

10 320809
20
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO



PLANTEL TLALPAN

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U. N. A. M.

**NECESIDAD DE UNA NUEVA LEY FEDERAL
DE DEUDA PUBLICA**

TESIS PROFESIONAL
Que para optar por el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a:
TOMAS DE JESUS LARIOS PALACIOS

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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

INTRODUCCION	II
------------------------	----

CAPITULO I

TEORIA DE LA DEUDA PUBLICA	1
1.1 El Proceso de endeudamiento.	2
1.2 Concepto de Deuda Pública.	4
1.3 Clasificación de las Deudas.	10
1.4 Causas de la Deuda Pública.	16
1.5 Consecuencias del endeudamiento.	22
1.6 Organización legal del tratamiento de la deuda	26
1.6.1 Responsabilidad de funcionarios, sanciones Administrativas y Penas.	27
1.7 Principios Jurídicos	29
1.7.1 Principios Constitucionales.	29
1.7.1.1 Principio de Legalidad.	30
1.7.1.2 Principio de Constitucionalidad	31
1.7.1.3 Principio de Fundamentación Legal	33
1.7.1.4 Principio de Publicidad	34
1.7.1.5 Principio de Pago o cumplimiento.	35
1.7.1.6 Principio de Proporcionalidad	37
1.7.2 Principios de Deuda Interna	37
1.7.2.1 Principio de inclusión de la Deuda en la ley de ingresos y Presupuesto de	

Egresos	37
1.7.2.2 Principio de revisión de la Deuda Pública en la Cuenta Pública.	38
1.7.3 Principios de Deuda Externa.	38
1.7.3.1 Principios de Autorización Senatorial y Congreso.	38
1.7.3.2 Principio de endeudamiento exclusivo del gobierno federal.	39
1.7.4 Principios de Derecho Internacional	39
1.7.4.1 Principio de cobro pacífico de la Deuda Externa	40
1.7.4.2 Principio de cumplimiento	40
1.7.4.3 Principio de pago en función de las posibilidades del deudor.	41

CAPITULO I I

REGULACION CONSTITUCIONAL DE LA DEUDA PUBLICA

2.1 Leyes relacionadas con la Deuda.	43
2.2 La deuda Pública según nuestra Constitución.	44
2.2.1 Facultades del Ejecutivo.	45
2.2.2 Facultades del Congreso	50
2.2.2.1 Dar bases para contraer empréstitos	51
2.2.2.1.1 Empréstitos que produzcan ingresos.	52
2.2.2.1.2 Empréstitos para regulación monetaria.	53
2.2.2.1.3 Empréstitos para conversión	54
2.2.2.1.4 Empréstitos para emergencias.	55

2.2.2.2 Aprobar empréstitos	56
2.2.2.3 Reconocer la deuda.	57
2.2.2.4 Mandar pagar la deuda	60
2.2.3 Facultades del Senado en materia de tratados.	64
2.2.3.1 Analizar la política exterior	67
2.2.3.2 Aprobación o ratificación	68
2.2.3.3 Inconstitucionalidad, validez e inicio de vigencia de los tratados.	73

CAPITULO I I I

REGULACION JURIDICA DE LA DEUDA PUBLICA

3.1 Normas ordinarias en materia de deuda.	76
3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	78
3.3 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.	79
3.4 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público	82
3.5 Ley de Ingresos.	85
3.6 Presupuesto de Egresos	87
3.7 Revisión de la Cuenta Pública Federal.	97
3.8 Ley Orgánica del Banco de México	102
3.9 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	104
3.10 Ley de Planeación	107

CAPITULO I V

LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.

4.1 Definición Legal de Deuda.	110
4.2 Entidades autorizadas para contratar	111
4.3 Facultades de la Secretaría de Hacienda.	116
4.4 Programación de la Deuda	123
4.5 Contratación por el Gobierno Federal	128
4.6 Contratación por entidades diversas del Gobierno Federal.	131
4.7 Vigilancia de las Operaciones.	136
4.8 Registro de las Obligaciones Financieras	138
4.9 Comisión Asesora de Financiamientos Externos	143
4.10 Adiciones a la Ley de Deuda Pública	147
4.11 Modificaciones a la Ley de Deuda Pública.	150
CONCLUSIONES	154
BIBLIOGRAFIA	157

P R E F A C I O

Este trabajo se inició al preguntarme porqué países con economías desarrolladas, fuertes económicamente como es el caso de algunos europeos, el Japón o los Estados Unidos de América, otorgan financiamientos a nuestro país, cuando la opinión generalizada es que nuestra deuda es impagable.

Nadie sensatamente presta algo que sabe que no va a recuperar, en todo caso lo dona, pero no lo presta.

Por desgracia para mí, la respuesta compete encontrarla a especialistas de otras disciplinas.

Como resultado de la recopilación del material bibliográfico, quedó al descubierto la existencia de un terrible vacío en materia de estudios netamente jurídicos sobre la Deuda Pública, lo cual me animó a realizar este trabajo.

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

La Deuda Pública es uno de los problemas económicos y políticos más importantes que actualmente enfrenta el Gobierno. Los niveles de endeudamiento han llegado a grados tan elevados que afectan el funcionamiento del Estado mismo.

Hoy en día, la opinión pública, los partidos políticos, los medios de información y el Gobierno mismo, han destacado la importancia que entrañan tanto los altos montos de endeudamiento para con el exterior, como los contraídos dentro del territorio mismo del Estado Mexicano.

Respecto del endeudamiento exterior, la mayor parte de las divisas obtenidas por los mexicanos, ya sea a través del Comercio Exterior o por medio de empréstitos o negociaciones del Gobierno, son destinadas a pagar los el capital y los intereses generados por la propia deuda exterior.

Por lo que hace a la deuda interior, los financiamientos obtenidos por el Gobierno tienen que ser solventados por el mismo pueblo.

Aunque la opinión pública se alarma solo por el

endeudamiento público externo, el problema abarca tanto a la deuda nacional o interna como a la externa.

Las normas ordinarias que debieran desarrollar plenamente dichas leyes solo reglamentan algunos aspectos restringidos de la contratación de la deuda, casi limitando sus supuestos normativos a la actuación del Ejecutivo en detrimento del Legislativo.

Como puede observarse fácilmente, en esta tesis no se hará una narración histórica de la Deuda Pública.

La solución al pago de la deuda no es una tarea que solo incumba al Economista, al Político o al Administrador. El jurista debe intervenir y pugnar en los foros por la obtención de una Ley de Deuda que permita un manejo ordenado y sencillo del problema de la deuda, en la medida de lo posible.

En este trabajo se pretende analizar las disposiciones que se aplican en la actualidad respecto a la materia de la Deuda Pública. Si las disposiciones analizadas están o no de acuerdo con la Constitución, será indicado dicho hecho, pero eso no obstará para hacer el estudio de dichas disposiciones.

Las normas ordinarias que no están conformes con la

Constitución, serán analizadas, buscando la causa que generó su aparición para así complementar las indicaciones Constitucionales con las necesidades a las que responden las leyes ordinarias promulgadas en la materia.

Por último, la opción de una moratoria en el pago a los acreedores del gobierno nacional, opción tan mencionada últimamente, debe ser comprendida cabalmente, las implicaciones de esta decisión deben ser analizadas con todas las implicaciones que pudiera generar.

La Moratoria u Declaración de Suspensión de pagos no solo afectaría a los acreedores extranjeros, sino que también afectaría a todos los acreedores nacionales del Gobierno, como por ejemplo a acreedores tales como los tenedores de CETES, BONDES, CEPROFIS, etc. también serían afectados por una medida de esta índole. Todo acreedor nacional del gobierno resultaría perjudicado con una moratoria.

El Capítulo Primero de esta tesis pretende sentar antes que nada el concepto de la Deuda Pública, para después poder trabajar con él. Hacer un pequeño análisis de los tipos de deudas públicas, las causas y consecuencias económicas de la deuda, la forma en que actualmente se reglamenta la deuda haciendo énfasis en

las sanciones y penas de las normas de la materia. Como consecuencia de esto y en base a las leyes actuales se enuncian principios que deben regir la materia.

En el Segundo Capítulo se hace el análisis jurídico de las disposiciones Constitucionales relacionadas con la deuda, las facultades de los órganos Ejecutivo y Legislativo, con especial énfasis de las disposiciones que han perdido positividad. Además se hace indicación de algunos errores constitucionales que deben ser subsanados en esta materia.

En el Tercero, analizamos la legislación ordinaria que relacionada con la deuda, ya sea por los elementos personales que intervienen en sus manejo o por el procedimiento. Además se subrayan, tanto la jerarquía de las normas constitucionales respecto del Derecho Internacional Público, como las repeticiones y contradicciones existentes entre la multiplicidad de leyes existentes.

En nuestro Capítulo Cuarto, se analiza la Ley General de Deuda Pública, misma que no trata totalmente la materia del débito público. En adición, se proponen reformas para lograr un manejo eficiente de la deuda. Asimismo se indican las disposiciones que se encuentran en desacuerdo con nuestra Carta Magna.

CAPITULO PRIMERO

I. TEORIA DE LA DEUDA PUBLICA.

La Deuda Pública ha sido muy importante a todo lo largo de la historia de nuestro México como Estado. Desde que la lucha insurgente dió inicio, la deuda se hizo presente y si bien es cierto que los primeros préstamos sirvieron para financiar la lucha de independencia, también es cierto que la acumulación de los préstamos subsecuentes fueron acumulando su magnitud, a tal grado que el déficit fue quien derrocó a Iturbide, y ocasionó la intervención extranjera con Juarez. Así se vé como la deuda puso en peligro la autonomía e independencia del Estado mexicano.

Para los gobiernos contemporaneos del país, el desarrollo, empleo e independencia económicas han tenido que ser financiados, paradójicamente, a través de empréstitos constitutivos de deuda pública, tanto interna como externa.

La relevancia económica y consecuentemente la importancia política y social de la deuda, hace imperioso el estudio jurídico de la Deuda Pública.

La Deuda Pública debe ser estudiada de acuerdo a su importancia, dentro del campo del Derecho Constitucional y Administrativo. Materia a la cual, la doctrina ha dado poca importancia, a pesar de la trascendente institución jurídica que es. Hasta la fecha la doctrina ha hecho caso omiso a la elaboración de un estudio jurídico que trate de una forma totalizadora la Deuda Pública.

1.1 EL PROCESO DE ENDEUDAMIENTO

Para poder hablar de la Deuda Pública es necesario entender el proceso de endeudamiento, es decir la totalidad de las acciones que implican la contratación de deuda.

Se habla de endeudamiento como proceso en virtud de que el endeudamiento no es resultado de un acto aislado. La Deuda Pública deviene de una cadena de actos relacionados.

A fin de dar inicio a la explicación del endeudamiento es necesario hablar primero de los ingresos del Estado.

El ingreso pecuniario obtenido por los integrantes de un Estado en un tiempo determinado recibe el nombre de Renta Nacional.

Al respecto Martínez López nos indica: "Renta Nacional, es el total de ingresos que perciben todos los individuos integrantes de una Nación, por remuneración de sus servicios, venta de los bienes que producen o beneficios de la inversión de su capital, en un periodo determinado. La Renta Nacional es pues, el valor en moneda, en cierto lapso, de la producción de la comunidad..." (1)

De acuerdo a lo anterior, si la sociedad produce 10 pesos en un lapso determinado de tiempo, por ejemplo, un año, entonces, el Gobierno durante ese mismo lapso podrá grabar desde un centavo hasta una cantidad equivalente a esos 10 pesos, pero no más. Si para afrontar sus gastos, el Gobierno necesita, durante ese ejercicio fiscal, una cantidad mayor a los 10 pesos disponibles, entonces al Gobierno solo le quedará el camino del empréstito para financiar sus gastos.

La Deuda Pública es así resultado de una mayor gasto o riqueza consumida que la que fue producida.

Desde este punto de vista, una Deuda Pública constante y creciente es nota de una sociedad que

(1). Martínez López, Luis, Derecho Fiscal Mexicano, D.F., Ed. E.C.A.S.A., 4a. ed., 1985. p. 29.

consume más de lo que produce. Los economistas han dado en calificar a este tipo de economías, como economías regresivas. (2)

La Deuda Pública que permanece y se acrecenta es característica de una sociedad ineficiente, lo cual implica la ineficiencia del Gobernante respectivo.

1.2 CONCEPTO DE DEUDA PUBLICA

La Deuda Pública en nuestro país, consideramos que puede ser definida desde un primer punto de vista como todo aquel crédito contratado por el Ejecutivo, consentido por el Senado y el Congreso de la Unión, solventado por el Pueblo. Esta afirmación será fundada a lo largo de este trabajo para lo cual empezaremos por encontrar un concepto inicial de lo que comprende la Deuda Pública.

Según se indica en el diccionario de Guillermo Cabanellas, la Deuda Pública se define como "La emitida y garantizada por el Estado, cuya suscripción se ofrece pública y libremente a los particulares, sean nacionales o extranjeros, a los establecimientos bancarios,

(2)Cfr. Zamora, Francisco, Tratado de Teoría Económica, F.C.E. 16a. ed. México, 1978, p. 42

sociedades y personas abstractas en general."(3)

La definición de Cabanellas tiene el inconveniente de omitir el concepto jurídico de deuda, por lo que el concepto desde un principio se encuentra incompleto. La definición apuntada queda así circunscrita a matizar el concepto de deuda con el punto de vista administrativo. El aspecto obligacional de la deuda escapa a la definición apuntada con lo cual quedan muchas notas importantes fuera de la definición apuntada.

En un sentido amplio, por Deuda Pública debemos entender toda obligación pecuniaria en la que la Federación, las entidades federativas o los municipios tengan el carácter de obligados o acreditados.

Como el gobierno mexicano se encuentra integrado bajo la forma federal, la Deuda Pública puede ser generada por:

- a).-el Gobierno Federal;
- b).-los gobiernos de las entidades federativas y;

(3).Cabanellas Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. II, C-D, Ed. Heliasa, S.R.L. Buenos Aires, República Argentina, p. 695.

c).-los municipios.

Por las limitaciones a que se sujeta esta investigación, solo estudiaremos la Deuda Pública de la Federación. La Deuda de los Estados y Municipios se dejan fuera de este estudio porque cada una de ellas justificaria por si sola la elaboracion de un estudio exclusivo.

En cuanto a los elementos personales debemos mencionar que la Deuda Pública tiene como elemento pasivo al Gobierno Federal cuando tenga el caracter de obligado o acreditado y como elementos activos a los acreditantes, los cuales pueden ser personas físicas o morales, nacionales o extranjeras.

Los ingresos que obtienen los particulares por su actividad económica, son gravados por el Gobierno a fin de que éste pueda financiarse y así cumplir con sus metas fijadas para con la sociedad.

Los fondos de los que ha de proveerse la Federación para sufragar sus gastos cada ejercicio fiscal son establecidos cada año en la Ley de Ingresos.

"...Una vez que se ha obtenido el ingreso de la

contribución de los particulares, el Poder Público debe proceder a su inversión." (4)

El monto de los ingresos solicitados a la sociedad por el Gobierno son responsabilidad del Ejecutivo y los Legisladores.

