

AMPARO PARA QUE SEA PAGADA UNA PENSION *

ASUNTO: VICENTE VILLARROEL
CONTRA ACTOS DEL DEPARTAMENTO DE
CONTRALORIA DE LA NACION.

SESION DE 24 DE OCTUBRE DE 1931.

EL M. CISNEROS CANTO: Toca número 2610 del año de 1931, Sección Primera Auxiliar. El señor Vicente Villarroel, por escrito de 29 de abril de 1931, ocurrió ante el señor Juez Cuarto de Distrito en el Distrito Federal solicitando el amparo de la Justicia de la Unión contra actos de la Contraloría de la Nación, que hizo consistir en que dicha Contraloría se niega a aprobar la pensión que la Secretaría de Guerra lo concedió, por más de cuarenta años de servicios a la Nación, y en declarar dicha Contraloría que no tiene derecho a ese beneficio. De modo que reclama contra el acto que consiste en el desconocimiento del derecho que le confirió la pensión que le otorgó la Secretaría de Guerra por más de cuarenta años de servicios, y la negativa de dicha Contraloría a darle curso a esa pensión. Manifiesta en su demanda el quejoso que ingresó al servicio de la Nación el año de 1888 como aprendiz de obrero en la Fábrica Nacional de Pólvora, situada en Santa Fe, Distrito Federal; que, para tal efecto, fué afiliado y pasado por cajas, expresión que quiere decir que fué presentado ante las autoridades militares y oficinas pagadoras dependientes de la Secretaría de Hacienda, quienes autorizaron el ingreso y dieron orden del pago de haberes; que, de acuerdo con las leyes vigentes entonces, fué ascendiendo a obrero de tercera, de segunda y de primera, a cabo de obreros, a sargento segundo, a sargento primero de obreros, hasta llegar a la categoría de Maestro mayor; que, habiendo cumplido más de cuarenta años de servicios a la Nación, solicitó de la Secretaría de Guerra que le concediera su retiro, y que dicha Secretaría, por oficio número 6886, de 12 de marzo de 1930, girado por conducto del Departamento de Contraloría, accedió a su solicitud.

Inserta después el oficio a que se refiere el quejoso y del que aparece que, en efecto, la Secretaría de Guerra y Marina en la fecha a que el mismo quejoso se contrae, por más de cuarenta años de servicios a la Nación le otorgó, una pensión a razón de siete pesos cuatro centavos diarios. Que el anterior acuerdo se hizo del conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para los efectos del pago, y del Departamento de Contraloría para su ratificación; que el Departamento de Contraloría objetó la pensión con razonamientos pueriles, y entonces la Secretaría de Guerra insistió en que el quejoso tenía derecho a percibir la pensión; que en esta ocasión -dice- el Departamento de Contraloría convino en que el quejoso era acreedor al beneficio de la pensión, y que, por lo tanto, la Secretaría de Guerra tenía razón; que así lo hizo saber, diciendo que, para que pudiera surtir sus efectos dicha pensión, necesitaba Contraloría saber el grado en que se retiraba el quejoso puesto que en la enumeración de grados que hace la Ley Militar no figura el grado de maestro mayor; que la Secretaría de Guerra manifestó a Contraloría, de acuerdo con lo solicitado, con qué grado se le concedía el retiro; que la Contraloría, con una veleidosa feminidad varió de parecer, y lo que antes había aceptado, lo rechazó: o sea, que siempre no aceptaba que el quejoso tenía derecho a que se le concediera el retiro que legítimamente le corresponde; que, para decidir la cuestión, Contraloría remitió el expediente a la Procuraduría General de la República, para que ésta dijese quién tenía razón; que ello se hizo en virtud de un acuerdo presidencial de 29 de julio de 1930, por el cual se ordena que, cuando haya diferencias de criterio entre la Secretaría de Guerra y el Departamento de Contraloría, será la Procuraduría General de la República quien resuelva en última instancia, en cuestiones que afecten las pensiones; que la Procuraduría, como era natural, dijo que la Contraloría no tenía razón para objetar el acto de la Secretaría de Guerra, y que, en consecuencia, debía entrar a disfrutar el quejoso de la pensión concedida; que, no obstante esta decisión, Contraloría se niega a obrar en justicia y se abstiene de dar el trámite que corresponde a su asunto, no obstante que se ha dirigido el quejoso por escrito y visto personalmente al mismo Contralor; que, en estas condiciones y no queriendo andar de

* Libro de Actas. Versión Taquigráfica de 1931.

aquí para allá, se ve precisado a acudir a la Justicia Federal en demanda de amparo.

