberes de los mismos.

5.- Reglamento de Reclutamiento para el Personal de Tropa del Ejército y Armada Nacionales.

Coadyuvando lo dispuesto por el Reglamento de Deberes Militares, el presente Reglamento regula lo relativo a las condiciones que deben reunir las personas que pretenden causar alta en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Contrato-Filiación es el documento que contiene las características propias del candidato a ingresar a las filas militares, especificando el tiempo por el cual se obliga a prestar servicios; marcándose de entre sus copias, una para la Pagaduría adscrita a la Dependencia a la que ingresará, para efectos de cubrirle haberes, tal y como lo determina en una de sus cláusulas el mencionado Contrato:

Los haberes que perciba una persona después del día en que termine su Contrato, serán motivo de responsabilidad económica del Comandante o Jefe de la Dependencia.

6.- Reglamento de Vacaciones para los Miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Las vacaciones se otorgarán obligatoriamente a todos los militares en servicio activo con más de seis meses en el Ejército o en la Fuerza Aérea y como Prima Vacacional se otorgará un pago anual equivalente a veinte días laborados, de conformidad con lo establecido en el oficio número 3.855 de fecha - 30 de junio de 1983, girado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. El personal que disfrute vacaciones percibirá por adelantado Haberes, Asignaciones y demás emolumentos correspondientes a su empleo, quienes tengan derecho a raciones optarán por recibirlas en forma de alimento en su Unidad, o - su importe en efectivo por adelantado.

7.- Reglamento para el Servicio Interior de los Cuerpos de Tropa.

Tiene por objeto normar las actividades militares dentro de las Unidades de Tropa y la Ejecución de Servicios en los alojamientos militares.

Dentro de los actos que regula, se localizan las "Revistas", que tienen por finalidad comprobar la existencia, estado o preparación de los elementos pertenecientes a las Unidades y Dependencias del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Se clasifican en Administrativas, Económicas, de Instrucción y - de Inspección.

De hecho, al analizar el Reglamento de la Ley Sobre el - Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, - traté lo relativo a las intervenciones en revistas. Para el - caso: Son de Administración las que pasan todos los miembros del Ejército, dentro de los cinco días de cada mes (1/er. sábado), con el propósito de comprobar la existencia del personal, JUSTIFICANDO ASI LAS EROGACIONES DEL MES ANTERIOR y facilitar la formación del Presupuesto del mes en que tiene que - verificarse el acto. Dicho evento se efectúa ante el representante que sea designado, por lo regular es un General.

Anteriormente se nombraba un representante de Hacienda - para verificar la veracidad de las erogaciones cubiertas.

Contempla dicho Reglamento la distribución del tiempo en todo lugar donde se alojen Tropas. El artículo 31 del mismo, - distribuye las horas del día acorde a los actos programados, - sobre la materia estipula que al toque de Diana (cinco o seis horas), el personal se levantará, pasará lista y se HARA EL - PAGO DE HABERES cuando corresponda.

#### 8.- Reglamento General de Regiones y Zonas Militares.

Para el ejercicio del Mando Territorial y de acuerdo con las necesidades militares, la República se divide en Regiones Militares, dividiéndose éstas a su vez en Zonas o Sectores.

Esta segunda parte, referente a las Zonas Militares, en relación a su organización contempla un Cuartel General y un número variable de Sectores, señalando diversos organismos para el funcionamiento del Cuartel General, según la Planilla - autorizada. Como Servicios, el Cuartel General contempla el - de: a) Sanidad, b) Transmisiones y c) PAGADURIAS.

## 9.- Código de Justicia Militar.

En materia de responsabilidades, se dijo que éstas pueden ser de índole Administrativa, Civil y Penal. En el último orden se procederá conforme a las reglas penales vigentes. En el caso, al existir el Fuero de Guerra por los delitos o faltas que cometan los militares, lógico es que existe también un ordenamiento especial castrense, o sea, el Código de Justicia Militar.

Al ser personal militar, los Titulares de las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional, en consecuencia, en un momento dado están sujetos a los Tipos del Código de Justicia Militar. Dentro de los Delitos contra la Existencia y Seguridad del Ejército se contemplan el de -- FRAUDE, MALVERSACION y RETENCION DE HABERES, ilícitos a los que incurrir los Pagadores Militares, dadas sus funciones propias.