La función de vigilar que el destino previsto de los recursos obtenidos sea alcanzado por el Gobierno, también es responsabilidad de los Legisladores y el Ejecutivo.

En teoría, los gastos del Gobierno Federal deberían de ser financiados por los súbditos en virtud de la obligación constitucional de contribuir a los gastos públicos.

En virtud de que los gastos de la Federación son mayores de lo que es posible recaudar de los súbditos, el Gobierno, como ya indicamos con anterioridad, solo puede recurrir al endeudamiento.

Si consideramos lo anterior, podemos completar nuestra incipiente definición de deuda, diciendo que:

(4). Fraga, Gahino. Derecho Administrativo, 5a. ed. Porrúa, México, 1986. p. 328.

La Deuda Pública es aquella que se contrae por financiamientos otorgados al Gobierno, con acreedores tanto nacionales como extranjeros, sin que importe el hecho de que el pago del mismo se haga dentro del mismo ejercicio fiscal en el que haya sido contratada o con posterioridad a él.

Las deudas públicas contratadas deben ser pagadas por el Gobierno, pues irremediamente todos los empréstitos deben de pagarse. Al respecto Domínguez Vargas menciona que "La forma más conocida de liberación es la amortización, medio adecuado y natural de liberarse de una deuda pagando el capital a los particulares si se trata de deuda pública interna o a otros gobiernos si se trata de deuda exterior."(5)

Lo que es importante señalar en este punto es el hecho de que los créditos que tengan que cumplirse fuera del ejercicio fiscal y los efectos ocasionados por los mismos, no son advertidos por los súbditos puesto que los efectos no son inmediatos y solo serán observados cuando se encuentre ya otro gobernante en turno, pues los efectos se advertirán con posterioridad al momento de cumplirse la obligación de pago de la deuda. Así el

(5). Domínguez Vargas, Sergio. Teoría Económica, Ed. Porrúa, 9a. ed, México, 1981. p. 126.

gobernante sucesor responsable del pago de las deudas será el que deba afrontar las implicaciones económicas, políticas y sociales del pago o no pago de la deuda.

Para Salas Villagómez "La Deuda Pública es un acto concreto de crédito público, por medio del cual un gobierno obtiene recursos provenientes de los miembros de una comunidad o de otros gobiernos o de entidades públicas o privadas, para reintegrarlos en un plazo determinado y pagando una cierta tasa de interés." (6)

La definición de Salas Villagómez atiende al aspecto crediticio de la Deuda Pública, así como a los sujetos que intervienen en la contratación de los empréstitos, pero consideramos que es inexacta porque define al acto mismo de contratación y no a la parte de pasivo del patrimonio del Estado. Si el crédito contratado es pagado dentro del mismo ejercicio fiscal en que fue contratado, entonces dicho crédito no representará un problema para la economía del Gobierno y para los súbditos de dicho Gobierno.

Todo crédito contratado será una Deuda del Gobierno, pero si es pagado en el mismo ejercicio

(6) Salas Villagómez, Manuel, La Deuda Pública, Nacional Financiera, S.A. México, 1950. p.16.

fiscal, entonces tal crédito no será problemático.

Así, consideramos que debe tenerse extremo cuidado en la autorización de créditos que tengan que cumplirse fuera del ejercicio fiscal en que se originen.

1.3 CLASIFICACION DE LAS DEUDAS

Las deudas que se paguen dentro del mismo ejercicio fiscal, que es el de un año, son las que han dado en llamarse deudas a corto plazo. (7)

Las deudas que se cumplan en un plazo mayor que las de corto plazo se denominan consolidadas y perpetuas. (8)

Las consolidadas y las perpetuas son más peligrosas para la economía de un Estado, porque los efectos tributarios y los problemas económicos que acarrear se hacen sentir mucho después de que el funcionario responsable de dicha contratación, se encuentre ya en su cargo, cuando, además, ya no es posible intentar acción alguna de responsabilidad contra ellos.

En cuanto a la responsabilidad del gobernante contratante y el momento de cumplimiento de las deudas

(7). Cfr. Salas Villagómez, op. cit. p.32.

(8). Ibidem.

podemos hacer la siguiente clasificación de las deudas:

- a).-deudas de ejercicio;
- b).-deudas de sexenio;
- c).-deudas fuera de sexenio.

a).-Deudas de ejercicio.-son a aquellas cuya amortización deberá hacerse dentro del mismo ejercicio fiscal en que se contrató, esto es, dentro del mismo año en que se contrajo la obligación.

b).-Deudas de sexenio.-son a aquellas cuya amortización deberá hacerse dentro del mismo sexenio en que se contrató, esto es, dentro del desempeño del mismo Presidente contratante. Si en nuestro país el Legislativo tuviera cierta responsabilidad podría verse alterada la clasificación que aquí se propone, subdividiendo este inciso en dos uno para el lapso que corresponde al Presidente y otro más corto para los Diputados, pero como hasta la fecha el Legislativo no tiene responsabilidad digna de mención, solo haremos referencia a la deuda contraída dentro del lapso presidencial.

c).-Deudas fuera de sexenio.-son las que se contraen por un Presidente, para ser pagadas dentro del desempeño de el o los presidentes subsecuentes.

La valoración que el gobernante haga de cada uno de

estos tipos de deuda será diferente porque el no cumplimiento de las deudas de ejercicio y de sexenio podría afectar la imagen pública del gobernante.

En cuanto a la calidad del acreditante, podemos distinguir las deudas:

a). internas.

b). externas.

a). internas. - Son aquellas deudas contratadas con acreditantes que tienen al mismo tiempo la calidad de súbdito del Estado obligado. El acreditante, si bien es cierto que es acreedor del Estado, también es seguro que está sometido al imperio del Estado, lo cual coloca al acreditante en una posición bastante desventajosa frente a su deudor.

Normalmente las tasas de interés de los bonos de deuda pública son de los más atractivos para el mercado inversionista, pero hacen correr el mayor riesgo a su acreedor, como lo es el capricho del deudor.

Un ejemplo de este riesgo se presentó en el sexenio de Lopez Portillo con los famosos mex-dolares, donde la voluntad del Estado, privó de sus dólares a los ahorradores que habían contratado e incrementado sus

cuentas en dicha divisa, obligándolos a recibir un tipo de cambio arbitrario y conveniente al parecer, solo para el Estado.

b). Externas. - Son deudas contratadas con entes soberanos o personas de derecho internacional público, por lo que la posición del acreditante frente al Estado obligado es diferente a la posición que guarda el contratante de deuda interna.

En este tipo de deudas, cualquier incumplimiento por parte del obligado generaría conflictos de derecho internacional, lo cual pondría en una posición más difícil al deudor, que si se tratara de deuda interna, contratada con sus mismos súbditos. Los conflictos a los que hacemos referencia ya se han dado en nuestro país, además de otros casos en Africa y Sudamérica. (9)

En nuestro país solo basta citar el caso de la famosa guerra de los pasteles en el que deudas irrisorias ocasionaron la intervención de los Estados acreedores o de los Estados cuyos súbditos habían prestado sumas a nuestro país.

(9). - Antokoletz, Daniel, Tratado de Derecho Internacional Público, 5a. ed. T. II. Ed. LA FACULTAD, p. 50.

Aún cuando el Derecho Internacional ya ha formulado principios al respecto, como el de EL COBRO PACIFICO DE LAS DEUDAS, es importante no olvidar este tipo de experiencias con el fin de no repetir las nuevamente. La externa no solo puede afectar al Estado deudor, sino también al acreedor. En cuanto a el objeto de pago que se pacte en el crédito, podemos clasificar las deudas en:

- a). deudas en moneda del obligado.
- b). deudas en moneda de diferente Gobierno.
- c). deudas en especie.

Es importante distinguir las deudas según sea el objeto de cumplimiento de cada una de ellas, pues la forma de cumplirlas, de reestructurarlas y tratarlas será completamente diferente para cada una de ellas. Tratándose de deudas contratadas en moneda del propio Estado obligado. El circulante y su respaldo en divisas o metales preciosos son responsabilidad del Estado deudor y por lo mismo lo pagado a los acreedores por el Estado deudor puede compensarse, en caso de iliquidez o insolvencia del Estado, a través de la emisión de nuevo circulante sin respaldo respectivo.

Por lo que hace a las deudas contratadas en moneda extranjera, es de mencionarse que en los contratos por los que se documenten créditos constitutivos de deuda

debe de cuidarse la onerosidad de la deuda resultante de variaciones en el tipo de cambio de la moneda pactada.

Las deudas en especie, son las deudas en las que se pacta no una moneda, sino una mercancía, como pudiera ser oro, petróleo, o cualquier otra mercancía. Este tipo de deudas deben de ser tratadas con sumo cuidado, pues la inflación afecta la cantidad pactada y puede llegar a generar costos imposibles de calcular.

Por lo que hace a la colocación de la deuda podemos distinguir las siguientes:

- a). deudas de colocación bancaria.
- b). deudas de colocación bursatil.

Normalmente la colocación de los créditos constitutivos de Deuda Pública, han sido manejados, en cuanto a su colocación entre el pequeño público inversionista, por los bancos. Con el auge de la Bolsa de Valores la colocación actualmente ha sido confiada también a comisionistas del mercado bursatil. Lo cual ha generado una competencia que todavía es difícil de predecir en cuanto a sus consecuencias, pero que es necesario que sea tomada en cuenta por el legislador para prevenir contratiempos que perjudiquen a los inversionistas y al Gobierno.

Si bien el manejo de la deuda en el medio bancario está reglamentado en leyes que tienen mucho tiempo de ser aplicadas el caso del mercado bursatil, se encuentra caracterizado por su cambio constante en un afán de adecuarse a las necesidades cambiantes del mercado. Esta característica del medio bursatil nos obliga a advertir la importancia de vigilar el manejo de la deuda en el medio bursatil.

1.4 LAS CAUSAS DE LA DEUDA PUBLICA.

Al hablar de la Deuda Pública, y de su importancia, se hace necesario saber el porque los gobiernos se endeudan. Los puntos de vista son muy diversos, pero lo importante es tener una idea clara de las razones que lo motivan, para así poder encontrar soluciones al pago de la deuda.

El Gobierno del país, como todo gobierno, existe para organizar la sociedad y permitir la coexistencia de todos sus integrantes. Esta actividad que desarrolla el Gobierno, requiere de elementos materiales y personales para su consecución.

Los medios con que cuenta el Gobierno para allegarse de dichos elementos son los recursos

económicos.

Los recursos económicos que utiliza el Gobierno son obtenidos de sus súbditos. Estos recursos reciben el nombre de contribuciones. Al respecto, la Constitución en su artículo 31, fracción IV establece que son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En base a lo anterior, los gobiernos deben conseguir los fondos para realizar sus actividades, para que una vez obtenidos, el mismo gobierno pueda destinarlos a los gastos que tenga previstos.

En México, cada año se establecen los ingresos (ley de ingresos) y los egresos (presupuesto de egresos) que la Federación habrá de consignar durante el lapso de un año, en su contabilidad.

Cuando el Gobierno se obliga por arriba de los ingresos que puede obtener de sus súbditos, el Gobierno comienza a endeudarse. El endeudamiento origina que las cargas impositivas o tributarias sean mayores en ejercicios fiscales posteriores, ya que, además de los

gastos normales del ejercicio fiscal correspondiente deberán incluirse dentro de los egresos el pago de las deudas pendientes, así como sus accesorios, como son los gastos, las comisiones y los intereses.

Entre los autores mexicanos encontramos una recopilación de criterios en Salas Villagomez, quien menciona que tres son las causas principales de endeudamiento público "... a) la cobertura de un déficit presupuestal; b) la construcción de obras públicas y c) la prosecución de una guerra."(10)

LA COBERTURA DE UN DEFICIT PRESUPUESTAL. -Hasta antes de la Gran Depresión de los Estados Unidos de América era generalmente aceptado que "...una sana política financiera gubernamental consistía en el mantenimiento de un presupuesto en equilibrio - gastos totales igual a ingresos totales- o, mejor aún, en la obtención de un remanente o excedencia de los ingresos frente a los gastos".(11)

Después de la Depresión mencionada las ideas dominantes cambiaron entre los teóricos, a causa de la búsqueda de soluciones al grave problema enfrentado por

(10).Salas Villagomez, . op. cit. p. 33

(11).Salas Villagomez, op. cit. p. 21.

el país, aparecieron las ideas de Keynes y los gobernantes acogieron con rapidez las ideas de dicho autor. El gasto público pronto empezó a utilizarse para tratar de solucionar la crisis.

Estas ideas se transmitieron a los demás gobiernos y de pronto sucedió que el gasto se consideró que no era malo que fuera deficitario con tal de que corrigiera los graves efectos ocasionados por los ciclos económicos.

LA CONSTRUCCION DE OBRAS PUBLICAS. -en cuanto a esta causa se ha considerado que dichos gastos, por su misma magnitud implican la inversión de grandes cantidades, mismas que redituarán beneficios posteriores por lo que su existencia resulta aceptable.

El problema oculto que se genera concomitantemente con este tipo de gastos, es el hecho de que de cualquier forma la realización de obras publicas en el presente, impide la elaboración de otras en el futuro, limitando el gasto y agrandando los compromisos de los futuros gobiernos.

LA PROSECUCION DE UNA GUERRA. -es uno de los casos en los que, generalmente el gasto público se dispara y genera una derrama que de cualquier forma tendrá que ser pagada.

Por nuestra parte, consideramos que las causas antes mencionadas no son "per se" originadoras del endeudamiento, sino solo en el caso de que dichos gastos no sean cubiertos durante el mismo ejercicio, en virtud de haberse previsto en la ley de Ingresos correspondiente al ejercicio fiscal en curso. De seguir el criterio de Salas Villanueva, podríamos concluir que las causas del endeudamiento son tantas como conceptos de gasto se incluyan en el presupuesto de egresos respectivo, lo cual no es cierto. La verdadera causa de endeudamiento radica en un gasto mayor a los ingresos de determinado ejercicio fiscal, como ya lo expresamos en el párrafo anterior.

En el caso de una guerra, el endeudamiento puede aumentar o no. En caso de que aumente, el monto en que se incremente dependerá de que, lo gastado esté más allá de la capacidad contributiva de los súbditos del gobierno, pero no del hecho de que exista una guerra. Lo mismo podría decirse en el caso de la construcción de las obras públicas.

En lo referente a la cobertura de un déficit público, consideramos que esta es la causa directa del endeudamiento público. El déficit indica que el gasto del gobierno excede la capacidad contributiva de los

gobernados, capacidad que debió considerarse al discutirse la ley de Ingresos correspondiente.

LA DOCTRINA. - Por desgracia, una de las causas que más han generado un crecimiento de la deuda, radica en la doctrina. Si bien las críticas antes planteadas pueden aplicarse a esta posición, debemos destacar el hecho de que la deuda pública se ha visto incrementada en virtud de las ideas doctrinarias que se han venido desarrollando a partir de fines del siglo XIX y principios del actual. Autores como Marx y Keynes han cautivado a la mayoría de nuestros políticos, catedráticos y tratadistas, que al sumarse a los partidarios de dichas teorías han dado carta de naturalización en nuestra legislación a tales ideas.