Estima como violados los artículos 8º, 14 y 16 de la Constitución Federal: el artículo 8º por no haber dado contestación a su escrito de 25 de marzo; el artículo 14, porque previene que nadie podrá ser privado de sus derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; el artículo 16, porque el Departamento de Contraloría, al hacer una declaración como órgano administrativo que es, se abroga facultades que no le competen, dado que da una decisión contraria a un precepto constitucional, y que, que él sepa, la interpretación auténtica de una ley sólo es de la incumbencia del Legislador y, en cuanto a la interpretación legal, corresponde a la Suprema Corte darla y no a la Contraloría, en materia de leyes constitucionales. Pide que se le conceda el amparo. Acompaña el original del oficio que le dirigió la Secretaría de Guerra; es un oficio que aparece dirigido al Secretario de Hacienda y Crédito Público, con copia al quejoso, o con reiteración, mejor dicho, del oficio, al quejoso, que es el que presenta, Está firmado por la Secretaría de Guerra, y el objeto es declarar que a partir del mes de enero de 1930 se concede retiro obligatorio, por más de cuarenta años de servicios, al ciudadano Maestro Mayor del Laboratorio Nacional de Municiones y Artificios de Artillería, Vicente Villarroel, en virtud de que se encuentra comprendido en los artículos 3º y 9º fracción I de la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, de 11 de marzo de 1926, y de que ha comprobado debidamente sus derechos; y se le señala la pensión diaria de siete pesos cuatro centavos.

Se pidió el informe a la autoridad responsable. La Contraloría hace una relación de los hechos que concuerda con los que refiere el quejoso en su demanda de amparo. Dice que, en efecto, la Secretaría de Guerra le remitió, para los efectos de la fracción IV del artículo 1º de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, el expediente relativo a la pensión otorgada a Vicente Villarroel; que en ese expediente se concedió retiro obligatorio por más de 40 años de servicio, al C. Maestro Mayor del Laboratorio Nacional de Municiones y Artificios de Artillería, C. Vicente Villarroel; que se apoyó en los artículos 3º y 9º fracción I de la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, de 11 de marzo de 1926, fijándosele la cuota de \$ 7.04 diarios. Que hizo el estudio y examen del crédito que de este modo pretendía crear la Secretaría de Guerra a cargo del Gobierno Federal; que la Contraloría se negó a autorizarlo, comunicando esta resolución y sus fundamentos a la Secretaría de Guerra, por oficio 27-2197 del 21 de abril de 1930. Que la Secretaría de Guerra, refiriéndose al oficio que se acaba de mencionar, insistió en que debe concederse dicho beneficio por considerar que la fracción XVIII del artículo 123 constitucional, al excluir a los obreros de los Establecimientos Fabriles Militares de los derechos que esa fracción concede a los obreros en general, lo hizo porque los consideró miembros del Ejército Nacional.

Que en este oficio afirma además la Secretaría de Guerra que aunque no haya Reglamento que a los asimilados de esa

especie conceda pensión, ello no obsta para que se concedan esos beneficios. Es hacer notar que la fracción constitucional citada consideró a los mencionados obreros como asimilados al Ejército Nacional, porque en la fecha de la expedición de la Constitución tenían ese carácter el cual han perdido posteriormente, porque en la fecha en que se expidió la Constitución había una ley que así los consideraba, pero que no existiendo ya esa ley, deber quedar sin vigor. Que estudiado nuevamente el caso por la Contraloría, se dirigió a la Secretaría de Guerra en oficio de 22 de agosto de 1930, manifestando que podría considerarse en el presente caso, como regla para conceder la pensión el decreto número 42 de fecha 23 de febrero de 1894, siempre que este último no hubiera sido abrogado ni derogado. Que a mayor abundamiento, en vista de haberse profundizado el estudio, por oficio de 12 de enero de 1931, se hicieron nuevas consideraciones para apoyar la negativa de la autorización, fundándose en que el artículo 2º de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército, de 15 de marzo de 1926, obliga a no poder tomar en cuenta los servicios prestados en el Ejército Nacional, con anterioridad al 19 de febrero de 1913. Respecto a este punto, sobre el que no necesitaremos volver, debo decir a los señores Ministros que el artículo 26 de la Ley de Ascensos y Recompensas dice eso; pero no es el artículo que aplica la Secretaría de Guerra para conceder la pensión, sino que la Secretaría de Guerra, para otorgar este beneficio cita los artículos 3º y 9º de la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, y aunque es cierto que el artículo 26 citado establece que al Ejército Nacional se le considera creado desde el 19 de febrero de 1913, también lo es que el artículo 5º de la Ley de Retiros y Pensiones reconoce los servicios prestados antes de esta fecha, declarando que cuando se soliciten retiros y pensiones, se abonará a los beneficiarios el tiempo que haya corrido, en los siguientes términos: a los incorporados del 20 de noviembre de 1910 hasta el 30 de abril de 1911, 15 años, esos quince años naturalmente se refieren a la fecha anterior al 19 de febrero de 1913.- A los incorporados del 20 de febrero de 1913 al 31 de diciembre del mismo año, 13 años, etc. De modo que aunque es cierto que el actual Ejército Nacional debe considerarse creado desde el 19 de febrero de 1913, no por eso, para el efecto de retiros y pensiones del Ejército y Armada Nacionales, no han de considerarse los servicios prestados antes de la fecha en que se estima creado el actual Ejército. Esto se infiere del artículo 5º de la Ley de Pensiones y Retiros; de modo que este argumento, en mi concepto invalido no puede fundar el informe de la Contraloría General de la Nación.