Comete del delito de Fraude el que en la lista de REVISTA o en cualquier otro documento militar, haga aparecer una cantidad de hombres, HABERES, etc. mayor de la que justamente debe figurar; asimismo el que presente cuentas inexactas sobre los gastos del servicio.

La Malversación de dinero, valores o cualesquiera otros efectos pertenecientes al Ejército o a los individuos que lo componen, deben entenderse como la aplicación distinta a la que están destinados éstos, por parte de la persona que los hubiere recibido en virtud de su empleo de comisión fija; vamos, los Pagadores extraen dinero para cubrir determinada erogación y en lugar de hacerlo realizan otra operación.



La estadística delictiva militar, ha arrojado el dato -- que el ilícito en que mayormente incurren los militares que cubren haberes y demás emolumentos a los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana es el de "RETENCION DE HABERES", -- señalando el artículo 245 del Código Disciplinario Militar, -- que comete el delito de mérito, el que indebidamente retuviere los Haberes, Raciones o Prendas que por razón de sus funciones estuviere obligado a entregar o distribuir, ya sea sin o con provecho propio o para otro. El mehojo de la Explicación es clara, es decir, determinado Pagador debe cubrir Haberes -- en la 2/a. Quincena de "X" mes a uno o varios militares, y no lo hace, sino hasta mediados de la 1/a. Quincena siguiente -- sin justificación alguna.

#### IV.II.- NORMAS DE CORRESPONSABILIDAD EN EL GASTO PUBLICO FEDERAL, EMITIDAS POR LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Y COMUNICADAS A LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.

Dispone el artículo Tercero del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que las -- disposiciones que expida la Secretaría de Programación y Presupuesto, con fundamento en la indicada Ley mediante Acuerdos, Circulares u otros medios las hará del conocimiento de quienes efectúen Gasto Público para su aplicación. Cuando dichas Disposiciones se refieran a la forma y términos en que los particulares puedan ejercer derechos o deban cumplir obligaciones derivadas de la Ley, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Ya con anterioridad, dije que lo inherente al presupues-

to, la contabilidad y Gasto Público Federal, se norman y regulan por las disposiciones de la Ley, misma que es aplicada -- por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. También se mencionó que el Gasto Público Federal, comprende las Erogaciones por concepto de Gasto - Corriente, Inversión Física, Inversión Financiera, así como - el Pago de Deuda Pública, que realiza entre otras entidades - la Secretaría de la Defensa Nacional.

Retomando los conceptos o reglas vertidas, llegamos a la resolución de que es la Secretaría de Programación y Presupuesto quien dicta las normas, en su carácter de Acuerdos, Circulares u Otros medios respecto del Gasto Público, a sus simila res Entidades de la Administración Pública Federal, en las - que se incluye la Secretaría de la Defensa Nacional; así pues, la primera comunica a ésta última, todas las determinaciones que en el Gasto Público deba observar en el ejercicio del gasto público que le fue asignado, verbigracia, el Decreto de -- Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal Anual; el - Decreto del Pago de la Gratificación de Fin de Año o Aguinaldo, éstos en su magnitud de comunicación, a través del Diario Oficial; Aumento a los Haberes, cuotas de estímulos especiales, cantidades de Primas Vacacionales, etc. a nivel acuerdos, circulares, oficios o memorándums.

Para el efecto de lo anterior, el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, contempla diversas Unidades Administrativas, tocando a la Dirección General de Política Presupuestal difundir los rangos presupuestales corespondientes por Dependencia y Entidad. Existe también la - Dirección General de Pagos, teniendo la atribución de realizar la liquidación de pago de cualquier remuneración al personal federal, determinando la emisión por expedición de "Cheques".

así como la aplicación o suspensión de descuentos; ordenar a las diferentes Dependencias Gubernamentales; y controlar la cuenta corriente que lleva el Banco de México, relativa a la expedición y pago de Cheques emitidos por las remuneraciones de personal federal.