Es obligación de quienes consideramos al gasto o presupuesto deficitario un problema mayor a los que se pretenden resolver con dicho gasto, promover en los foros públicos, en las asociaciones, sindicatos, en las universidades y escuelas la conscientización en el público de que el gasto público debe ser equilibrado y acorde a las posibilidades de sus súbditos, pues en última instancia, serán estos quienes paguen dichos gastos.

La única causa directamente generadora de deuda

pública por si misma es el gasto realizado mas allá de la capacidad de recaudación que tenga el Gobierno durante el mismo ejercicio fiscal.

1.5 CONSECUENCIAS DEL ENDEUDAMIENTO.

Si no olvidamos que el estudio que realizamos en esta tesis, pretende ser preponderantemente jurídico, podemos decir que la consecuencia inmediata del endeudamiento, será el pago de intereses así como el principal recibido.

Dominguez Vargas señala tres formas en las que se puede intentar la liberación del adeudo: 1. mediante la emisión de obligaciones amortizables, caracterizadas por altos intereses estipulados, mismos que obligan al Estado emisor a pagar lo antes posible dichas obligaciones; 2. por amortizaciones terminables, en las que el pago del capital se deberá pagar dentro de un plazo máximo fijado y mediante amortizaciones periodicas y sucesivas; y 3. Por la conversión de intereses, que consiste en la disminución de los intereses que cause el adeudo, declarado unilateralmente por el gobierno obligado. (12)

(12) Dominguez Vargas, op.cit. p. 126.

Sin importar la causa del endeudamiento lo que los gobiernos gasten hoy, deberá pagarse con posterioridad.

Además de las consecuencias jurídicas que son el cumplimiento y pago, tanto del principal como de los intereses, así como el incumplimiento es necesario analizar las consecuencias políticas y sociales.

Si las causas del endeudamiento, deben analizarse para entender el problema, también es necesario entender sus consecuencias, pues, de hacerlo no solo estaremos en opción de saber porque nuestro gobierno se encuentra endeudado, sino también cuales serán las consecuencias de haber recurrido a los empréstitos.

Como ya mencionamos al inciar este capítulo, si el gobierno necesita recursos económicos por arriba de lo que sus gobernados producen, este solo tiene la alternativa de recurrir a los empréstitos. En este punto poco importa si se endeuda en pesos, en oro o en dolares, lo que importa es que su Única alternativa son los empréstitos.

De acuerdo a lo antes indicado, si el Gobierno recurre al empréstito es porque ya no puede tomar más recursos de sus súbditos. En el caso de que aún se intentara tomar más recursos de los gobernados los

niveles de inconformidad por el aumento en las cargas contributivas podrían significar un reto a la paz y orden público por el que todo Gobierno debe propugnar.

Por otra parte si el Gobierno recurre al empréstito salvará un problema actual, pero asegurará la existencia de uno futuro.

Si el dinero recibido hoy para completar los gastos públicos proviene de empréstitos, dicha cantidad, en un futuro determinado, tendrá que ser pagada. Su pago tendrá que cargarse a los gastos del Gobierno en el Presupuesto de Egresos y en consecuencia su financiamiento tendrá que ser pagado por los gobernados en virtud de que dichos recursos deberán preverse en la Ley de Ingresos respectiva.

Si a los gastos normales que en un futuro deba afrontar el Gobierno, tendremos que sumar el pago de los empréstitos utilizados con anterioridad resulta que las cargas impositivas serán mayores y en consecuencia la sociedad empobrecerá y aparecerá y acrecerá un sentimiento de inconformidad con el Gobierno.

Endeudarse ahora es asegurar los problemas políticos de los gobiernos futuros y esto es algo a lo

que no tiene derecho ningún gobierno que pretenda tener una actuación justificada.

Cierto es que los gobernantes mucho han argumentado el hecho de que si los recursos obtenidos a través de empréstitos son destinados a actividades productivas, tendremos como consecuencia que lo obtenido por préstamos podría ser pagado sin mayores costos para la sociedad.

Ante la tesis anterior, debemos reconocer la veracidad del argumento, pero no la veracidad de las consecuencias fácticas. El argumento mencionado tiene ya varios años como argumento de batalla de los encargados de justificar la contratación de deudas. La falsedad no radica en el argumento mencionado, sino en las consecuencias reales que todos los gobernados vemos en el país.

De ser cierto el argumento en cuestión, cada día tendríamos menos cargas fiscales en virtud de los financiamientos, lo cual a todas luces no es cierto, ya que las contribuciones son cada día mayores y si observamos el destino del gasto podremos ver que los recursos destinados al pago de la deuda y sus consecuencias es mayor a los recursos obtenidos por actividades productivas del mismo Gobierno.

Por otra parte, cada año vemos que la deuda es mayor, no importa si hablamos de deuda interna o externa. El endeudamiento global crece cada año. Esa es una de las mayores pruebas de error del argumento esgrimido por nuestros gobernantes. Ante lo cual es necesaria nuestra intervención, la intervención de los profesionistas del derecho.

1.6 ORGANIZACION LEGAL DEL TRATAMIENTO DE LA DEUDA.

Uno de los mayores problemas en el tratamiento de la deuda consiste en el hecho de que la deuda del país no se encuentre reglamentada de una manera organizada, coherente y acorde a la realidad de los tiempos actuales, así como al orden y verdadera vigilancia que debe imperar sobre el tratamiento de las operaciones de endeudamiento.

La crítica y estudio de las disposiciones legales, que aquí hagamos, tendrán como una de sus finalidades el proponer la creación de un cuerpo normativo en el que se trate como un todo orgánico la Ley de Ingresos; el Presupuesto de Egresos; la actual ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública.

Las leyes anuales de Egresos, Ingresos y Cuenta

Pública deben de encontrarse acordes una con otra para así lograr reducir las confusiones y contradicciones que se generan por el hecho de que cada ley se encuentra desarticulada de las demás. Por lo antes indicado nos inclinamos a favor de la creación de un cuerpo legal que englobe las disposiciones de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Deuda Pública y revisión de la Cuenta Pública por el Legislativo.

1.6.1 SUPUESTOS JURIDICOS, CONSECUENCIAS Y PENAS

Como hemos de recordar, toda norma jurídica se integra por un supuesto o hipótesis y una consecuencia de derecho.

En algunos casos la consecuencia de derecho puede implicar una pena que se impone como sanción ante el incumplimiento de una norma. De hecho una de las formas de las que se vale el derecho para tratar de conseguir el cumplimiento de sus preceptos son las penas.

En las leyes de Deuda, así como en las de Presupuesto y Gasto, se presenta el problema legal de no existir sanciones y penas que realmente influyan en el ánimo de los funcionarios públicos, dada la penalidad manifiesta que pudiera llegar a ostentarse..

Para que los funcionarios cumplan las disposiciones, estarían las sanciones y penas. Deben preverse consecuencias ante el incumplimiento del Ejecutivo y Legislativo, de las obligaciones establecidas.

La mayoría de las disposiciones en materia de Deuda Pública establecen obligaciones, pero no señalan penas o sanciones a aquellos funcionarios que no cumplen lo preceptuado por las normas administrativas.

La implementación de sanciones y penas, no sería la solución ideal al problema, pero trataría de obligar por la fuerza el cumplimiento de las disposiciones establecidas por las leyes respectivas.

La norma jurídica normalmente se encuentra integrada por dos elementos: la hipótesis de la norma y la consecuencia de derecho. En caso de no cumplirse la consecuencia de derecho, aparecerá entonces la coacción. Así, la coacción, es una de las características fundamentales, aunque no esencial, de la norma jurídica.

A pesar de las opiniones en contra que pudieran vertirse. Nosotros consideramos que la fuerza del derecho descansa de manera muy importante en la coacción o amenaza que el Gobierno dirige a sus súbditos, para el caso de incumplimiento de los preceptos legales.

1.7 PRINCIPIOS QUE RIGEN LA DEUDA PUBLICA

La deuda pública es una materia que se ubica dentro del campo del derecho financiero y por lo mismo se encuentra, al igual que los impuestos, regida por una serie de principios que podríamos calificar de paralelos a los impositivos.

Los principios a los que aquí hacemos mención serán estrictamente los constitucionales, por una parte, y los legales ordinarios derivados de las disposiciones legales vigentes. No mezclaremos los principios mencionados con consideraciones de índole filosófica o de alguna otra índole.

Por otra parte, distinguiremos los principios aplicables a la deuda interna y a la externa.

1.7.1 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.

Los principios Constitucionales en materia de Deuda Pública son aquellos, que como su nombre lo indica, se encuentran establecidos en la Constitución. Este tipo de principios pueden consistir en derechos fundamentales de

los gobernados o en facultades y obligaciones de la Autoridad.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD. -Este principio debe ser entendido como la sujeción a las leyes del país, por parte de las autoridades, en el procedimiento de contratación de deuda. En este punto es necesario aclarar que por leyes debemos entender a la Constitución en primer término y a las leyes y toda norma jurídica que de aquella dimanen.

Al respecto el artículo 133, Constitucional establece:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión."

El Principio de Legalidad en materia de débito podría redactarse en los siguientes términos:

"Toda deuda contratada por la Federación, deberá sujetarse a la Constitución y a las leyes que de esta dimanen."

Este es el principio más importante de todos los que rigen el endeudamiento público desde el punto de vista de jerarquización normativa.

Dentro de este principio podemos encontrarse otro principio a su vez, al que llamaremos Principio de Constitucionalidad, que es derivación del de Legalidad, pero para subrayar la más alta jerarquía de la norma constitucional frente a las leyes que de ella dimanar, debemos destacarlo.

PRINCIPIO DE CONSTITUCIONALIDAD -Este principio forma parte del principio de legalidad, pero por la diversa jerarquía de las leyes, es necesario destacarlo y mencionar que antes del respeto a cualquier ley ordinaria o cualquier norma jurídica que derive de la Constitución o las leyes, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial deben someterse a la Constitución.

El artículo 133 Constitucional establece el fundamento a este principio al decir: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión."

Por otra parte el artículo 135 Constitucional establece la manera específica de reformar la Constitución al indicar que:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas llegen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados."

De ésta forma, además de la aprobación del legislativo federal deberá reunirse la aprobación de la mayoría de las legislaciones estatales, es decir, la mitad más uno de las legislaturas estatales, las cuales son el número de dieciséis, toda vez que la aprobación del legislativo federal implica la aprobación de la legislatura local del Distrito Federal. (art. 43 Constitucional).

De lo antes expuesto debemos concluir que la Constitución posee una jerarquía superior a todas las demás leyes y tratados, y que la única forma de modificarla es a través del procedimiento mismo de reformas constitucionales y no a través de disposiciones en leyes derivadas de la Constitución.

La Constitución es la ley que debe ser acatada antes que ninguna otra. Leyes como la Ley General de Deuda Pública, deben ser adecuadas a la Constitución, para ampliar y desarrollar los textos constitucionales.

El Principio de Constitucionalidad podría redactarse de la siguiente forma: "Toda deuda contratada por la Federación, deberá sujetarse a la Constitución. Las leyes que dimanen de la Constitución deberán de limitarse a desarrollar y ampliar el texto constitucional."

PRINCIPIO DE FUNDAMENTACION LEGAL. -Consiste en el hecho de que "Todo empréstito o deuda contratada debe fundarse en una ley acorde con la norma constitucional."

El artículo 31 Constitucional establece que "Son obligaciones de los mexicanos: ... IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

Si bien el artículo 31 fracción IV, antes citado, establece esta obligación respecto de los impuestos, esta disposición es aplicable a los empréstitos, toda vez que éstos son impuestos con pagos diferidos a ejercicios fiscales posteriores.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.-Este principio debe de observarse en virtud de que el pueblo del Estado mexicano es el obligado a pagar las deudas contratadas por el gobierno. El principio podría enunciarse en la siguiente forma:

"Toda deuda contraída por la Federación debe ser publicada a todos los gobernados."

El fundamento a este principio se encuentra en el artículo 72 Constitucional, inciso a, que al hablar del proceso legislativo dispone lo siguiente, "a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quién, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente."

Por otra parte, como otro fundamento a este principio debemos indicar que "A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país." según disposición del artículo 69 Constitucional.

Además el artículo 76 en su fracción I, de la misma

Constitución menciona que es facultad exclusiva del Senado: *1.-Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso.;*".

PRINCIPIO DE CUMPLIMIENTO O DE PAGO. -Este principio se deriva de lo estipulado en el artículo 73 fracción VIII de la Constitución, en el que se establece la facultad del Congreso para "...mandar pagar la deuda nacional..." entendiéndose por esto que el Congreso debe de mandar pagar la deuda contratada de acuerdo a la Constitución y las leyes que deriven de ella."

De lo expuesto debemos concluir que " Toda deuda legalmente contratada debe ser pagada por el Gobierno Mexicano. Esta afirmación tan simple implica muchos problemas tanto para el Gobierno como para los prestamistas del Gobierno Mexicano. Por un lado presume que las deudas que no se encuentren contratadas de acuerdo a las bases dadas por la Constitución y las leyes que de la misma derivan, no deben ser pagadas. Si los prestamistas actuaron con temeridad al prestar dinero al Gobierno sin haber agotado el trámite de autorización legal, habrán actuado con torpeza y es bien sabido que en derecho nadie puede alegar su propia

torpeza de acuerdo a la máxima "nemo auditur turpitudinem allegans propriam causam."

Si para los acreedores nacionales el problema es latente, para los extranjeros el problema es mayor, pues la deuda externa se ha convertido en uno de los estandartes de los partidos de oposición y de llegar al poder alguno de ellos podrían desconocer deudas fundándose en derecho, lo cual si bien sería completamente posible, no importaría a los acreedores afectados los cuales tratarían a toda costa de solucionar su problema, con los consecuentes problemas para el país deudor tratándose de créditos internos o externos y los países acreedores, tratándose de créditos externos.

Mientras no se dé una reforma a las disposiciones ordinarias, una solución sería el hecho de que los acreedores extranjeros evitaran proveer fondos al Gobierno mexicano hasta en tanto no se hayan cumplido las disposiciones constitucionales y legales ordinarias de nuestro orden jurídico para así evitar el entregar fondos a nuestro Gobierno, siendo que puedan no ser autorizados durante el trámite de, o peor aún que no llegue a realizarse el trámite de autorización correspondiente.

Si bien es cierto que cualquier miembro de Ejecutivo podría criticar esta postura, por la lentitud que se originaría en las contrataciones de empréstitos, nosotros defenderíamos nuestra postura proponiendo que se modificara el procedimiento de contratación para hacerlo rápido y confiable y así salvar el inconveniente de cumplir las disposiciones legales en su totalidad.

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-ya que toda deuda contratada por la Federación deberá pagarse por los súbditos. Es pertinente enarbolar este principio en materia de Deuda Pública, ya que es necesario que los gastos públicos sean proporcionados a la capacidad de sus contribuyentes. Este principio no se encuentra consignado en la Constitución pero sería conveniente lograr su inclusión a fin de asegurar que los gastos públicos no sean desmedidos en relación a la capacidad de sus súbditos. Sería un principio fundado en la Justicia y la Equidad.