Continúo relatando el informe con justificación: que la Secretaría de Guerra, por medio de diversos oficios de 12, 26 y 29 de febrero de 1931, insistió en la procedencia del retiro, a pesar de las razones en contrario de la Contraloría; que la Contraloría, por un error de la Oficina de Pensiones dependiente de ese Departamento, propuso a la Procuraduría General de la República la resolución del caso, considerándolo dentro del acuerdo presidencial de 29 de julio de 1930 que determina que en las controversias que haya entre la Secretaría de Guerra y Marina y la Contraloría, con motivo de las pensiones en vigor, ambas dependencias deben someterse a la resolución de la

Procuraduría; pero que como en el presente caso -dice la Contraloría, no se trata de pensión en vigor, sino de una nueva pensión, fué indebida la aplicación del citado acuerdo presidencial, dejando así de existir razón alguna para acatar la resolución de la Procuraduría ya que al emitir su opinión hizo referencia al artículo 41 de la Ley de Pensiones Militares del 11 de marzo de 1926 que precisamente se refiere a la revisión de las pensiones otorgadas con anterioridad a la vigencia de esa ley, lo cual confirma el error de que se trata; que es de advertir además, dice la Contraloría, que la Secretaría de Guerra y Marina no manifestó estar conforme con aceptar la resolución de la Procuraduría.

Yo creo que no tenía porque hacerlo; pues si la Secretaría de Guerra y Marina ha insistido en que debe dársele pensión al quejoso y la Procuraduría General de la República resolvió de acuerdo con lo resuelto por la Secretaría de Guerra y Marina, no tenía porque declarar expresamente que aceptaba la resolución del señor procurador General de la República. Respecto del argumento a que se refiere este párrafo del informe con justificación, debo decir a los señores Ministros que en mi concepto la Contraloría General de la Federación tergiversa el sentido de dicho acuerdo; dicho acuerdo obra en copia certificada en el expediente, y de allí aparece, -después daré lectura al acuerdo porque en el se va a fundar la proposición que haga a los señores Ministros para resolver el caso-, que las controversias surgidas entre el Departamento de Contraloría y la Secretaría de Guerra y Marina por la aplicación de la Ley de Pensiones de Retiro del Ejército, deberán someterse a la resolución del C. Procurador General de la República. De suerte que al enviarse la discusión suscitada entre la Contraloría General de la Nación y la Secretaría de Guerra y Marina al Procurador General de la República para que dictase resolución definitiva en el caso, no lo hizo por un error la oficina de Contraloría, como lo asegura en su informe con justificación, sino lo hizo fundándose en el acuerdo presidencial de veintinueve de julio de mil novecientos treinta, que claramente somete al C. Procurador General de la República la decisión de esta clase de controversias, sobre cómo deben entenderse las leyes cuando haya discrepancia de criterio entre oficinas correspondientes al mismo Ejecutivo, como la Secretaría de Guerra y Marina y la Contraloría General de la Nación. Después como ya dije, daré lectura a ese acuerdo para que los señores Ministros se percaten de que es exacta la afirmación que he hecho.

Continúa relatando la autoridad responsable que la Secretaría de Guerra y Marina insistió en la procedencia de la pensión de que se trata. Entonces la Contraloría, por oficio de dos de marzo del corriente año sintetizó las razones en las cuales se fundaba para oponerse a lo resuelto por la Secretaría de Guerra y Marina, no obstante, repito yo, que según manifiesta la autoridad responsable ya el Procurador General de la República había resuelto definitivamente el caso. Continúa relatando la autoridad responsable que el quejoso por oficio de veinticinco de marzo de mil novecientos treinta y uno se dirigió en lo personal al C. Contralor quejándose por la resolución tomada. Esta afirmación tampoco es exacta.

De ese oficio que he leído detenidamente, y en que se funda el señor Juez de Distrito para dictar el sobreseimiento en este caso, no aparece que el quejoso hubiese tenido conocimiento de lo resuelto por el Departamento de Contraloría, sino al contrario, aparece de dicho oficio que no sabiendo a que atenerse el quejoso, ocurrió al Departamento de Contraloría suplicándole resolviese, en cualquier sentido su asunto a fin de que pudiese hacer uso de sus derechos; pero Contraloría manifiesta que en ese oficio el quejoso se manifestó sabedor de lo resuelto por su Oficina de Pensiones, cosa completamente inexacta que en ese oficio, como no se especificaba el lugar en que reside el quejoso, no se le pudo enviar oportunamente la contestación, y que sin embargo de ello, la Contraloría le contestó su oficio dirigiéndolo al señor Vicente Villarroel a la treceava calle de la Tercera Avenida número 140 de la Colonia Anahuac de esta Ciudad, lugar que en las comunicaciones dirigidas al quejoso por Pensiones, aparecía como su domicilio. Después de la relación de hechos, sostiene el Departamento de Contraloría que procede, en primer lugar, el sobreseimiento, y manifiesta que el quejoso tuvo conocimiento de lo resuelto por el Departamento, con anterioridad a los quince días a que se refiere la fracción V del artículo 43 de la Ley de Amparo, siendo de ello la mejor prueba su oficio de 25 de marzo en el que expresamente se refiere a la resolución de la oficina de Pensiones, en el sentido de negar la autorización del retiro. Para este efecto, dice, acompaña copia certificada del citado oficio. Este oficio no acusa conocimiento del acto que motiva el amparo, todo lo contrario, acusa que no sabiendo a que atenerse el quejoso porque no se le había comunicado ninguna resolución, gestionó ante el Departamento de Contraloría que se dictase resolución, cualquiera que fuese y que se le comunicara para hacer uso de sus derechos. Este fundamento del Departamento de Contraloría para solicitar sobreseimiento en el caso, me parece antijurídico.