#### IV.12.- OTRAS DISPOSICIONES JURIDICAS.

En sí, he abarcado la mayor parte de las disposiciones jurídicas que norman a las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional, citando en seguida algunas que tiendan a complementar sobre la materia.

##### 1.- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Su artículo 11 al señalar la competencia del Tesorero de la Federación, estipula que corresponde a éste hacer los pagos autorizados que afecten al Presupuesto de Egresos de la Federación y los demás que legalmente deba hacer el Gobierno Federal, en función de las disponibilidades. Tal función la realiza en coordinación con la Dirección General de Pagos arriba citada.

##### 2.- Ley de Planeación.

Es obligación elaborar, aprobar y publicarse el Plan Nacional de Desarrollo, a más tardar a los seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República, vigente durante el período Constitucional. Dicho Plan precisará los objetivos nacionales, contendrá previ-

siones sobre los recursos que serán asignados para tales fines, determinando los instrumentos y RESPONSABLES DE SU EJECUCION.

Se deduce de la citada Ley que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento a través del cual el Ejecutivo Federal, señala en general las actividades prioritarias a desarrollar durante su gestión administrativa, encausadas a cubrir fines políticos, sociales, culturales y económicos.

De tal manera, el Titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, debe adecuar su función administrativa en base al Plan y Programa Nacional de Desarrollo, por lo que a su Institución respecta, utilizando los recursos asignados para tales fines, he aquí el motivo del porqué la dependencia directa de las Pagadurías Militares con el Titular del Ramo, pues deben cubrirse erogaciones únicamente por compromisos apegados al Plan Nacional de Desarrollo y Sistema Nacional de Planeación Democrática, pues su inobservancia da lugar a una responsabilidad administrativa, civil o penal.

### 3.- Ley General de Bienes Nacionales.

Para el Servicio Público, se destinan Inmuebles a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. En tal virtud, para su ubicación las Unidades Ejecutoras de Pagos de mérito, cuentan con sus respectivos Bienes Inmuebles, mismos que serán adecuados por la Ingeniería Militar, los que utilizarán únicamente para el desempeño de sus actividades.

### 4.- Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

Sin el propósito de repetir, sino de aclarar aún más, éste Ordenamiento es el que preceptúa con más amplitud lo relativo de los Pagos a cargo del Gobierno Federal, incluyendo:

- A). De los pagos con cargo al Presupuesto de Egresos.
  - a) Pagos por concepto de Servicios Personales.
  - b) Pagos por Otros Conceptos.
    - i. Sostentamiento de Servicios Administrativos.
    - ii. Relacionados con Construcciones.
    - iii. Adquisiciones, etc.
  
- B) De los Pagos por conceptos Ajenos al Presupuesto.
  - a). Pagos por Anticipos.
  - b). Pagos por Descuentos y Percepciones a favor de --  
Terceros.
  - c). Pagos a Representantes Legales.

Disposiciones a las que deben ajustarse las Unidades Ejecutoras de Pagos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

#### IV.12.- COMENTARIOS PERSONALES.

Una investigación jurídica dogmática es aquella que concibe el problema jurídico desde una perspectiva estrictamente formal, descontando todo elemento fáctico o real que se relacione con la Institución. 11\*

Basándome en tal hipótesis, en el presente capítulo, traté de recabar de los diversos ordenamientos jurídicos en vigor (tanto federales como militares), los dogmas que rigen el funcionamiento de las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Se--

cretaría de la Defensa Nacional, pero ello no implicó apartarme de la investigación real de funcionamiento de dicha Unidad, sino más bien busqué un sistema mixto.

El aspecto jurídico obedeció, a que, como dije en mis comentarios personales precedentes a éstos, toda Institución encuentra su respaldo de existencia y funcionamiento en una normatividad legal, como es el caso.

Finalizando el escudriñamiento legal, llegue a la conclusión de que las Unidades Ejecutoras de Pagos Militares, encuentran su apoyo en diversas Instituciones Jurídicas. En tal virtud, de las bases que senté, analizando con mayor detalle cada una de ellas, se puede llegar a conformar un ordenamiento que en forma ordenada y concreta regule lo concerniente a las Unidades en cuestión, pues claramente se deduce del análisis efectuado, que en específico no encuentra su dogma de funcionamiento.