1.7.2 PRINCIPIOS DE DEUDA INTERNA

Tratándose de deudas contraídas en el interior del país con súbditos del Gobierno debe cumplirse con los siguientes principios:

PRINCIPIO DE INCLUSION DE LA DEUDA EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y LEY DE INGRESOS.-una garantía

para los súbditos sería el incluir en ambas leyes los montos de endeudamiento del Gobierno a fin de que los integrantes de la población conocieran los montos reales de endeudamiento. Este principio tendría bastante relación con el principio de publicidad antes indicado.

PRINCIPIO DE REVISION DE LA DEUDA EN LA LEY DE CUENTA PUBLICA. -Si la revisión de la cuenta pública incluye todos los aspectos contables del Gobierno, es necesario que se cuiden los montos de endeudamiento y se hagan consignar en la ley respectiva dando publicidad a los debitos gubernamentales.

1.7.3 PRINCIPIOS DE DEUDA EXTERNA

Estos principios atienden a la forma que debe seguirse para la concertación de todo endeudamiento en el exterior.

PRINCIPIO DE AUTORIZACION DEL CONGRESO. -En relación con los endeudamientos con el exterior debemos mencionar este principio. Que puede expresarse en los siguientes términos. "Todo crédito contratado por el Ejecutivo debe ser autorizado por el Congreso."

Digno de mención es el hecho relativo al momento de otorgamiento de la autorización de la contratación.

PRINCIPIO DE ENDEUDAMIENTO EXCLUSIVO DEL GOBIERNO FEDERAL.-Este principio deriva de la prohibición constitucional establecida en el artículo 117, fracción VIII, cuando dice: "Los Estados no pueden, en ningún caso: ...VIII.-Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional."

Una crítica que podemos hacer a esta disposición constitucional es respecto al supuesto de que un nacional, radicado o no dentro del territorio nacional, contrate con los Estados de la Unión sujetando el contrato respectivo a la ley de un Estado extranjero. Dicho supuesto no quedaría dentro de la prohibición establecida y podría válidamente contratarse, y por desgracia ir contra de la intención perseguida en la fracción citada.

1.7.4 PRINCIPIOS DE DERECHO INTERNACIONAL

En el Derecho Internacional se han venido generando una serie de principios que tienen como función señalar directrices en materia de deuda externa. Entre ellos mencionaremos solo los siguientes:

PRINCIPIO DE COBRO PACIFICO DE LAS DEUDAS NO SATISFECHAS.-Fundados en las ideas sobre el cobro pacífico de las deudas, expuestas por el ilustre jurista sudamericano Luis María Drago.

Se conoce como "Doctrina Drago", lo expuesto en "...una nota que Luis María Drago siendo Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina, dirigió al Gobierno de los Estados Unidos de América, para expresar el punto de vista del gobierno argentino sobre la intervención de varias potencias europeas en Venezuela, en 1902." (13)

PRINCIPIO DE CUMPLIMIENTO O PAGO.-Si bien es cierto que este principio ya fue mencionado al tratar de los principios constitucionales. Su mención se repite a la luz del Derecho Internacional Público. Por ser un enfoque diverso del antes utilizado. (14)

Este principio, originado en el Antiguo Derecho Romano, "PACTA SUM SERVANDA" ha ingresado al campo del derecho internacional con fuerza propia para convertirse

(13) Antokoletz, Daniel, Tratado de Derecho Internacional Público, Ed. LA FACULTAD, 5a. ed. t. II. Buenos Aires, Argentina, p.50.

(14) supra. p. 30.

en uno de los principios jurídicos en los que se sustenta actualmente el Derecho Internacional Público.

PRINCIPIO DE PAGO EN FUNCION DE LAS POSIBILIDADES DEL DEUDOR. -Este principio se encuentra en gestación y aparece como respuesta a los problemas que afrontan los países deudores en el pago de capital e intereses por concepto de Deuda Externa.

Destinar recursos económicos al pago de intereses y capital de la deuda pública externa puede originar problemas sociales, como consecuencia de la concomitante reducción del gasto público para otros rubros que generen derrama y beneficios internos.

Es necesario indicar que el primer exponente de estas ideas fue el peruano Alán García. Sus ideas han encontrado eco entre los gobernantes de los demás países deudores, ante la imposibilidad de pagar las deudas contraídas con anterioridad. Por lo que es de preverse que muchos otros gobernantes de los países endeudados se unan a esta postura, pues en última instancia, no tienen otro camino que tomar ante el problema del débito público.

Es importante aclarar que, el Gobernante que decida

pagar la deuda o no pagarla no será el responsable de los problemas políticos y económicos que su decisión propicie. ¡Los verdaderos responsables serán los gobernantes que los contrajeron irresponsablemente y el pueblo que permitió el abuso del poder!

CAPITULO SEGUNDO

2. REGULACION JURIDICA DE LA DEUDA PUBLICA.

Si deseamos terminar con el grave problema de la Deuda Pública, es necesario que en una primera instancia conozcamos y entendamos las disposiciones jurídicas relativas a la Deuda.

Como un primer paso veremos cuales son las leyes relacionadas con el pago de la deuda, para después analizar las disposiciones indicadas en cada una de ellas.

2.1 DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA DEUDA.

Las disposiciones jurídicas que están relacionadas con el trato de la deuda son:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de enero de 1917..

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O. 29-XII-1976.

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. D.O. 31-XII-1976.

La Ley General de Deuda Pública. D.O.* 31-XII-1976.

Ley de Cuenta Pública Federal. (anual).

*D.O. (Diario Oficial de la Federación)

Ley de Ingresos. (anual).

Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación. (anual).

Ley Orgánica del Banco de México. D.O. 31-XII-1984.

La Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda. D.O. 29-XII-1978.

La Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de la República., D.O. 12-XII-1983.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. D.O. 26-XII-1988.

Ley de Planeación. D.O. 5-I-1983.

2.2. LA DEUDA PUBLICA SEGUN NUESTRA CONSTITUCION.

Por ser la norma constitucional la de mayor jerarquía e importancia en nuestro sistema jurídico, daremos inicio a nuestro análisis legal con los textos constitucionales.

Debemos advertir que en la Constitución vigente no se hace distinción entre la deuda externa y la interna a pesar de las diversas consecuencias que pueden generarse de cada una de ellas. Además de que el trato que se ha dado a la deuda ha sido escaso pues como veremos más adelante muchos problemas relativos al débito público no encuentran previsión constitucional expresa.

2.2.1 FACULTADES DEL EJECUTIVO.

De acuerdo a la Constitución la facultad del Ejecutivo en materia de empréstitos y deuda es: celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación. (art. 73, VIII, Constitución.)

La facultad del Ejecutivo antes mencionada no la encontramos dentro de el artículo destinado a establecer las Facultades del Ejecutivo, es decir, el art. 89 Constitucional, sino dentro del artículo 73 donde se consignan las facultades del Congreso.

Resulta paradójico que, a pesar de que el Ejecutivo maneja en la práctica coidianamente los asuntos relativos al débito público, la única facultad que la Constitución concede al Ejecutivo es la de la simple celebración, siendo el Congreso el que tiene la mayor cantidad de facultades respecto al manejo de la deuda.

Las facultades mencionadas, han sido abandonadas por el Legislativo, para permitir que sean ejercitadas por el Ejecutivo.

Solo ante un Congreso plural ideológicamente, en el

que un fuerte grupo de legisladores tuvieran la independencia de pensamiento para reivindicar la dignidad legislativa podría darse un verdadero manejo Legislativo de la deuda y los empréstitos.

Dentro de las facultades que debemos mencionar es de advertirse que las hipótesis previstas por el artículo 73 fracción VIII, y dentro de las cuales deben de encontrarse los créditos que contrate el Ejecutivo. La que supone un tratamiento diverso es la que se refiere a la de situaciones de emergencia, de acuerdo a los supuestos del artículo 29 Constitucional.

Empréstitos para situaciones de emergencia. -De lo mencionado se desprende que para contratar un empréstito en situaciones de emergencia es necesario que previamente se haya hecho la declaración de suspensión de garantías, en acordancia con el procedimiento establecido por el artículo 29.

El artículo 29 (reformado por decreto de 14 de abril de 1981, publicado en el diario Oficial de 21 de abril de 1981) señala que:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad

en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que considere necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempos de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."(15)

Aunque las hipótesis que se preveen en el artículo 29 Constitucional son aquellas que obligan al Ejecutivo a solicitar la declaración del estado de emergencia y suspensión de garantías, puede darse el caso de que la emergencia que afronte el país o determinada porción de él, pueda ser solventada mediante la implementación de créditos.

(15) art. 29 Constitucional.

Los créditos aquí tratados no son de los que estén previamente autorizados, el Gobierno no debe de tener recursos por lo que debe solicitar la autorización aludida para la contratación de créditos que bien podríamos llamar contingentes.

En este caso, los créditos contingentes solo podrían darse dentro de las hipótesis del artículo 29 Constitucional, de acuerdo al procedimiento establecido en el mismo por lo que nunca podrían otorgarse fuera de tales hipótesis.

Las demás hipótesis que pueden darse en la celebración de empréstitos deben de estar reglamentadas en las Bases expedidas por el Congreso para la celebración de empréstitos.

Las bases para la contratación de empréstitos en nuestra legislación se encuentran en la Ley General de Deuda Pública.

La Ley General de Deuda Pública no expresa ni desarrolla los supuestos expresados por el artículo 73 fracción VIII, de la Constitución. Por lo tanto nosotros consideramos que es necesario se elabore una nueva Ley Federal de Deuda Pública, donde se mencione el

procedimiento necesario para contratar los siguientes empréstitos:

- Empréstitos, que produzcan ingresos;
- Empréstitos para la regulación monetaria; y
- Empréstitos para la conversión.

En tanto que no se regule en la Ley General de Deuda Pública cada uno de los supuestos contemplados en el artículo 73 fracción VIII, de la Constitución. El Ejecutivo no tiene bases firmes para desarrollar su gestión dentro de la legalidad que impone la Constitución.

La función del Ejecutivo en este supuesto caso de que dentro de la Ley General de Deuda Pública no se contemplan los supuestos Constitucionales para la contratación de empréstitos, es la de dirigir al Congreso la iniciativa correspondiente en la que se contemplen y desarrollen los supuestos Constitucionales. Solo de esta forma el Ejecutivo puede salvar su responsabilidad al contratar empréstitos al margen de la Constitución, al margen de la Ley.

Como conclusión debemos mencionar que la actual Ley

de Deuda no contempla los supuestos constitucionales, por lo que Ejecutivo, para mantener sus actos dentro de la legalidad debe de mandar una iniciativa de ley al Congreso donde se subsanen las omisiones de que adolece la actual Ley de Deuda.

2.2.2 FACULTADES DEL CONGRESO.

Como ya hemos apuntado con anterioridad, el Congreso tiene más facultades que el Ejecutivo.

Tratándose de cuestiones relativas al débito público, al menos en la Constitución, el Congreso tiene mayores facultades que el Ejecutivo.

Constitucionalmente, al Congreso le corresponden cuatro facultades en comparación a la única facultad que posee el Ejecutivo, por lo que de acuerdo a la Constitución, la intervención legislativa debería ser mas relevante.

Las facultades constitucionales que corresponden al Congreso respecto al tratamiento de la Deuda Pública son:

-dar bases para la celebración de los empréstitos.

- aprobar los empréstitos.
- reconocer la Deuda Pública.
- mandar pagar la Deuda Pública.

2.2.2.1 Bases para celebrar empréstitos. -El artículo 73 en su fracción VIII menciona que "El Congreso tiene facultad: ... Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con el propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29;"

La fracción antes citada es una de las piezas claves en el estudio jurídico de la deuda porque establece los supuestos en los que el Ejecutivo puede contratar empréstitos, además de ser la norma de mayor jerarquía dentro de nuestro sistema jurídico, por ser una norma constitucional.

Si analizamos los elementos mencionados en la fracción VIII del artículo 73 encontramos lo siguiente:

El dar bases para la contratación implica un acto legislativo por el que el Ejecutivo quede ligado a las disposiciones establecidas con anterioridad por el Congreso.

En cuanto a los empréstitos, se debe señalar que éste concepto debe entenderse en un sentido amplio ya que implica todo acto por el que el gobierno contraiga o modifique su deuda. Estos empréstitos deben ser garantizados con el crédito de la nación, pero aquí debería decirse el crédito del Gobierno, puesto que el concepto de Gobierno, por ser un término jurídico, determina de mejor forma al sujeto contratante. El de nación, es un concepto sociológico, que resulta ambiguo para nuestro estudio.

2.2.2.1. Empréstitos, que produzcan ingresos. - Por lo que se refiere a la fracción octava del artículo 73 constitucional, al hacer mención a los empréstitos que se contraten para la realización de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, estamos en completo desacuerdo con la redacción planteada por los constituyentes por ser un

supuesto que contempla una hipótesis imposible de realizar porque: La rentabilidad de una inversión solo puede ser valorada una vez que se han tenido pérdidas o ganancias, pero nunca antes de realizar la inversión.

Un simple estudio de una inversión futura, que prometiera tratarse de una inversión productiva colocaría al Ejecutivo en la posición de un funcionario que incumplió las normas constitucionales por el simple hecho de que al final de la inversión dichas ganancias no llegaren a darse. El ejecutivo que fundado en esta facultad contratase algún empréstito estaría incumpliendo desde el inicio con la Constitución, por que la rentabilidad de la inversión nunca podrá saberse mas que a posteriori. De acuerdo a esta redacción el Ejecutivo que contratase en estas condiciones tendría que ser adivino o clarividente puesto que los estudios de viabilidad de un proyecto nunca podrían ser la realidad que se diera a posteriori.

2.2.2.1.2 Empréstitos para la regulación monetaria.

Por parte, en lo referente a los empréstitos que se contraten con propósitos de regulación monetaria, el texto constitucional es tan amplio, que puede darse el sentido más acorde con este supuesto a la justificación de contratación de un empréstito, para así, aparecer con

una actuación acorde con la Constitución, cuando en realidad la negociación y contratación de los empréstitos pudo estar en desacuerdo con la disposición constitucional.

2.2.2.1.2 Empréstitos para la conversión. - En cuanto a las operaciones de conversión debemos mencionar que por conversión entendemos al convenio por el que se modifica una deuda anterior bajo la concertación de una nueva en donde las reglas crediticias son plenamente diferentes de las anteriores. Actualmente tendríamos el ejemplo de los Bonos Cupón-Cero, que serán una nueva deuda, en base a la existencia de una deuda anterior.

En la conversión de deuda las condiciones de crédito son enteramente diferentes; en virtud de la conversión la deuda anterior desaparece y nace una nueva. Existe una novación obligacional.

Convertir, según apunta Cabanillas es "...cambiar, modificar, transformar algo".(16)

Ya dentro de la materia de la conversión de deuda podemos mencionar que la conversión de deuda es una modificación a las condiciones en las que se encuentra pactada una deuda o empréstito.