Continúa la autoridad responsable pidiendo en su informe con justificación que en caso de que no proceda dictar sobreseimiento, debe negarse el amparo de la Justicia de la Unión al quejoso. Examina los diversos conceptos de violación de los artículos que cita el quejoso y que son el octavo, el catorce y el dieciséis constitucionales y la razón substancial, fundamental, total podríamos decir en que sostiene la negativa del amparo la autoridad responsable, descansa en este razonamiento: en sostener que el acuerdo de la Secretaría de Guerra y Marina concediendo una pensión al señor Vicente Villarroel, no confiere un derecho perfecto, que no siendo un derecho perfecto, no es un derecho adquirido y que es claro, que el desconocimiento de ese derecho por parte de la Contraloría General de la Nación, no puede violar las garantías individuales del quejoso. Esta es en substancia, el argumento total, el razonamiento de la Contraloría General de la Federación, para pedir que se niegue el amparo al quejoso. Y para estimar que ese derecho no es perfecto, que no ha sido adquirido por el quejoso, dice: que para que ese derecho fuera perfecto, era necesario que la Contraloría General de la Nación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo primero, Inciso Cuarto de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, ratificase la pensión otorgada, y que como no lo ha hecho, es indiscutible

que no hay un derecho perfecto en favor del quejoso y por consiguiente debe negársele el amparo; que, en consecuencia, y a mayor abundamiento, la Contraloría General de la Nación ha procedido Conforme a la ley, apegada a la ley y que por tanto el amparo debe negarse por tal concepto. Acompaña la Contraloría General de la Nación diversos documentos, entre ellos, copia del oficio que dirigió a la Secretaría de Guerra y Marina, en el que, en efecto, reconoce que el caso de Vicente Villarroel, podría quedar comprendido dentro del Decreto de veintitrés de febrero de mil ochocientos noventa y cuatro y pide que la Secretarios de Guerra y Marina diga con qué grado ha de retirarse a Vicente Villarroel, porque la Ley no reconoce el grado de Maestro Mayor. Aquí está el escrito de veinticinco de marzo de mil novecientos treinta y uno, certificado exhibido por la misma Contraloría de la Nación, en que funda la petición de sobreseimiento del presente amparo.

Basta leer la parte final de ese escrito para que los señores Ministros puedan cerciorarse de la exactitud de la afirmación que hice anteriormente. Para terminar dice el quejoso en su escrito: "Me permito suplicar a usted se sirva manifestarme que solución se le va a dar a mi asunto porque ya va para dos años que está en trámite; soy la parte más interesada en que se resuelva.- Su respuesta ruego ordenar se dé en un plazo razonable según está prevenido en el artículo octavo constitucional." Así termina el escrito. En el mencionado escrito hace relación el quejoso, de todas las gestiones que ha hecho en el Departamento de Contraloría para la resolución de este asunto. De modo que de ese escrito no aparece que hubiera tenido conocimiento de lo resuelto por la Contraloría General de la Nación, contra la cual pide el amparo. También acompañó la Contraloría una constancia que comprueba la relación de los hechos tal como los he expuesto tomándolos de su informe con justificación. También acompaña un oficio del que aparece que le comunico a la Secretaría de Guerra y Marina, que conforme al artículo veintiséis de la Ley de quince de marzo de mil novecientos treinta y uno, no hay ninguna razón para que se computen, para el efecto de la pensión de retiro de este señor, los servicios prestados por él, con anterioridad a esta fecha.

Ya sobre este particular al referirme a ese hecho, decía a los señores Ministros que la Ley de Pensiones de Retiro computa los términos antes de febrero de 1931, en que considera creado el actual Ejército. Aparece también una copia de un oficio en donde la Contraloría General de la Federación se opone, o mejor dicho, desconoce el derecho de la pensión otorgada por la Secretaría de Guerra y Marina en favor del señor Vicente Villarroel, por las razones que se contienen sintéticamente en su informe con justificación, del que ya hablé a los señores Ministros; y por un escrito de 19 de junio de 1930, insiste ante el señor Juez de Distrito en que debía dictarse sobreseimiento en este juicio de amparo, por las razones ya alegadas anteriormente: que el quejosos en su escrito de 25 de marzo del corriente año se mostró sabedor de la resolución que se reclama en este juicio de amparo, lo que no es exacto.