En este orden de ideas, aporto una amplia gama de disposiciones, para que apoyándose en las mismas, se elabore un Reglamento, Manual o Instructivo General que norme lo concerniente a las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional.

#### C I T A S   B I B L I O G R A F I C A S .

1\* Acosta Romero, Miguel, op. cit. pág. 346.

2\* Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.; Elementos de Derecho Administrativo 2/o. Curso, Editorial Limusa, México, 1989, pág. 45.

3\* Ibidem. págs. 45 y 46.

4\* Ibidem. pág. 46.

5\* Ibidem. pág. 46 y 47.

6\* Acosta Romero, Miguel, op. cit. pág. 588.

7\* Serra Rojas, Andrés, op. cit. Tomo II, pág. 36.

8\* Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, op. cit. pág. 148.

9\* Serra Rojas, Andrés, op. cit. Tomo I, págs. 460 y 461.

10\* Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, op. cit. págs. 151 a 153.

11\* Witker, Jorge.; Como Elaborar una Tesis de Grado en Derecho, Editorial PAC., 1986, pág. 96.

## C O N C L U S I O N E S

Siguiendo la postura de que toda Tesis, permite incrementar nuestro conocimiento acerca de la Institución o problema jurídico de investigación que se ha adoptado como materia de ella, una vez desarrollado el cuerpo de este trabajo, como se plantea en la Introducción, en forma modesta formulo las siguientes conclusiones:

1.- Quedó demostrado que paralelamente al nacimiento del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y propiamente de la Secretaría de Guerra, hoy de la Defensa Nacional, evolucionaron - las denominadas "Cajas Militares", después "Pagadurías Militares" u "Oficinas Pagadoras Militares", actualmente "Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional", o sea "del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos".

2.- Conforme fue creciendo el ámbito de actividad de las Fuerzas Armadas, tanto técnica, administrativa como profesionalmente, aumentaron sus necesidades humanas y materiales, - consecuentemente económicas, justificándose con ello la presencia de las "Pagadurías Militares", como encargadas de ejercer realmente el gasto asignado a las Dependencias, Unidades u Organismos adscritos a dicha Institución, independientemente de quienes las atendieron en un momento dado.

3.- Que prescindiendo del Servicio de los Pagadores de la Tesorería de la Federación, la Secretaría de la Defensa Na



cional adquirió el compromiso de proveerse de sus propios Pagadores Militares, como consecuencia de la reciente Simplificación Administrativa.

4.- Tomando en consideración que todo órgano de la Administración Pública Centralizada, según su jerarquía, encuentra una ubicación dentro del complejo orgánico administrativo, en nuestro caso, dada la importancia que las Unidades Ejecutoras de Pagos Militares revisten en el manejo de Fondos y Valores asignados al ramo que atienden, se hace necesario su contemplación en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, como órganos de carácter especial, pues la realidad únicamente muestra que éstas dependen directamente del Ciudadano General Secretario de la Defensa Nacional, por conducto de la Dirección General de Administración e Intendencia, Subdirección General de Administración, no existiendo regulación legal sobre el particular.

5.- Las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional, son organismos encargados de ejercer el pago de compromisos autorizados por las Leyes, Reglamentos, - Decretos, Acuerdos y Ordenes del Ejecutivo Federal, a las Dependencias, Unidades, Organismos y Personal Militar, adhiriéndose correctamente al cumplimiento de los procedimientos legales y que determine el órgano de Dirección al que se encuentran adscritas.

6.- Al ser un órgano de Ejecución, sujeto a uno de Dirección, no requiere de una gran complejidad en cuanto a su estructura orgánica, limitándose, dada su extensión de actividad,

a contar con una Jefatura, Ayudantía, 2 Mesas, una de Contabilidad y Glosa, y otra de Trámite Administrativo, en su caso - según las necesidades, otra de Archivo.