Según el mismo Cabanellas, la "Conversión de la Deuda Pública.-consiste en cambiar los títulos de ésta por otros que devenguen menor interés. Se produce generalmente cuando la abundancia de dinero facilita al Estado esta importante economía; realizada también, en su esfera, por las grandes empresas, en relación con sus títulos negociables. La conversión en realidad, no es otra cosa sino la novación de una deuda por otra, con disminución apreciable del interés. Esa novación unilateral se funda en el interés público, que sacrifica al acreedor privado."(17)

2.2.2.1.2 Empréstitos para situaciones de emergencia.-En el caso de los empréstitos contratados en los supuestos del artículo 29, como es el caso de las facultades extraordinarias en los casos de ser declarado el Estado de Emergencia debemos de reconocer que éste es el único supuesto en el que la hipótesis de la norma está lo suficientemente delimitado como para que no se puedan realizar la contratación de empréstitos burlando el ánimo de la norma constitucional.

De lo antes expuesto debemos concluir que la definición de Deuda Pública mencionada en un principio

(16) Cabanellas, Guillermo. op. cit. p.388.

(17) ibidem.

en este trabajo se limita aún mas en virtud de lo expresado en los artículos antes citados. La Deuda Pública solo puede contratarse o concertarse en caso de los supuestos constitucionales y no en otro alguno, a pesar de que una ley reglamentaria lo permita.

2.2.2.2 Aprobar empréstitos. - la facultad de aprobar los empréstitos implica un acto particular y concreto del Congreso. Aprobar la celebración de un empréstito, así como su renegociación, pago o cualquier acto relacionado con la deuda y crédito del Gobierno, debe de ser aprobado por el Congreso.

La facultad de iniciar el proceso legislativo, para la elaboración del decreto de aprobación de empréstitos de deuda, puede ser ejercida:

- el Presidente de la República;
- los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- las legislaturas de los Estados.

La aprobación de los empréstitos, debe de discutirse previamente en la Cámara de Diputados, según lo ordenado por el artículo 72 inciso "H" de nuestra Constitución.

La naturaleza del acto que implica la aprobación es necesariamente la de un Decreto.

Las preguntas que surgen respecto a la facultad aprobatoria son saber si la aprobación debe darse antes de la negociación o después de su contratación. en suma en que momento de la contratación de los créditos debe darse la aprobación antes mencionada.

Poco se ha mencionado respecto de la forma de hacer valer estas facultades, por que no han sido ejercitadas, en mucho tiempo, por el Legislativo. Pero sería interesante saber los supuestos jurídicos que podrían implicar la aprobación de los empréstitos o su desaprobación. Esta facultad, aún cuando implica el ejercicio de la soberanía del pueblo a través de las Cámaras legislativas no puede ser absoluta. Aunque bien podría darse una opinión adversa que sostuviera que la Soberanía que ejerce el Legislativo fuera imposible limitar a determinados supuestos.

Nuestra postura sostiene que, la facultad aprobatoria del Congreso respecto a la celebración de empréstitos, debe estar sujeta a determinadas condiciones e hipótesis.

2.2.2.3 Reconocer la deuda. -Al igual que lo expresado respecto a la facultad de aprobar los empréstitos, el acto de reconocimiento implica un acto

particular y concreto, por lo que nos encontraremos, nuevamente, ante un decreto.

La iniciativa, o facultad de iniciar el proceso legislativo, en este caso para la elaboración del decreto de reconocimiento de la deuda, compete a cualquiera de los mencionados en el artículo 71 Constitucional, a saber:

- el Presidente de la Republica;
- los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- las legislaturas de los Estados.

El reconocimiento de las deudas, por implicar la existencia de empréstitos o contribuciones, debe de discutirse previamente en la Cámara de Diputados.

El acto de reconocimiento de la deuda implica también su contrario, como sería el no reconocimiento de la deuda. Así los supuestos que pueden darse respecto a esta facultad son dos:

- el reconocimiento de la deuda.
- el desconocimiento de la deuda.

Si bien las consecuencias jurídicas son muy diversas en cada supuesto. Es importante para el estudioso del derecho, iniciar su estudio respecto a estas hipótesis, con los supuestos que pueden originar el reconocimiento o desconocimiento de la deuda.

A pesar de que la ley menciona esta facultad para el Congreso, en la práctica encontramos que semejante facultad es pretendidamente ejercida por el Ejecutivo. Lo cual de ninguna forma implica que tales créditos se encuentren válidamente autorizados. Si el Congreso con posterioridad llega a desconocer tales créditos, tal desconocimiento implicaría la no aceptación de la obligación contraída por el Ejecutivo. Tal desconocimiento originaría seras complicaciones para los involucrados pero ciertamente los problemas serían mayores para la institución bancaria o gobierno acreditante, que para el gobierno acreditado.

Cuando las intervenciones armadas eran más comunes que ahora, como lo fueron los tiempos de Juárez, el Gobierno Mexicano desconoció los créditos otorgados al Imperio de Maximiliano.

Hoy en día, es más probable llevar a cabo un desconocimiento de la deuda sin que los problemas llegen a ser casi los mismos que afrontó la república restaurada con Juárez, después de la fallida implantación del Imperio. (18)

(18)Ibid. Bravo Ugarte, José. Historia de México, Ed. Jux, 1959, T. III, Vol. II, México. p. 107,

2.2.2.4 Mandar pagar la deuda. - La facultad de mandar u ordenar el pago de las deudas, corresponde según la Constitución al Congreso de la Unión y no al Ejecutivo, como cotidianamente observamos que se hace.

Nosotros consideramos de la misma forma que lo hace Calderón Hinojosa que "...no puede pagarse una deuda cuando no ha sido aprobada o reconocida por el Congreso, esto es, cuando no existe un decreto que expresamente la reconozca, apruebe y mande pagar." (19)

Después de que una deuda ha sido reconocida por el Congreso el mismo puede llegar a ordenar su pago, pero de la misma forma puede llegar a ordenar que no se haga, Esta facultad que la Constitución concede al Congreso tiene su fundamento en la Soberanía que debe ejercer el mismo Congreso.

Como consecuencia de la doble facultad del Congreso, concluimos que la opción de escoger una moratoria o suspensión de pagos del Gobierno, corresponde al Congreso y no al Ejecutivo. A pesar de que un ejemplo adverso se dio en 1952, época en que se suspendieron los pagos sin existir una declaración

(19) Calderón Hinojosa, op. cit. p. 81

previa del Congreso.

Los antecedentes en la práctica de las finanzas del gobierno, nos permiten afirmar que a pesar de las facultades del Congreso para declarar la moratoria o suspensión de pagos, lo más probable es que de darse ésta, la suspensión sea declarada por el Ejecutivo sin consultar previamente al Congreso, pues la costumbre observada por el Ejecutivo nos permite sostener tal afirmación.

Es de aclararse que, para declarar una moratoria o suspensión de pagos es necesario que previamente las deudas aludidas hayan sido contratadas de acuerdo a las bases establecidas por el Legislativo y que además tales empréstitos se encuentren aprobados por el Congreso.

Si una deuda no puede pagarse, por cualquier causa, es preciso que, antes de aventurarse a manifestar que tal débito debe ser sujeto a una moratoria, se analice si el aludido crédito ha sido previamente contratado conforme a la Constitución y a las bases expedidas por el Congreso; así como que los citados empréstitos se encuentren aprobados por el Congreso.

De no darse uno de los requisitos mencionados en el

párrafo anterior no corresponderá hacer una declaración de moratoria, sino sujetar los empréstitos a los procedimientos de contratación de acuerdo a las bases constitucionales y legales ordinarias.

De estar contratados en los términos constitucionales antes indicados, se deberá someter a la aprobación del Congreso.

Solo después de realizar todos los pasos antes indicados podría decidirse una suspensión de pagos.

Como consecuencia de todo lo hasta aquí expuesto, debemos concluir que hasta el momento de elaboración de esta tesis, no es posible Constitucionalmente hablar de una moratoria, puesto que los créditos contratados no han sido sometidos a la aprobación del Congreso y consecuentemente no puede ser ordenado su no pago o moratoria, si previamente no han sido aprobados.

Limites de la Deuda. - Cierta ocasión, durante el sexenio Lopez-Portillista, al escuchar una declaración del Licenciado Silva Herzog respecto al hecho de que la deuda externa apenas equivalía a un porcentaje muy pequeño de lo que constituían, en ese momento, el valor en dolares de las reservas de petróleo, surgió en mi la

interrogante de cuales deberian ser los parametros para juzgar si la deuda era grande o pequena para nuestro pais.

La elaboracion de la tesis profesional es una buena oportunidad para hacer un intento por ver desde otro punto de vista el problema del endeudamiento del pais. Un punto de vista estrictamente juridico, nos permitira ofrecer nuevas soluciones.

¿Como podemos saber si la Deuda Pública es grande o pequena para el pais y el Gobierno? Creo que esta interrogante podria bien llegar a ser una discusión Bizantina, sin fruto alguno. Lo que importa que nuestros gobernantes adviertan que no es posible endeudar más al gobierno, porque en última instancia el deudor real será el pueblo. Los Gobernantes deben evitar contraer empréstitos.

Cuando sea necesario recurrir al crédito de que goza el Gobierno, deberá hacerse limitándose a los supuestos constitucionales. El empréstito debe ser solo una medida excepcional y no ordinaria en la solución de los problemas financieros del pais. Tal como hasta hoy lo ha sido.

2.2.3 FACULTADES DEL SENADO. APROBACION DE TRATADOS.

Para hablar de las facultades del Senado respecto a los créditos y deuda pública es necesario citar el artículo 76 Constitucional.

El mencionado artículo señala en su fracción primera que: "Artículo 76. -Son facultades exclusivas del Senado: I.-Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rinda al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;"

Todo hasta aquí sería sencillo de analizar pero aparece una contradicción cuando observamos lo dispuesto por el artículo 69 al hablar de las facultades del Ejecutivo y decir que: "Artículo 69. -Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: ...X.-Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal;"

Por otra parte la contradicción se agranda al

observar el artículo 133 Constitucional cuando indica respecto a las facultades del Senado que:

"Artículo 133.-Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Desde el inicio del estudio de este tema los problemas se presentan desmesuradamente. Antes que nada deberemos descubrir al órgano estatal encargado de sancionar los tratados, además del nombre de la sanción y la denominación de los tratados.

Calderón Hinojosa, expone el problema de quién debe sancionar los tratados internacionales al decir "Mientras que los artículos 76 y 133 constitucionales disponen que en la celebración de tratados es el Senado el órgano legislativo que interviene, sin la participación de la Cámara de Diputados junto con la cual forma el Congreso, el artículo 89 hace referencia indistinta y llana al Congreso Federal, lo cual

literalmente se entenderia que son ambas Camaras y no solo la de Senadores las que intervienen en este proceso."(20)

En la Constitución de 1657. El Congreso era unicameral (solo existia la de Diputados).

Con la reforma de Lerdo de Tejada, se creó el Senado y se le otorgó dicha facultad, pero no se adecuaron los textos correlativos. Como eran los referentes a la sumisión de los tratados celebrados por el presidente a la ratificación del Congreso Federal y el 126 que consideraba como integrantes de la Ley Suprema a los tratados internacionales celebrados por el Presidente. En este punto no se actualizó o substituyó el término Congreso por el de Senado.

"La Constitución de 17 reincidió en el descuido de conservar estos dos resabios de unicamarismo; la reforma de 1935 al actual 133 (antes 126) reemplazó en este artículo la indebida referencia al Congreso por la del Senado, pero la supervivencia unicamarista subsiste en la fracción X del 85"(21)

Hasta la fecha a pesar de las adiciones

(20) Calderón Hinojosa, op. cit., p.60.

(21) Felipe Tena Ramirez, op. cit. p. 419.

constitucionales al artículo 89, no se ha adecuado el contenido de dicho artículo, denotándose con esto, el poco cuidado en la depuración de los textos constitucionales por parte de todos los involucrados en autorizar la reforma constitucional.

Cual debe ser el nombre de la sanción de los tratados por el órgano legislativo. ¿Aprobación o Ratificación? Si la fracción X del artículo 89 menciona "la ratificación del Congreso Federal", el 78 fracción I y el 133 lo consideran como "aprobación del Senado".

La ratificación en el Derecho Internacional, es el "acto mediante el cual el Poder Ejecutivo comunica a otro Estado que está de acuerdo en obligarse por un tratado determinado"(22)

La Constitución no es clara pero debemos entender que a la Cámara de Senadores corresponde la aprobación de los tratados y al Ejecutivo la ratificación ante los entes internacionales. (23)

"En nuestro derecho constitucional el Presidente de

(22) Jorge Palacios Treviño, op. cit. p. 29.

(23) cfr. Cesar Sepúlveda, Derecho Internacional Público, México, ed. Porrúa, 1980, p. 29.

la República no puede llevar a cabo la ratificación del tratado, sin la previa aprobación de este por el Senado. Así, pues, el acto propiamente de derecho interno como es la aprobación del Senado es acto intermedio entre dos que pertenecen al derecho internacional a saber: la conclusión del tratado por los plenipotenciarios y su ratificación por el Presidente."(24)

Los tratados que celebre el Ejecutivo de nuestro país, se entienden hechos "ad referendum", porque se celebran a reserva de ser aprobados por el Senado de la República. De acuerdo a lo anterior, todos los compromisos o actos jurídicos celebrados con el exterior, por el Ejecutivo deben someterse, invariablemente, a la aprobación del Senado antes de su ratificación.

Constitucionalmente, el Senado Mexicano tiene la atribución de analizar las negociaciones celebradas por México con Organismos Internacionales por tratarse de la Política Exterior del Ejecutivo. (art. 76 fracción I Constitucional.)

Todos los acuerdos celebrados con entes exteriores serán inconstitucionales, de no aprobarse por el Senado.

(24) Felipe Tena Ramirez: op. cit. pp. 419 y 420.

ni someterse a su consideración como política exterior del Ejecutivo. en los términos de los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133 Constitucionales. (25)

Si estamos ciertos de que los acuerdos celebrados con el exterior, no aprobados por el Senado, ni sometidos a su consideración, son inconstitucionales, es necesario aclarar cuales son las consecuencias de dicha inconstitucionalidad no solo en la teoría del derecho, sino en la práctica, que muy a menudo escapa a la verdad consignada en los tratados o en la doctrina.

El nombre de los actos. -Mientras que el artículo 76 Constitucional habla de "tratados internacionales y Convenciones Diplomáticas" el 89 hace referencia a "Negociaciones Diplomáticas" y "Tratados con potencias extranjeras", y el 133 habla únicamente de "tratados". En otros artículos de la Constitución como son el 15 y el 117 se hace referencia a "convenios" y "Alianza tratado o coalición con otro Estado" o "con las potencias extranjeras".