Aparece luego un escrito muy extenso del abogado del señor Villarroel en donde refuta punto por punto el informe

con justificación rendido por la Contraloría General de la Federación. Se verificó la audiencia de derecho y se rindieron numerosas pruebas. El señor Villarroel remitió un cuaderno con cuarenta hojas que contiene la comprobación de sus servicios, contiene diversas comunicaciones y copias certificadas de las resoluciones de la Secretaría de Guerra y Marina reiterándole la pensión que le fué concedida, una copia certificada del Acuerdo Presidencial a que me he referido anteriormente y una copia certificada de la resolución dictada por la Procuraduría General de la Nación, manifestando que la interpretación legal para resolver el caso era la que dió la Secretaría de Guerra y Marina y no la que dió la Contraloría General de la Nación. El Juez de Distrito dictó sobreseimiento en este juicio de amparo, fundándose en que, del oficio del quejoso de 25 de marzo del corriente año, aparece que éste había tenido ya conocimiento del acto que se reclama en este juicio de amparo y que, por tanto, había qué dictar sobreseimiento en virtud de que, desde el 25 de marzo del corriente año tenía ya noticia de que el Departamento de Contraloría sostenía, a pesar de la resolución de la Procuraduría, su negativa para aprobar la pensión que la Secretaría de Guerra le había concedido, y por consiguiente, que habiendo transcurrido, a partir de esa fechas hasta el 29 de abril del mismo año, fecha de la demanda, con exceso el plazo señalado por el artículo 43 de la Ley de amparo, o sean más de los quince días que esta ley concede, es cierta la causa de improcedencia hecha valer y debe sobreseerse por dicha causa. El quejoso interpuso el recurso de revisión impugnando el sobreseimiento y manifestando: que no es exacto que cuando dirigió este oficio hubiera tenido conocimiento del hecho, puesto que pedía a la Contraloría de la Federación que se le diera una solución a su asunto, a efecto de poder ejercitar sus derechos. Se admitió el recurso de revisión interpuesto.

El Agente del Ministerio Público pide que se revoque la sentencia del Juez de Distrito y se conceda el amparo, invocando los mismos argumentos contenidos en el estudio que hizo la Procuraduría respecto de esta cuestión, cuando le fué turnada para que decidiera el caso. Yo he verificado un estudio detenido, y, por lo que respecta al sobreseimiento, desde luego propongo que se revoque, porque el fundamento que le sirve al señor Juez de Distrito es inexacto. No es verdad que del escrito del quejoso, de 25 de marzo del año de 1931 aparezca que el quejoso tenía conocimiento de la resolución dictada por la Contraloría General de la Nación y que recurre en este juicio de amparo, sino todo lo contrario, aparece que, no teniendo conocimiento de la resolución, acudió a ésta para que se le diera una resolución y se le comunicara, para poder hacer uso de sus derechos. Así que, en esta inteligencia, y siendo infundada la resolución del Juez de Distrito, procede revocar el sobreseimiento. Revocado el sobreseimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley de Amparo procede que la Sala entre a estudiar el fondo de la cuestión y falle lo que corresponda, concediendo o negando el amparo. En esta inteligencia, en lo que respecta al fondo, tengo el siguiente criterio: la Contraloría de la Federación sostiene en mi concepto erróneamente, que el artículo 1º, inciso IV de la Ley Orgánica de dicha Contraloría, le confiere

una especie de facultad para revisar los actos de la Secretaría de Guerra y Marina, en lo que se refiere al otorgamiento de pensiones en materia militar, de donde deduce, que no habiendo aprobado la pensión otorgada por la Secretaría de Guerra, no se ha creado ningún derecho en favor del señor Villarroel, y, por tanto que, el desconocimiento que de ella hace la Contraloría General de la Federación no implica violación de ninguna garantía. Este fundamento de la Contraloría es en mi concepto erróneo. El artículo 1º de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación dice: “Art. 1º La Contraloría de la Federación tendrá, a su cargo:..... Fracción IV.- El examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal”. De la simple lectura de este artículo y de esta fracción se comprende, que no le confiere el derecho de revisión que se arroga pero a mayor abundamiento, en esta misma Ley Orgánica de la Contraloría, en el Capítulo Sexto, se establece cómo se ejerce esa función de examen y autorización de los créditos en contra del Gobierno Federal y de ese Capítulo resulta, que este examen y autorización se refiere a las órdenes de pago, no se refiere a las disposiciones o a los acuerdos que dicte la Secretaría de Guerra en uso de legales atribuciones que le confiere la Ley de Retiros y Pensiones, en materia militar, para dictar y conceder pensiones cuando a su juicio se hayan llenado los requisitos que la ley establece. De modo que no le confiere una facultad de revisión del acto, sino que lo que la Ley Orgánica de la Contraloría le concede, es que se someta a ésta el examen y autorización de los créditos en contra del Gobierno Federal, de las órdenes de pago que el Gobierno emita para satisfacer funciones fiscales, sería cansar a los señores Ministros si me propusiera dar lectura al Capítulo Sexto que habla del examen y autorización de los créditos contra el Gobierno Federal, o sea, emitidos en contra de la Nación; pero bastaría leer algunos párrafos de diversos preceptos de ese Capítulo.