7.- Seleccionar los Recursos Humanos necesarios para la atención de las Unidades Ejecutoras de Pagos Militares, en especial aquellos que reúnan las siguientes características: -- profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, principios que deben salvaguardar en el desempeño de su empleo o cargo, velando con ello la eficaz y exacta aplicación de los Fondos y Valores que el Presupuesto de Egresos Anual - le asigna a la Secretaría de la Defensa Nacional.

8.- Que la Dirección General de Administración e Intendencia, expida un "Catálogo de Pagos y Deducciones", con el fin de que el Personal Militar este en aptitud de conocer los beneficios económicos a que tiene derecho y los posibles descuentos a que sea sujeto, tal y como lo hace la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tesorería de la Federación al reverso de los "Cheques de Tesorería del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos", mismos que son entregados a los beneficiarios por conducto de los Pagadores adscritos a las Dependencias de la Administración Pública Centralizada.

9.- Toda vez que la Tesorería de la Federación por sí y a través de sus diversas Oficinas, efectuará los pagos correspondientes a las Entidades de la Administración Pública Centralizada, conforme al artículo 26 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, como excepción a dicha regla, -

la Secretaría de la Defensa Nacional cuenta con sus propias - Unidades Ejecutoras de Pagos, para el cumplimiento de dicha - función, consideradas en tal virtud como órganos auxiliares de aquella, escapando en consecuencia también el personal militar al pago de emolumentos mediante el sistema de "Cheques de Tesorería", pues las Pagadurías del Instituto Armado, previa ministración autorizada de fondos por la referida Tesorería, son los encargados del manejo directo de los mismos, ergo gando, en tal virtud, los diversos compromisos contraídos por la Secretaría de Estado en mención.

10.- Atendiendo a la Tesis Constitucional de que los Militares se registrarán por sus propias Leyes, con fundamento en - los artículos 123, apartado "B", fracción XIII de la Constitución Federal, 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 5º, fracción II de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, 61 del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, y con sujeción a las diversas disposiciones jurídicas analizadas en el Capítulo IV de esta Tesis, expedir un Reglamento, o bien un Manual que regule la organización, estructura y funcionamiento administrativo de las Unidades Ejecutoras de Pagos de la Secretaría de la Defensa Nacional, contemplándose en el mismo un - "Procedimiento General de Pagos Militares", enmarcando también las obligaciones y responsabilidades de los Servidores Públicos que las atienden, seguido de sus respectivas infracciones y sanciones, dando pauta a que el Reglamento o Manual sugerido, una vez observando el carácter de legal, forme parte de - la Legislación Militar.

11.- Con el objeto de mantener un mejor control sobre los Recursos Económicos que la Nación pone a disposición de las Fuerzas Armadas Mexicanas, y que sean manejados por las Pagadurías Militares, la Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, deberá constituirse constantemente en las indicadas Unidades Ejecutoras de Pagos, con el objeto de verificar que sus actividades estén encauzadas dentro del contexto legal.

12.- Visto que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal abrogó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, la que a su vez derogó el capítulo V del Reglamento a que deben Sujetarse los Grupos de Militares Procesados o Sentenciados y respecto del Pago de Haberes a los Militares...que se encuentren Procesados, siendo aplicable en su lugar el artículo 94 del Reglamento de esa Ley, relativo al por ciento de haberes que debe pagarse a los militares procesados. Artículo que continúa vigente conforme a lo dispuesto por el artículo 61 fracción V y Tercero Transitorio del Reglamento de la Ley primeramente citada; así las cosas, se hace necesario que la Secretaría de la Defensa Nacional, en coordinación con la de Programación y Presupuesto, con el fin de permanecer en la modernización jurídica, reglamenten en amplitud sobre las percepciones a que tiene derecho el militar sujeto a proceso, así como las deducciones a que puede ser sujeto, señalando con ello los procedimientos de actuar de las Pagadurías respectivas, cubriendo además las lagunas ya detectadas.

13.- Con el propósito de que día a día, se perfeccionen las Unidades que se cuestionan, y con el objeto de formalizar

critérios, coadyuvando la simplificación y agilización administrativa de las mismas, se recomienda unificar el uso y manejo de documentación, creándose conforme a formatos.