Al respecto "lo importante es saber cual fue la intención del Constituyente al utilizarlos, es decir, si los diferentes nombres que se emplea corresponden a

(25) cfr. Calderón Hinojosa, op. cit. p. 82.

otras tantas clases o categorías de tratados o simplemente ello se debe a que siempre han existido numerosas expresiones para designar esos negocios jurídicos. pues, como se ha visto, entre los artículos constitucionales hay evidentes incongruencias en lo que a éste punto se refiere." (26)

Tal y como ya se ha hecho alusión, el problema se había tocado profundamente en los mismos debates del Constituyente de 1857 y al respecto:

"Zarco pensaba que las diversas denominaciones dadas a los acuerdos internacionales podrían llegar a dar una base legal al Ejecutivo para celebrarlos y ratificarlos sin la aprobación del Congreso. Sin embargo, no parece ser este el sentir de todos los Constituyentes. Guillermo Prieto señaló con toda claridad que a su entender los términos tratados y convenciones eran redundantes. Sin embargo, estuvo de acuerdo en que se incluyera la palabra convención para evitar todo abuso" (27)

(26) Jorge Falacios Treviño, op. cit. p. 29

(27) Bernal Carlos, Los Convenios Ejecutivos ante el Derecho Constitucional e Internacional, JURÍDICA, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana; México 1980, Num. 12, p. 44.

En la reforma de 13 de noviembre de 1974 la expresión convenios fue eliminada sin discusión y sin motivo que registre la historia. "Probablemente se tuvo la idea antes expuesta de Guillermo Prieto de que los términos usados eran redundantes." (29)

Por otra parte aún en el Derecho Internacional Público, suelen denominarse de muy distintas formas los actos jurídicos internacionales. Inclusive la propia Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, de mayo de 1969, reconoce esa complejidad al establecer en su artículo 11:

"a). Se entiende por 'tratado' un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular" (30)

Tomando en consideración la intervención de Zarco, "...resulta así claro afirmar que la interpretación de

(29) Idem. p. 45.

(30) Székely, Alberto. Convención sobre el Derecho de los Tratados, Instrumentos fundamentales del Derecho Internacional Público, T. I, U.N.A.M. México, 1961 p. 188.

la tracción VIII del artículo 64 del Proyecto de Constitución es en sentido de que cualquier acuerdo internacional debía ser sometido a la aprobación del Congreso General antes de la ratificación presidencial." (31)

En el mismo sentido opina Tena, quien explica que "a falta de algún remedio expresamente previsto en la Constitución, la práctica norteamericana ha burlado el veto senatorial en numerosos casos, mediante la interpretación de que no necesitan la aprobación del Senado los acuerdos internacionales distintos de los actos solemnes conocidos como tratados, el nuestro incluye también las convenciones." (32)

No obstante que el criterio anterior incurre en el error de hacer una interpretación restrictiva y no extensiva de las palabras 'tratado' o 'convención', es claro y coincide con lo expuesto con anterioridad.

Así podemos concluir que, todos los compromisos o actos jurídicos celebrados por el Ejecutivo deben someterse, invariablemente al Senado para su aprobación antes de la ratificación internacional por el Ejecutivo.

(31) Bernal, Carlos, op. cit. p. 44.

(32) Tena Ramirez, op. cit. pp. 421 y 422.

En la práctica el Senado mexicano trata demasiados asuntos por demás intrascendentes, como pero ha sido omiso en desempeñar las funciones más trascendentes como lo son los tratados en los que se compromete la credibilidad y dignidad nacionales a los criterios financieros internacionales. Tal como sucede en las concertaciones de créditos otorgados por la comunidad financiera internacional.

2.2.3 INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS

Las normas de Derecho Internacional Público, siempre han dado a diversos puntos de vista sobre la validez y eficacia del mismo, para producir efectos jurídicos. Así sucede que los tratados celebrados por los representantes de los gobiernos no pueden producir efectos jurídicos, hasta en tanto no se cumplan requisitos de Derecho Constitucional o Derecho Interno, tal como sucede con la aprobación o ratificación por parte del Senado, en nuestro caso. (28)

Los tratados celebrados cumpliéndose todos los requisitos para su firma son válidos, pero su cumplimiento no puede iniciarse sin la previa aprobación del Senado.

(28) Sorensen, Max. Manual de Derecho Internacional Público, trad. Sepúlveda, F.C.E. México, 1955.

En el caso de los acuerdos celebrados por el Ejecutivo con el exterior, cuyo cumplimiento o entrada o entrada en vigor ya hubiera iniciado, pero que no hubieran sido aprobados por el Senado es de concluirse que son inconstitucionales, es decir, se encuentran afectados de una nulidad absoluta por una ilicitud constitucional.

¿Que importa dicha ilicitud? Si en el caso concreto, la inconstitucionalidad de una ley, en la vida real vemos que produce plenamente sus efectos y las normas constitucionales carecen de toda positividad, clásico ejemplo de una norma jurídica vigente, no positiva.

Serra Rojas al hablar de las leyes contrarias a la Constitución señala que "las leyes que no se ajustan a la Constitución, o a las tradiciones jurídicas fundamentales de un pueblo, no pueden validamente considerarse como normas, aunque revistan transitoriamente la apariencia de normas legales." (29)

Aunque es contrario a lo establecido por la Constitución de nuestro Estado, la realidad social, y la Costumbre, demuestran que existen leyes que son aplicables a pesar de su oposición a la Constitución.

(29) Serra Rojas, op. cit. t. I, p. 154.

No existe forma alguna de oponerse a la voluntad del Estado, cuando este viola la Constitución en actos de Gobierno o leyes ordinarias. El derecho no rige al Gobierno, sino que el Gobierno se sirve del Derecho.

Este es un punto que debe de cuidar todo gobernante, ya que restar fuerza al derecho, perjudica al gobernante mismo, pues decae la justificación para quién detente el poder.

CAPITULO TERCERO

3 LA DEUDA PUBLICA SEGUN LAS LEYES ORDINARIAS.

Uno de los problemas más comunes en nuestro ambiente jurídico nacional, es el hecho de que las leyes sean elaboradas en discrepancia con la ley fundamental, la Constitución.

Por otro lado, en ciertos casos, los tratadistas y la doctrina al iniciar un estudio jurídico sobre la constitucionalidad de cierta norma, sólo terminan su estudio con alguna conclusión sobre la concordancia o no concordancia de la norma ordinaria a la norma constitucional, sin aportar alguna alternativa a quienes afrontan el problema de legislar.

Ante la sola presencia de este tipo de estudios es necesario dar un paso más en la elaboración de los trabajos investigatorios.

Además del estudio Constitucional de las leyes ordinarias, es necesario ofrecer diversas opciones para adecuar la norma ordinaria a la constitucional. lo cual deberá hacerse, considerando las ventajas y desventajas de cada una de ellas.

Brindar alternativas a la redacción de leyes desacordes a la Constitución tendrían la ventaja de tratar de modificar la ley ordinaria y no la Constitucional, ya que al menos en teoría, es más fácil modificar una ley ordinaria que una constitucional.

Por desgracia, parece que en el sistema jurídico nacional resulta más fácil modificar indiscriminadamente la Constitución que las leyes ordinarias, lo cual debería ser la conclusión a la que nos lleva la doctrina y la teoría, pero no la práctica.

Limitarnos a indicar la inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad de una ley, expone la existencia de un problema, mas no ofrece soluciones al mismo, por lo que además de citar un problema es conveniente ofrecer soluciones a esas vicisitudes jurídicas.

Utilizar esta forma de investigación permitiría mejorar la técnica legislativa. Además de que convendría hacer llegar dichos estudios a los integrantes de las Cámaras, para que ellos, siendo los legisladores mismos, se inquietaran por promover las reformas a las leyes que necesiten modificarse.

En el caso de las leyes que se mencionan más adelante trataremos de utilizar dicha medida, por lo que

procederemos a exponer lo que la ley ordinaria o reglamentaria dice. despues mencionar los puntos de conflicto existentes con nuestro cuerno constitucional, para tratar de dar soluciones reales a las normas subordinadas.

3.1 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Esta ley fue Publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976.

Despues de acatar la norma constitucional, la ley a la que debe atenderse es la Ley Orgánica, por ser ésta una ley armonizadora de todo el cúmulo de normas que existen en nuestros ambitos de validez normativo en materia administrativa. De acuerdo a esta ley el Presidente de la República es el encargado de determinar la agrupación de las entidades de la administración pública paraestatal; llevándose las relaciones de estas entidades a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos que correspondan.

La tarea de planear, coordinar y evaluar las actividades de las entidades de la Administración paraestatal corresponderá a las Secretarías y Departamentos de las que acabamos de hablar.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

La de Hacienda tiene a su cargo la función de mantener actualizados el avalúo de los bienes nacionales, reunir y revisar y determinar las normas y procedimientos para el levantamiento del inventario de los bienes muebles que deben llevar otras dependencias. art. 31 f. VII L.O.A.P.F.

Además de las funciones antes apuntadas, Hacienda tiene a su cargo intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público. art. 31 f. VII. L.O.A.P.F.

3.2 LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR

Esta ley, promulgada en el régimen LópezPortillista, el 29 de diciembre de 1978, regula la revisión de la Cuenta Pública tanto federal como del Distrito Federal, según se desprende de su artículo 1.

Esta ley consigna que La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que se encarga de la revisión de la Cuenta Pública. (art. 1)

El artículo 3 de dicha ley menciona que la Contaduría Mayor de Hacienda revisará la Cuenta ejerciendo funciones de contraloría para lo cual contará

con las funciones que menciona el mismo artículo 3, entre las que destacan tres grandes grupos de funciones: 1. de análisis; 2. de información a la cámara y; 3. Fiscalización y fincamiento de responsabilidades.

De análisis. - comprende la revisión de la Cuenta de todas las entidades públicas comprendidas en el presupuesto;

De información. - a la Cámara de Diputados, - que implica el informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública de las entidades públicas.

La Cuenta Pública se integra, según menciona el artículo 3 antes citado "...por los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, y los estados detallados de la Deuda Pública Federal."

Respecto al párrafo anterior es conveniente destacar el punto relativo a la parte final del artículo 14 al mencionar que la Cuenta Pública deberá incluir "...los estados detallados de la Deuda Pública Federal." En relación a este punto es necesario indicar que la ley carece de la indicación de la Deuda del Departamento del Distrito Federal por lo que sería conveniente su inclusión en dicho párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El mismo artículo que estamos comentando en su segundo párrafo menciona que también integran la Cuenta Pública "...los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, de acuerdo con las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública."

De acuerdo al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Contaduría "...goza de un plazo que vence el 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, para practicar su revisión y rendir el informe de resultados, a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia." (de la propia Contaduría Mayor).

De fiscalización y fincamiento de responsabilidades

.- al respecto el artículo 27 menciona que para efectos de dicha ley "...incurre en responsabilidad toda persona física o moral imputable, que intencionalmente o por imprudencia, cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal.

Como es de apreciarse, la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda tiene una gran importancia en nuestro tema de Deuda Pública, por lo que la Ley General de Deuda Pública deberá estar acorde con esta ley para evitar contradicciones entre ambas.

3.3 LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.

De acuerdo a lo indicado en esta ley el Ejecutivo Federal es el encargado de su aplicación, para lo que delega dicha función en la Secretaría de Programación y Presupuesto. (artículo 1 de la Ley de presupuesto contabilidad y gasto público).

El artículo, 2 da el concepto de Gasto Público al decir que: "Es necesaria la previa aprobación de la

Secretaría de Programación y Presupuesto para la obtención de créditos para financiar programas que se encuentren incluidos en los presupuestos de cualquiera de los siguientes entes:

- a. Presidencia de la República.
- b. Secretarías de Estado.
- c. Departamentos Administrativos.
- d. Departamento del Distrito Federal.
- e. Organismos Descentralizados.
- f. Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.
- g. Empresas de Participación Estatal Minoritaria.
- h. Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal u organismo mencionado con anterioridad.

La concertación y contratación de los créditos antes referidos corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Presidente de la República será el encargado de disponer de los fondos públicos y pagos correspondientes del Departamento del Distrito Federal.. Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Empresas de Participación Estatal Minoritaria, Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o algún organismo mencionado con anterioridad.

Todas las entidades que menciona el artículo 2o. de esta Ley deberán informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, el día último de febrero de cada año, el monto y características de su deuda flotante o pasivo circulante, al fin del año anterior.

Cada una de las entidades antes mencionadas en el artículo 2o. llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar, tanto los activos como los pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, así como las asignaciones compromisos y ejercicios que correspondan a los programas y partidas de su propio presupuesto. Todas las entidades contarán con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto del gasto público.

Las tres leyes anuales que se relacionan con la Deuda Pública son: la de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Revisión de la Cuenta Pública.

3.4 LA LEY DE INGRESOS.

La obtención de los recursos que el Gobierno erogará concomitantemente a la vigencia de la ley de ingresos se lleva a cabo a través de contribuciones impuestas a los súbditos del Gobierno. La ley que impone tales contribuciones por el período de un año y que es iniciada ante la Cámara de Diputados y expedida por el Congreso se denomina Ley de Ingresos. Esta ley tiene su fundamento en el artículo 73, fracción VII, y 74 fracción IV, párrafo primero.

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1989. -La Ley de Ingresos decretada el 29 de diciembre de 1988 y publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1989. Consta de 13 artículos y dos transitorios. Se mencionan los ingresos que se estima perciba el gobierno federal durante el año de 1989, por tratarse de una ley de vigencia anual.

Es de advertirse que la técnica legislativa empleada ha variado rotundamente con respecto a los años anteriores, en donde no se hacía la especificación que actualmente se da en la ley de Ingresos para 1989.

Es conveniente resaltar que el monto total de ingresos autorizados no corresponde a los respectivos egresos. Si consideramos que los egresos autorizados son la cantidad de \$241.279.636.000.000 (DOSCIENTOS CUARENTA Y UN BILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS), y los ingresos autorizados son del orden de \$246.506.689.000.000 (DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS BILLONES QUINIENTOS SEIS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS), podemos observar que se autorizaron mayores ingresos que los correspondientes ingresos para el mismo ejercicio fiscal, por una cantidad de \$5.227.053.000.000 (CINCO BILLONES DOSCIENTOS VEINTICETE MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES DE PESOS). Existe un exceso en la autorización, por una cantidad equivalente a los egresos para 1969, de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público y Defensa Nacional juntas. Esto no se justifica de forma alguna, los ingresos deben ser solo los necesarios para cubrir los egresos autorizados.

Por otra parte, es de reconocer que se ha dado un mayor control a las autorizaciones de endeudamiento tanto interno como externo (art. 2 Ley Ingresos de 1969). Pero la "puerta abierta" quedó en el tercer párrafo del artículo 2, precitado, lugar donde se autorizan, inoportunamente, endeudamiento, sin limitación alguna.

3.5 PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Concepto de Presupuesto.-a principio de siglo se definía el presupuesto como "Aquel acto que contenía la aprobación previa de los ingresos y gastos públicos." (20)

En aquella época el presupuesto tenía un aspecto preponderantemente político, relacionado con el ejercicio de la soberanía del país. A toda costa se evitaba que un gasto mayor al ingreso comprometiera la soberanía nacional en virtud de empréstitos contratados en el extranjero.

Laurenburguer -según mención de Serra Rojas- define el presupuesto como "...un programa de acción del gobierno expresado en cifras y sancionado por los representantes del país." (21)

Para Berthelemi el Presupuesto es "La previsión estatal de los gastos e ingresos del servicio público." pero añade al referirse a su estructura jurídica, que es: el acto que autoriza los gastos previstos y permite reclamar los impuestos propuestos."