El Artículo 13 dice: “La Contraloría ejercerá vigilancia sobre toda clase de erogaciones de fondos públicos que se hagan por conducto de la Tesorería de la Federación y demás oficinas o agencias pagadoras dependientes del Gobierno Federal, con sujeción a las siguientes reglas:.....” De modo que este examen y autorización o mejor dicho, esa función de examen y autorización de créditos contra la Federación, se ejerce sobre erogaciones de fondos públicos que se hagan por conducto de la Tesorería General de la Federación y demás oficinas pagadoras dependientes del Gobierno Federal. Y luego, los demás incisos de ese artículo hablan de ministraciones de fondos, de órdenes de pago a las diversas oficinas públicas existentes.

Dice, por ejemplo, la fracción III: “Cuando las órdenes de ministración de fondos no afecten al Presupuesto de Egresos, cualesquiera que sean los ramos a que se refiera, serán giradas por la Secretaría de Hacienda previas las gestiones que al efecto harán las Secretarías, Departamentos u oficinas interesadas.” Inciso IV.- “Toda orden de pago o autorización de cargo será revisada y autorizada por el Contralor, Auditor General o funcionario del Departamento facultado expresamente para ello, a fin de que puedan ser pagados los documentos

a que dichas órdenes den origen, por la Tesorería de la Federación u oficinas y agencias Pagadoras dependientes de la misma.- V.- El Contralor o los funcionarios del Departamento autorizados, presentarán por escrito observaciones a las órdenes de pago o autorizaciones de cargo que reciban, siempre que, a su juicio, pugnen con alguna disposición del Presupuesto o de leyes especiales, con las estipulaciones de los contratos respectivos, con lo preceptuado en esta Ley o en cualquiera otra disposición sobre manejo y distribución de fondos públicos. Entretanto la oficina ordenadora corrige los defectos que se señalen, se suspenderá la tramitación de la orden de pago o autorización de cargo. La falta de cumplimiento a esta obligación será motivo de responsabilidad para el Contralor o para el funcionario o empleado que intervenga en la autorización de pago.”

De modo que la Contraloría de la Federación, al pretender incluir entre sus facultades fiscales, o mejor dicho, de fiscalización de pagos que hace el Estado, la de revisar los actos de la Secretaría de Guerra y Marina, está ejecutando un acto ilegal, y por consiguiente, todos los actos fundados en esa supuesta facultad que tienes no tienen ningún fundamento legal y no pueden prevalecer contra la resolución de la Secretaría de Guerra y Marina en asuntos de su competencia en materia de pensiones; pero para mayor claridad, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría establece también que la Contraloría tiene a su cargo el examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal, y el capítulo lo que explica cómo se ejerce ese examen y autorización de los créditos dice literalmente: “Toda ministración de fondos públicos o afectación de una partida del presupuesto, con excepción de los casos previstos en las fracciones V y VI del artículo 3º de la Ley de Reorganización de la Tesorería, y en el Presupuesto de Egresos, se hará por medio de órdenes de pago o autorizaciones de cargo expedidas a favor de un funcionario, agente o pagador del Gobierno Federal, debidamente autorizado para el manejo de fondos, o a favor de un acreedor del Gobierno, cuando se trate de obligaciones con particulares.” De modo que se refiere a órdenes para ministración de fondos o afectación de partidas; vía de presupuestos mensuales; formularios; envío de formularios; órdenes urgentes; órdenes telegráficas; observaciones a las órdenes de pago; casos en que deberán expedirse órdenes de pago; órdenes de pago “A”; órdenes de pago “B”; cambio de oficina pagadora; avisos de pago sin orden previa, por disposiciones de carácter general; órdenes de pago por compra de efectos en parte de pago de los cuales se entreguen otros. Esas son las funciones que la Contraloría, conforme a la Ley, puede ejercer en examen y autorización de créditos en contra de la Federación.

De estas disposiciones legales que demarcan las facultades de la Contraloría, resulta que no tiene la de revisar los actos de la Secretaría de Guerra y Marina en cuanto a la concesión o no concesión de pensiones, y por tanto, cuando la Secretaría de Guerra y Marina confiera una pensión de acuerdo con la Ley respectiva y lo comunique a la Contraloría, esta comunicación no tiene por objeto que Contraloría manifieste si confirma o revoca esa pensión, sino únicamente que