14.- Con el objeto de justificar la intervención del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada S.N.C., I.B.D. respecto a la Ministración de Fondos a las "Unidades Ejecutoras de Pagos Militares", como medida de apoyo al Banco Nacional de México, debe adicionar su respectiva "Ley Orgánica", - pues la misma nada establece sobre el particular. De hacerlo quedaría normativamente individualizada la función administrativa de referencia.

En síntesis, aporto una serie de análisis y comentarios jurídico-administrativo de las Unidades encargadas de ejecutar pagos al ramo militar, sugiriendo la mayor de las veces, diversas posturas para un mejor funcionamiento y organización de las mismas.

B I B L I O G R A F I A  
G E N E R A L .

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.; Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- 2.- FRAGA, GABINO.; Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
- 3.- SERRA ROJAS, ANDRES.; Derecho Administrativo I y II, Editorial - Porrúa, S.A., México, 1983.
- 4.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO.; Elementos de Derecho Administrativo I y II, Editorial Limusa, México, 1989.
- 5.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO.; Principios de Derecho Tributario, Editorial Pac., México, 1986.
- 6.- CARRILLO FLORES, ANTONIO.; Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1987.
- 7.- TENA RAMIREZ, FELIPE.; Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- 8.- MORENO, DANIEL.; Derecho Constitucional Mexicano, Editorial PAX-MEXICO, 1978.
- 9.- SAYEG HELU, JORGE.; Introducción a la Historia Constitucional de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan, México 1983.
- 10.- FAYA VIESCA, JACINTO.; Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.

11.- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL.; Elementos de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.

12.- CARRILLO PRIETO, IGNACIO.; La ideología Jurídica de la Constitución del Estado Mexicano 1812-1824, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

13.- SIERRA BRABATTA, CARLOS J.; La Constitución Federal de 1824, Departamento del Distrito Federal, Conciencia Civica Nacional "7", México, - 1983.

14.- NORIEGA ELIO, CECILIA.; El Constituyente de 1842, Universidad - Nacional Autónoma de México, México, 1986.

15.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, C O M E N T A D A, Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.

16.- MOTO SALAZAR, EFRAIN.; Elementos de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

17.- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.; Introducción al Estudio del Derecho, - Editorial Porrúa, S.A., México, 1984

18.- SOTO PEREZ, RICARDO, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Editorial Esfinge, S.A. DE C.V., México, 1986.

19.- KELSEN, HANS.; Teoría General del Derecho y del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988.

20.- RETCHKIMAN K., BENJAMIN.; Teoría de las Finanzas Públicas I y - II, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

21.- DOMINGUEZ VARGAS, SERGIO.; Teoría Económica, Editorial Porrúa, México, 1982.

22.- PINA VARA, RAFAEL.; Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, - S.A., México 1986.

23.- PALOMAR DE MIGUEL, JUAN.; Diccionario para Juristas, Mayo Ediciones, S.R.L., México, 1981.

24.- RECOPILACION DE DISPOSICIONES E INSTRUCCIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS PAGADURIAS Y AGENCIAS CIVILES Y MILITARES, TOMOS I, II, III Y IV., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tesorería de la Federación, México, 1968.

25.- COMPILACION JURIDICA DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO., México, 1978

26.- PROCEDIMIENTO SISTEMATICO DE OPERAR, ASPECTOS ADMINISTRATIVOS., Secretaría de la Defensa Nacional, E.M.D.N.

27.- EL EJERCITO MEXICANO, HISTORIA DESDE LOS ORIGENES HASTA NUESTROS DIAS., Comisión de Investigación Histórica del Ejército Mexicano, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1979.

28.- MIRANDA BASURTO, ANGEL.; La Evolución de México, Editorial Herrero, S.A., México, 1984.

29.- GLOSARIO DE TERMINOS MILITARES., Manuales del Ejército Mexicano S.D.N., México, 1985.

30.- WITKER, JORGE.; Como Elaborar una Tesis de Grado en Derecho, -- Editorial Pac., México, 1986.

#### L E G I S L A C I O N .

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- 4.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- 5.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- 6.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.
- 7.- Legislación Militar.
- 8.- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- 9.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 10.- Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.
- 11.- Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.
- 12.- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
- 13.- Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
- 14.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 15.- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de - 1991.
- 16.- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1991.