(20) de la Garza. Sergio Francisco, op. cit. p. 145.

(21) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Forrúa, t. II p. 26.

Para Serra Rojas "...el presupuesto de egresos se forma con las previsiones financieras anuales en las que se calculan y analizan los gastos necesarios que el Estado debe hacer." (22)

Según Muñoz Amato "El presupuesto es esencialmente un plan de acción expresado en términos financieros. En consecuencia, el presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que dirija todas las actividades gubernamentales en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo." (23)

Por nuestra parte, consideramos que, el Presupuesto es el programa que presenta el Ejecutivo a la representación de los súbditos, conteniendo todas aquellas erogaciones que estime necesarias, del gobierno, ya se trate de la administración centralizada o de la descentralizada; así como los medios para la recaudación de estos recursos.

Presupuesto Tradicional. -El ideal que se tenía. a

(22) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, t. II p. 95.

(23) Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública, 1a. ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1954, p. 145.

principio de siglo, era el del presupuesto equilibrado o mejor aún supernabitario. Pero con el cambio de las ideas en las escuelas y universidades, la concepción del presupuesto equilibrado fue poco a poco abandonándose, tildándosele incluso de tradicional, como para matizarlo como un presupuesto fuera de época y de las necesidades modernas del Estado.

Presupuesto deficitario. - Frente al Presupuesto tradicional apareció la concepción de un nuevo presupuesto, el deficitario. En este el presupuesto se consideró como un medio de atenuar las ondulaciones de los ciclos económicos, así como un medio para estimular el desarrollo de los países y promover los principios de justicia social.

Presupuesto Programático. - este tipo de presupuesto -defendido actualmente por la mayoría de los tratadistas- es sumamente parecido al deficitario, ya que en este lo que importa es el cumplimiento de un programa de acción si que sea relevante el déficit respecto de los ingresos que el Estado pueda recaudar.

Actualmente en nuestro país, la aplicación del presupuesto programático, es una de las causas que ha motivado un aumento del endeudamiento. Si desde el momento de presupuestar los gastos, no va a importar el

que se gaste más de lo que se recaude, entonces estaremos desde el momento mismo de elaboración del presupuesto, ante un aumento consecuente de la Deuda Pública.

Por lo antes indicado consideramos que el presupuesto al bien debe ser un presupuesto orgánico, con sentido en su previsión, que deba basarse en un programa de acción, también deberá limitarse a las posibilidades de los súbditos del país.

Como es sabido, por medio de una ley se disponen las contribuciones que ingresaran al activo del Gobierno. También por una ley se indican las autorizaciones para destinar a determinados rubros las cantidades que hayan ingresado al patrimonio del Gobierno. (24)

INICIATIVA DEL PRESUPUESTO.-El proyecto de los egresos debe ser enviado a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 de noviembre del año inmediato anterior al que corresponda." (art. 74, fr. IV Constitucional, y art. 20 de la Ley de . . .).

"La primera cuestión que surge con motivo de la

(24) cfr. De la Garza, Derecho Financiero Mexicano p. 131.

iniciativa del presupuesto consiste en determinar si al Ejecutivo corresponde exclusivamente la iniciativa del presupuesto de egresos, o si ella puede originarse en el seno mismo de la Cámara de Diputados. De otro modo dicho, si esta Cámara puede formular y aprobar independientemente el presupuesto." (25)

El artículo 65 fracción II constitucional "... dispone que "el Congreso se reunirá el día primero de septiembre de cada año para celebrar las sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes: II. Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente..."

En el artículo 74 fracción IV se establece la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de "aprobar el presupuesto anual de gastos..."

Las reformas a esos dos preceptos (D.O., Dic. 6, 1977), determinó que la Cámara de Diputados debería examinar, discutir y aprobar el Presupuesto, que le fuera enviado enviada por el ejecutivo."

La Ley Presupuesto Contabilidad y Cuenta Pública,

(25) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 25 ed. Porrúa, México, 1966. p. 328 y p. 329.

establezca "restricciones a las que debe someterse la Cámara de Diputados, como son la que a ninguna proposición para modificar los proyectos del Ejecutivo se dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones (art. 13); que a toda proposición de aumento o creación de partidas en el presupuesto deberá agregarse la correspondiente iniciativa en materia de ingresos para evitar el desequilibrio presupuestal (art. 24)." (26)

"La anualidad del presupuesto está fijada en la fracción IV del artículo 74 constitucional." (27)

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1987. -Este presupuesto de vigencia anual, consta de 46 artículos, un artículo transitorio, esta dividida en dos capítulos, el primero de disposiciones generales y el segundo de Disposiciones de Racionalidad del gasto, Austeridad y Disciplina Presupuestales. Esta ley fue creada por decreto de 29 de diciembre de 1986 y fue publicada en el diario Oficial de 31 de diciembre de 1986.

(26) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 25 ed. Porrúa, México, 1986. pp.329 y 330.

(27) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 25a. ed. Porrúa, México, 1986. p.331.

ARTICULO 5o. El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial para el año de 1987 importa la cantidad de: \$42,810,300,000 (cuarenta y dos mil ochocientos diez millones ochocientos mil pesos, moneda nacional).

ARTICULO 6o. Las erogaciones previstas para el año de 1987 correspondientes a las entidades paraestatales, cuyos programas están incluidos en este Presupuesto, se distribuyen de la siguiente manera:

ARTICULO 7o. El gasto asignado a la Deuda Pública del Gobierno Federal para el año de 1987 importa la cantidad de \$40,803,933,900,000 (cuarenta billones, ochocientos tres mil novecientos treinta y tres millones, novecientos mil pesos, moneda nacional) y se distribuye de la siguiente manera:

00024	Ramo de Deuda Pública	38,415,263,300,000
	Amortización	13,807,283,300,000
	Intereses y Gastos	23,858,000,000,000
	Adeudos de Ejercicios Fiscales	
	Anteriores	750,000,000,000
00029	Erogaciones para Saneamiento	
	Financiero	2,388,650,600,000
	Amortización	699,510,700,000
	Intereses y Gastos	1,689,139,900,000

La Deuda Pública correspondiente a las entidades paraestatales cuyos programas están incluidos en este Presupuesto será la siguiente:

Amortización	4.273.351.800.000
Intereses y Gastos	3.160.352.000.000
Suma	7.433.703.800.000

Para fines de 1988 la técnica legislativa se ha visto modificada como resultado de las presiones ejercidas en la Cámara de Diputados por los Diputados de los Partidos de Oposición y por la importancia dada por la Opinión Pública al tema del endeudamiento público, pero aún así es de reconocerse que se logró tener una plena libertad en el manejo del presupuesto pues,

La importancia económica de la Deuda Pública en el presupuesto para 1989, puede observarse al citar los diversos rubros en materia de gasto como son los siguientes:

"Las erogaciones previstas en el presupuesto de egresos para la Presidencia de la República, las dependencias del Ejecutivo Federal y los ramos de aportaciones a seguridad social, erogaciones no sectorizables y reconstrucción y descentralización para el año de 1989, importan la cantidad de \$40,743,653,700.000 (CUARENTA BILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS

CINCUENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS, MONEDA NACIONAL)..."(ART. 2 de la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1989).

"Las erogaciones previstas en el presupuesto de egresos para desarrollo regional y participaciones a estados y municipios para el año de 1989 importan la cantidad de \$16,225,925,100,000 (DIECISEIS BILLONES DOSCIENTOS VEINTICINCO MIL NOVECIENTOS VEINTICINCO MILLONES CIENTO MIL PESOS, MONEDA NACIONAL)..."(ART. 3 de la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1989).

"El presupuesto de Egresos del Poder Legislativo para el año de 1989 importa la cantidad de: \$133,034,200,000 (CIENTO TREINTA Y TRES MIL TREINTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS, MONEDA NACIONAL)." (ART. 4 Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1989).

"El presupuesto de Egresos del Poder Judicial para el año de 1989 importa la cantidad de: \$171,146,000,000 (CIENTO SETENTA Y UN MIL CIENTO CUARENTA Y SEIS MILLONES PESOS, MONEDA NACIONAL)." (ART. 5 de la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1989).

En el caso de las erogaciones de las entidades paraestatales incluidas en el presupuesto, curiosamente, no se indica con claridad, pero del análisis de las

tracciones del artículo 6 de la Ley que estamos tratando, podemos desprender que el gasto es de \$49,559,583,200,000 (CUARENTA Y NUEVE BILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS).

En el Ramo de la Deuda el gasto asignado es por la cantidad de \$134,446,293,800,000 (CIENTO TREINTA Y CUATRO BILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS, MONEDA NACIONAL).

Presidencia de la Republica:	\$40,743,653,700.000
Desarrollo regional a estados y municipios:	\$16,225,925,100.000
Poder Legislativo:	\$133,034,200.000
Poder Judicial:	\$171,146,000.000
Entidades Paraestatales:	\$49,559,583,200.000
<u>Deuda Pública:</u>	<u>\$134,446,293,800.000</u>
T O T A L	241,279,636,000.000

Lo anterior nos indica que para 1969, más de la mitad de los recursos del Gobierno Federal se dedican al Ramo de la Deuda, concretamente el 55.72 % del gasto total. Lo anterior implica el Gobierno Federal podría hacer el doble de acciones de no existir la actual deuda, o que impositivamente sería más de la mitad de

gravoso de lo que es actualmente cooperar con los gastos del Gobierno Federal.

Por otra parte es necesario advertir, que el actual Presupuesto de Egresos no establece un límite serio al gasto del Gobierno Federal, puesto que el último párrafo del artículo 7 de la Ley de Presupuesto de Egresos de 1989, establece "El ejercicio de los recursos a que se refiere este artículo (deuda pública) estará vinculado a la evolución de las condiciones económicas y sociales y en su caso se ajustará a los requerimientos que demanda el desarrollo nacional. Este tipo de reacciones no pueden ser aceptadas en la actualidad, pues demuestra la poca seriedad en el manejo de las leyes que aprueba el Legislativo. La actividad de los Senadores y Diputados es de gran importancia para el país y es necesario que aquellos legisladores que no han advertido esta responsabilidad, se concienticen de ello.

3.6 APROBACION DE LA CUENTA PUBLICA.

El Presupuesto de egresos una vez que ha sido ejercido debe ser sometido a la revisión de la Cámara de Diputados a fin de comprobar la sujeción del Ejecutivo a los gastos autorizados en el presupuesto.

La Cuenta Pública, también conocida como Cuenta de

la Hacienda Pública Federal, es una ley de carácter anual de la misma forma que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Por lo que se refiere a la Cuenta de Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio presupuestal de 1985, debemos mencionar que es una ley publicada en el D. O. de 24 de diciembre de 1985. Es una ley que consta de 20 artículos en los que se menciona que el Ejecutivo presentó en tiempo y forma la cuenta pública de la hacienda federal (art. 1); que el legislativo recibió la Cuenta Pública para su revisión (art. 2); que la revisó (art. 3); que verificó la adecuación de lo gastado a las normas vigentes (art. 4); se analizó la evolución de la economía nacional en relación al gasto (art. 5); el déficit presupuestario del sector público (art. 6); Los resultados obtenidos en el Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo a la ley de Planeación (art. 7); la evaluación del desarrollo rural (art. 8); el efecto del gasto respecto al desarrollo regional, ecología, vivienda y asentamientos humanos (art. 9); el ejercicio del gasto en el sector pesquero (art. 10); el gasto respecto de la educación (art. 11); la salud (art. 12); comunicaciones y transportes (art. 13); el sector comercial (art. 14); turismo (art. 15); el sector industrial (art. 16); el sector energético (art. 17); se ordena que La Contaduría

la Hacienda Pública Federal, es una ley de carácter anual de la misma forma que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Por lo que se refiere a la Cuenta de Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio presupuestal de 1985, debemos mencionar que es una ley publicada en el D. O. de 24 de diciembre de 1986. Es una ley que consta de 20 artículos en los que se menciona que el Ejecutivo presentó en tiempo y forma la cuenta pública de la hacienda federal (art. 1); que el legislativo recibió la Cuenta Pública para su revisión (art. 2); que la revisó (art. 3); que verificó la adecuación de lo gastado a las normas vigentes (art. 4); se analizó la evolución de la economía nacional en relación al gasto (art. 5); el déficit presupuestario del sector público (art. 6); Los resultados obtenidos en el Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo a la ley de Planeación (art. 7); la evaluación del desarrollo rural (art. 8); el efecto del gasto respecto al desarrollo regional, ecología, vivienda y asentamientos humanos (art. 9); el ejercicio del gasto en el sector pesquero (art. 10); el gasto respecto de la educación (art. 11); la salud (art. 12); comunicaciones y transportes (art. 13); el sector comercial (art. 14); turismo (art. 15); el sector industrial (art. 16); el sector energético (art. 17); se ordena que La Condaduría

Mayor de Hacienda (de acuerdo a su ley Órgánica) recomience los medios para el mejoramiento de los análisis de programas, finanzas y objetivos alcanzados de acuerdo a las propias recomendaciones dadas en el mismo artículo 18 de la Ley de Cuenta Pública; el mandato a la Contaduría Mayor de Hacienda para que busque posibles irregularidades en el ejercicio del presupuesto, además de que informe a la Comisión de vigilancia de la Cámara de Diputados de sus investigaciones (art. 19); envío del decreto de la ley de Cuenta Pública a la Contaduría Mayor para la rendición de un informe por esta última (art. 20).

Como podemos observar con claridad, la ley que debiera de realizar el espíritu de la Constitución, se encuentra tan preocupada en atender disposiciones de leyes ordinarias como la de Planeación, la Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que descuida la obligación constitucional de la cuenta, además de que en dicha ley nunca aparece la cuenta rendida por el ejecutivo, ni se citan cantidades que puedan aclarar el apego del Ejecutivo a los programas previstos y autorizados. Por otra parte la falta de personas con conocimientos técnicos de derecho, han permitido que en textos como el de la ley de cuenta pública, que es una ley que debiera limitarse a la revisión de las cuentas

rendidas por el Ejecutivo, se mezclen disposiciones que no son normas jurídicas y que en caso de serlo serian imperfectas por no tener como elementos la hipótesis, ni la consecuencia de derecho. Por lo cual es necesario que la elaboración de dichas leyes y el manejo de las cuentas quede en manos de peritos en las materias respectivas. Las Cámaras, por la importancia de las materias que se tratan en la actualidad, deben estar integradas por personas doctas, por expertos en los campos de las disciplinas que tratan.

La Cuenta de Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio presupuestal de 1986. Se encuentra redactado de una manera similar al de 1987 por lo que los comentarios al de 87 también son aplicables al de 86.

Como hemos podido observar la tendencia en la redacción de las leyes es la de no indicar las cantidades gastadas por el Gobierno Federal, limitándose a señalar que se aprueba lo gastado, pero sin indicar cuanto fue lo gastado. Por otra parte, encontramos que en la Ley de Cuenta Pública hoy en día se acostumbra incluir dentro de ella indicaciones como las que se mencionan inmediatamente y que no corresponden a la naturaleza y objeto de dicha ley.