dicte las órdenes respectivas para que pueda cumplirse dentro del presupuesto y conforme a las leyes; pero a mayor abundamiento, aun suponiendo que la Contraloría tuviera la facultad de revocar las resoluciones de la Secretaría de Guerra y Marina, y de oponerse a ellas desconociéndolas, existe un acuerdo dictado por el Presidente de la República, al que voy a dar lectura del cual aparece como lo dije anteriormente, que en casos de diferencias de criterio entre la Secretaría de Guerra y Marina y la Contraloría, en lo que se refiere a la interpretación de la Ley de Retiros y Pensiones y al otorgamiento de éstas, resuelva soberanamente la diferencia la Procuraduría General de Justicia, en razón de que ella es la consejera jurídica de la Nación y, por tanto, la que debe dictar a las oficinas administrativas dependientes del Poder Ejecutivo de la Nación, el sentido de las leyes para su observancia. El acuerdo aparece aquí certificado. Voy darle lectura íntegra porque es interesante y además es muy breve. Dice: "Acuerdo al Procurador General de la República y al Contralor de la Federación.- Considerando:- Que como consecuencia de la aplicación del artículo 41 de la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, de 11 de marzo de 1926, al revisarse algunas pensiones militares, la Secretaría de Guerra y Marina no ha aceptado la tesis del Departamento de Contraloría, en cuanto a la necesidad de cancelar algunos beneficios, por lo que resulta de esta divergencia de opiniones el que se sigan cubriendo pensiones que el mencionado Departamento de Contraloría considera improcedentes, y... Considerando, que de acuerdo con las disposiciones del Artículo 102 de la Constitución Política del país, el Procurador General de la República tiene el carácter de Consejero Jurídico del Gobierno, por lo cual está capacitado para resolver controversias como las surgidas entre la Secretaría de Guerra y Marina y el Departamento de Contraloría, he tenido a bien resolver lo siguiente:

UNICO. Sométanse a la resolución del C. Procurador General de la República, las controversias surgidas entre la Secretaría de Guerra y Marina y el Departamento de Contraloría, en la aplicación de la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, a efecto de que dicho funcionario fije la interpretación que debe darse a sus disposiciones en relación con las leyes anteriores, y definir los casos en que las pensiones hasta hoy concedidas deban ser canceladas.- Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, Distrito Federal, a los 29 días del mes de julio de mil novecientos treinta.- El Presidente de la República.- P. Ortiz Rubio". De suerte que, de este acuerdo, resulta que el Presidente de la República, en los casos de disidencias de criterio sobre el sentido de la Ley y sobre pensiones concedidas o no concedidas, ordena que debe ser el Procurador General de la República quien decida la cuestión. En esta inteligencia, aun en el supuesto de que la resolución dictada por la Secretaría de Guerra y Marina no fuera la definitiva, vendría a serlo la dictada por el Procurador General de la Nación. El informe o la resolución del Procurador General de la Nación dice textualmente. Esta resolución, -digo yo- define la cuestión en favor de la Secretaría de Guerra y Marina, y, por tanto, en el supuesto en que me coloco declara el derecho otorgado por la Secretaría de Guerra y Marina en favor de Vicente Villarroel, definitivamente, de

acuerdo con la resolución del Ejecutivo a que ya di lectura anteriormente. Por lo demás, mi opinión es que la resolución del Procurador General de la Nación es enteramente jurídica y está muy bien fundada. Debo aclarar que este informe lo rindió el adscrito a dicha Procuraduría, Licenciado Bustos, y lo hizo suyo el señor Procurador dándolo como resolución del caso. Dice la resolución de la Procuraduría: "Que a la Secretaría de Guerra y Marina, es a la que corresponde hacer la revisión de la pensión solicitada por el C. Vicente Villarroel Escandón.- Al C. Contralor de la Federación.- Presente.- Esta Procuraduría ha tenido a bien aprobar el siguiente dictamen: Para formular dictamen me fué pasado el oficio número 27-965 de la Contraloría de la Federación, de fecha 17 de febrero último, con el que remite a usted el expediente formado por la propia Contraloría de la Federación con motivo de la pensión solicitada por el C. Vicente Villarroel Escandón, que fué Maestro Mayor del Laboratorio Nacional de Municiones y Artificios, a fin de que se sirva usted resolver de conformidad con el Acuerdo Presidencial de 29 de julio de 1930, si la Contraloría, o si al contrario debe sancionarse el mismo, de acuerdo con el sentir de la Secretaría de Guerra y Marina.-

Del expediente aparece que la Secretaría de Guerra y Marina, comunicó a la de Hacienda y Crédito Público, con fecha 12 de marzo de 1930 y por oficio número "Acdo" 8886, que a partir del 18 de enero del propio año de 1930, se concede retiro obligatorio por más de 40 años de servicios al C. Maestro Mayor del Laboratorio Nacional de Municiones y Artificios de Artillería, Vicente Villarroel.- La Contraloría de la Federación, con fecha 21 de abril del mismo año de 1930, contestó el oficio de la Secretaría de Guerra y Marina de que se hace mérito en el párrafo anterior, manifestando que no sancionaba la pensión concedida al Maestro Mayor del Laboratorio Nacional de Municiones y Artificios, Vicente Villarroel, por las razones que en oficio de 21 de abril se mencionan.- La Secretaría de Guerra y Marina por oficio número 15464 de fecha 2 de julio último, dirigido a la Contraloría de la Federación, insistió en que debería sancionarse el vicio concedido a Vicente Villarroel.- El 12 de enero del año en curso, la Contraloría en oficio dirigido a la Secretaría de Guerra y Marina insiste en que Villarroel no debe disfrutar el beneficio concedido, porque carece de derecho al retiro de acuerdo con la Ley sobre la materia.- En esas condiciones el Acuerdo Presidencial de fecha 29 de julio de 1930 faculta a usted para que se sirva declarar si es improcedente el beneficio concedido a Vicente Villarroel Escandón, de acuerdo con la opinión de la Contraloría de la Federación, o si por el contrario es procedente, de acuerdo con el sentir de la Secretaría de Guerra y Marina.-

Conforme al artículo 41 de la Ley de 11 de marzo de 1926, a la Secretaría de Guerra y Marina, corresponde la revisión de todas las pensiones militares otorgadas hasta la fecha, debiendo quedar en vigor las que llenen los requisitos de la legalidad establecidos por las leyes anteriores.- La interpretación del artículo mencionado no es dudosa, porque si conforme a la Ordenanza General del Ejército y a la citada ley de 11 de marzo, la Secretaría de Guerra es la competente para conceder retiros, pensiones y recompensas la misma ley

dá a la propia Secretaría de Guerra, la facultad para revisar las pensiones que son revisables conforme al artículo 14 de la ley de 11 de marzo.- Por consiguiente, a la Secretaría de Guerra es a la que exclusivamente le corresponde la facultad de decidir acerca de la procedencia o improcedencia de las pensiones militares que se soliciten por los interesados.- El Departamento de Contraloría, por lo mismo, no tiene facultades para pretender obligar a la Secretaría de Guerra y Marina que resuelva en el sentido que le indique el propio Departamento de Contraloría, puesto que como se ha dicho, la facultad para declarar si una pensión es procedente o improcedente, es propia sólo de la Secretaría de Guerra, de acuerdo con la Ordenanza General del Ejército y la ley de 11 de marzo de 1926.- Atento lo anteriormente expuesto, el que suscribe estima que en el caso de Vicente Villarroel Escandón, es la Secretaría de Guerra y Marina a la que de acuerdo con la Ordenanza Militar del Ejército, en relación con el Decreto de 22 de junio de 1915 y con la de 11 de marzo de 1926, corresponde hacer la revisión de la pensión concedida a dicho Ciudadano y resolver si tal pensión es de cancelarse, o si debe continuar en vigor, sin que entre las facultades de fiscalización inspección, glosa, etc., propias y exclusivas de la Contraloría de la Federación, pueda comprenderse la de revisar las resoluciones de la Secretaría de Guerra y Marina relativas a pensiones.

Por lo expuesto, opino, salvo el mejor parecer de usted, que se transcriba a la Secretaría de Guerra y Marina y a la Contraloría de la Federación este dictamen que resuelve la cuestión que fué sometida a la resolución de usted, en el sentido de que es de la competencia exclusiva de la Secretaría de Guerra y Marina, hacer la revisión de las pensiones a que se refiere el artículo 41 de la Ley de 11 de marzo de 1926, y que a ella corresponde decidir si deben cancelarse dichas pensiones o si deben subsistir, sin que por lo mismo, el

Departamento de Contraloría tenga facultades para declarar la cancelación de las pensiones otorgadas por la Secretaría de Guerra.- “El Procurador hizo suya esta resolución y la comunicó a las autoridades responsables. De este documento y de la exposición que hice, resulta que el derecho conferido a Vicente Villarroel para disfrutar de una pensión de \$7.04 por más de 40 años de servicios en Industrias de Guerra, es un derecho legítimamente adquirido por dicho quejoso, y al desconocerse tal derecho, acto que reclama de la Contraloría, se violan sus garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución y en el 14, porque resulta que el acto de la Contraloría no está fundado en la Ley, puesto que, como ya manifesté, pretende fundarlo en el artículo 1º inciso IV de la Ley Orgánica de dicha Contraloría, que se refiere al examen y autorización para créditos en contra del Gobierno Federal, dentro del que no se comprende la sentencia de revocar las resoluciones que en materia de pensiones dicte la Secretaría de Guerra en asuntos militares.- Este es el sentido de la proposición que hago a los señores Ministros: Que se revoque el sobreseimiento dictado por el señor Juez de Distrito y que se conceda al quejoso el amparo de la Justicia de la Unión.

EL M. PRESIDENTE: Está a discusión la proposición.

A votación.

(Se recogió la votación.)

EL C. SECRETARIO: Hay unanimidad de cinco votos porque se revoque la resolución de Primera Instancia y se conceda el amparo.

EL M. PRESIDENTE: SE CONCEDE AL QUEJOSO EL AMPARO DE LA JUSTICIA DE LA UNION.

SE LEVANTA LA SESION.

(Se levantó a las 12 hs. 30 ms.)