Dentro de las declaraciones que no corresponde a la ley mencionada estan las siguientes:

a).- El análisis de la evolución de la economía nacional en relación al gasto (art. 5);

b).- Los resultados obtenidos en el Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo a la ley de Planeación (art. 7);

c).- La evaluación del desarrollo rural (art. 8);

d).- El efecto del gasto respecto al desarrollo regional, ecología, vivienda y asentamientos humanos (art. 9);

e).- El ejercicio del gasto en el sector pesquero (art. 10);

f).- el gasto respecto de la educación (art. 11);

g).- la salud (art. 12);

h).- comunicaciones y transportes (art. 13);

i).- el sector comercial (art. 14);

j).- turismo (art. 15);

k).- el sector industrial (art. 16);

l).- el sector energético (art. 17);

Podemos concluir que no corresponde a la Ley de Cuenta Pública hacer tales análisis como son: observar los resultados del plan de desarrollo, o hablar de ecología o asentamientos humanos.

El Objeto fundamental de la ley de Cuenta Pública Federal es cuestionar e indagar si el gasto del Gobierno

Federal) se adecuó a las indicaciones y límites mencionados en la Ley de Presupuesto de Egresos del año anterior.

El déficit presupuestario del sector público si se encuentra dentro de los temas enunciados art. 67; pero de una forma tan escueta, que si el objeto de dicha ley es la revisión de la Cuenta Pública es inadmisibile que dicha ley solo se refiera al tema en unas cuantas líneas delegando toda responsabilidad a la Contaduría Mayor de Hacienda.

3.7 LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO.

En cuanto a su naturaleza, el Banco de México es actualmente un organismo público descentralizado de acuerdo a la Ley Orgánica del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de 29 de noviembre de 1962 y la más reciente, publicada el 31 de diciembre de 1964, en vigor desde el 1o. de enero de 1965.

Funciones del Banco de México en materia de Cuenta Pública. de acuerdo a la Ley Orgánica del Banco de México este organismo público cuenta entre sus funciones las siguientes: "III... ..actuar como agente financiero del mismo [Gobierno Federal] en materia económica y particularmente financiera; IV. fungir como asesor del

Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera; y V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a Bancos Centrales. (artículo 20.); (28)

El órgano encargado de todo lo relativo a la Deuda Pública, dentro de Banco de Mexico, es la Junta de Gobierno. (29)

El Banco de Mexico es una de las instituciones directamente responsables del manejo de la deuda externa e interna del país sin olvidar que el Congreso es responsable de autorizar los montos de endeudamiento que en lo interno para 1987 "...es de 8.472 miles de millones de pesos, como para el monto del endeudamiento externo, que para este año (1987) es de 12.573 miles de millones de pesos, para el financiamiento de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal de 1987." (30)

(28) Acosta Romero, Miguel, Derecho Bancario, 3a. ed. Porrúa, Mexico, 1986, p.76.

(29) Torres Gomez, Jesus, Aspectos Legales de la Excesiva Emisión de Dinero; tesis E.L.D. Mexico, 1987, p. 33

(30) ídem p.47.

Tratándose de la facultad de establecer montos máximos de endeudamiento tanto interno como externo, que en el párrafo anterior se señala, resulta incomprensible que la misma facultad la tenga el Congreso de la Unión y por otra parte la tenga un Órgano de Banco de México, como lo es la Junta de Gobierno.

Los montos máximos de endeudamiento deben ser recortados al máximo, sólo cuando se otorguen facultades extraordinarias al Ejecutivo para que la opinión pública se encuentre mejor enterada de la situación que guardan las finanzas públicas.

Ante financiamientos económicos tan elevados, es imposible que en poco tiempo pudiera lograrse dicho objetivo. Sería necesario fijar una etapa de transición a fin de que los montos de endeudamiento fueran reduciéndose hasta el momento en que se convirtieran en una fuente de financiamiento extraordinaria.

3.8 LEY ORGANICA Y REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

La Ley Orgánica que aquí tratamos fue promulgada el 17 de noviembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial el 12 de diciembre de 1983. El reglamento anterior fue publicado el 9 de agosto de 1985 y el nuevo Reglamento

de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República fue publicada en el mismo Diario Oficial el 26 de diciembre de 1986, mismo que corresponde a la actual administración en el poder.

En el artículo 20, fracción IV, de esta Ley se menciona como atribución del Ministerio Público Federal el "Prestar consejo jurídico al Gobierno Federal". Facultad acorde con lo establecido por el artículo 102 Constitucional, que establece que el Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno Federal.

Por otra parte en el Reglamento de dicha Ley, en el artículo 40, fracción VII, se indica que es atribución del Procurador General de la República emitir su consejo jurídico al Gobierno Federal, en el entendido de que son atribuciones no delegables del Procurador.

De lo dispuesto en dichos artículos se desprende que es obligación del Procurador y de los Ministerios Públicos Federales velar por el cumplimiento de las normas constitucionales. Entendiéndose por esto el consejo que el Procurador debe dar al Ejecutivo sobre todos los asuntos jurídicos que trate el Ejecutivo. Esta facultad es muy amplia y en consecuencia el Procurador General de la República debe aparecer en las siguientes

comisiones en que se trate la Deuda del Gobierno en virtud de ser consejero jurídico del Ejecutivo:

a). - como miembro propietario integrante de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos, prevista en la Ley de General de Deuda Pública. (31)

bi). - Como miembro propietario de la Junta de Gobierno de Banco de México, la cual se encuentra considerada en la Ley en la Ley Orgánica de Banco de México.

Por otra parte, el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece: "El consejo jurídico al Gobierno Federal comprende, además de la promoción de reformas legales a que se refieren los artículos 3, fracción II, y 4, fracciones I y II de esta Ley: I.-La opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que el Presidente de la República envíe para su estudio; II.-La opinión jurídica sobre los asuntos que ordene el Presidente de la República o solicite el titular de una dependencia de la Administración Pública Federal, y III.-El asesoramiento jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, por acuerdo del Presidente de la República.

(31) infra p. 98

al ser tratados en reuniones de titulares de las Dependencias de la Administración Pública."

3.9 LEY DE PLANEACION.

Promulgada el 5 de enero de 1983, por el Lic. Miguel de la Madrid, esta ley tiene por objeto lograr establecer "...establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevara a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en runción de esta, las actividades de la administración pública federal;" (art. 1 de la Ley de Planeación).

El Plan nacional de Desarrollo debe elaborarse y aprobarse y publicarse dentro de los 6 meses siguientes a la toma de posesión del Presidente de la República.

Una vez elaborado el Plan Nacional de Desarrollo por el Ejecutivo deberá enviarse al Congreso de la Unión para su análisis y opinión. Técnicamente la elaboración del Plan corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público según menciona el artículo 15 de la ley de Planeación.

Es de aclararse que si bien el artículo 5 de la ley de Planeación menciona solo análisis y opinión, las funciones del Legislativo tiene la facultad de aprobar o

no dicho plan, tal como lo menciona el artículo 21 de la misma ley, que si bien no menciona expresamente que se trate de una facultad del Congreso. "¿a quien más podría corresponder la facultad de aprobar dicho Plan? Ante tal dilema es de concluirse que dicha facultad corresponde al Legislativo.

En virtud de que el Plan Nacional implica todo el programa de acción por el plazo de 6 años es necesario que en dicho plan se designe la conducta que seguirá el régimen en relación a la amortización de la deuda para que así el pueblo a través del legislativo pueda valorar las desviaciones o apego al Plan Nacional y en base a ello determinar responsabilidades. La forma de responder por parte de los funcionarios públicos debe contener penas pecuniarias y corporales a fin de lograr un mayor temor al incumplimiento del Plan.

Es necesario que para lograr obtener la legitimidad de un Gobierno no solo se digan promesas, sino que se traten de cumplir a toda costa. Al respecto el artículo 4 de la Ley de Planeación menciona que es responsabilidad del Ejecutivo conducir la planeación.

Por otra parte es necesario que la Ley de Planeación no deje una acción tan amplia al Ejecutivo en

la Elaboración del Fin. Es necesario que se señalen limitaciones como son las referentes al endeudamiento. Es necesario empezar a desterrar la deuda pública. La tarea no es fácil pero será en beneficio del pueblo mexicano.

CAPITULO CUARTO

4. LA LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA DE 1976.

La Ley General de Deuda Pública, elaborada durante el régimen del Lic. Lopez Fortillo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976. Esta ley desde su publicación ha sido utilizada como el marco de referencia legal en la contratación de deuda pública, dejando así en un segundo plano las disposiciones constitucionales.

Además de la restricción que impone la Constitución a la contratación y modificación de la deuda pública, debemos hacer notar que no pareciendo suficiente esta restricción, los legisladores en 1975 desvirtuaron y restringieron aún más el concepto al aprobar la Ley General de Deuda Pública.

4.1 DEFINICION LEGAL DE DEUDA.

La Ley de Deuda Pública define a la Deuda Pública en función de los elementos personales que intervienen como contratantes por parte del Gobierno Federal, sin hacer referencia alguna a su contratación, su aprobación, su ratificación, control y vigilancia así como su forma de pago. El artículo 1 de dicha ley menciona "Para los fines de esta ley, la deuda pública

está constituida por las obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I.-El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II.-El Departamento del Distrito Federal.
- III.-Los organismos descentralizados.
- IV.-Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V.-Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
- VI.-Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V."

De la redacción de este artículo se desprenden diversas interrogantes. ¿Saber que debemos de entender por obligaciones de pasivo? en un primer término. Además resulta indispensable saber ¿a que se refiere la ley

cuando habla de obligaciones directas o contingentes? El concepto de financiamentos es otro punto a dilucidar, pues no sabemos el contenido de tal concepto.

El artículo 10. no hace distinción sobre la calidad de los acreditantes, por lo que si la Ley no distingue, nosotros no tenemos porque hacerlo y así podemos concluir que la definición del artículo tratado implica tanto a las deudas internas como a las externas.

OBLIGACIONES DE PASIVO. -En el sentido técnico jurídico de la palabra, se habla de obligación en un sentido restringido, por que el concepto se encuentra ligado al concepto de PASIVO, como aquella parte del vínculo jurídico por el que una persona, -en este caso el Gobierno Federal- queda obligado para con otros, sean nacionales o extranjeros, al cumplimiento de lo prometido.

DIRECTAS O INDIRECTAS.-Por lo que a la distinción entre obligaciones directas e indirectas, consideramos que este criterio de distinción atiende a el hecho de que las obligaciones constitutivas de deuda pública se generen por una acción insoportada del Estado-Gobierno, llamándose en este caso directas o por actos extraños y diversos que generen un aumento en el pasivo del patrimonio gubernamental, indirectas.

ORDINARIAS O CONTINGENTES.- Tal parece que al mencionar obligaciones de pasivo contingentes, se tratara de oponer dicho concepto a algun otro, por lo que consideramos que bien podria referirse en oposicion al concepto de obligaciones de pasivo ordinarias, normales, etc.

Por lo antes indicado, las obligaciones de pasivo contingentes son aquellas que aparecen de una forma imprevisible e inesperada, las cuales hay que sufragar de cualquier forma que aparezcan. En cambio las obligaciones ordinarias podrian ser como las que aparecen normalmente, siendo previsible su aparicion.

DERIVADAS DE FINANCIAMIENTOS.- Respecto a la Ley General de Deuda Pública debemos analizar que entidades de la administracion pueden obligar al Gobierno Federal.

El articulo 1 de la Ley de Deuda Pública, antes citado, no define lo que debemos entender por Deuda Pública, pero en cambio nos indica como se integra, y que personas pueden contratarla.

Ante la enumeracion anterior podemos advertir que, todas las entidades indicadas pueden contratar deuda pública, por lo que debemos señalar que es necesario que

la contratacion de la deuda no se deje en manos de todas las entidades mencionadas, puesto que dejar asi esta facultad, ademas de endeudar al pais, permite comprometer la dignidad y soberania del Gobierno y Estado mexicanos ante las naciones extranjeras.

Si bien esta es una critica a la posicion en que se encuentran actualmente los gobiernos, tambien es necesario entender que con esto no se pretende atacar al grupo en el poder, sino presentarle los problemas que enfrenta actualmente o que pueden presentarse a futuro y ofrecerle opciones diferentes a las hasta hoy empleadas. El tener un punto de vista diferente puede permitir encontrar soluciones diferentes.

Ningún organismo internacional tiene por que decirnos la forma en que debemos manejar nuestra politica, y menos cuando los proyectos que nos ofrecen son tan carentes de imaginación y orientados por la burocracia internacional y la estructura misma de dichos organismos internacionales o la de los programas internacionales mismos. Por ejemplo, si algún organismo internacional fué creado para promover la capacitación en el trabajo ofreciendo financiamientos para lograr tal fin, cumplirá sus objetivos cuando logre la capacitación o al menos realice financiamientos para dichos fines,

pero tal vez si el país-destino de dichos financiamientos carece de fuentes de trabajo, de nada servirá la capacitación puesto que lo que hace falta no son acciones de capacitación, sino industrias, o en otras palabras, las fuentes de trabajo mismas, así los organismos internacionales no son tan sanos como pudiera pensarse.

Si decimos ésto de los organismos internacionales especializados, o de sus fondos especializados, también lo mismo podemos decir respecto de los Fondos de Fomento creados por el Banco de México, su misma especialización hace que los bancos carezcan de liquidez para solicitudes de crédito que se hacen en las sucursales de los mismos, por sujetos de crédito tal vez, de igual o mayor solvencia moral que los que podría uno encontrar en solicitudes de crédito con descuento de algún Fondo de Fomento. Amén de que existen fondos que no llegan a disponer de la totalidad de sus recursos por que no existieron suficientes proyectos como para agotar las cantidades previstas para utilizar. Todo aquel que no obedece al mercado atenta contra el mercado y contra la sociedad misma.

En relación a lo que aquí se comenta, Calderón Hinojosa concluye "La Ley General de Deuda Pública es

inconstitucional, porque...no desarrolla los términos de la fracción VIII del artículo 73 puesto que no define lo que son las inversiones que producen un incremento directo de los ingresos públicos, las operaciones de conversión o las que se celebren con propósitos de regulación monetaria." (32)

4.3 FACULTADES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Las facultades que están mencionadas en la Ley de Deuda deben de ser acordes con las consignadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero además la misma Ley de Deuda debe ser modificada para evitar fallas técnico-jurídicas, así por ejemplo tenemos el caso de las facultades de la Secretaría de Hacienda en la que los artículos 4 y 5 de la misma ley establecen repeticiones inútiles.

"Artículo 4. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

(32) Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús. Inconstitucionalidad de la Deuda Externa Mexicana (1982-1986), Tesis, Escuela Libre de Derecho, México, 1987, p.101.

I.-Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del erario federal o con propósitos de regulación monetaria.

Las monedas, el plazo de las amortizaciones, la tasa de los intereses de la emisión de valores o de la concertación de empréstitos así como las demás condiciones serán determinadas por la propia Secretaría de acuerdo con la situación que prevalezca en los mercados de dinero y capital.

II.-Elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.

III.-Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos fijando los requisitos que deberán otorgarse en cada caso.

IV.-Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se

utilizen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

V.-Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.

VI.-Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas.

VII.-Vigilar que se hagan oportunamente los pagos

de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades."

De acuerdo con Calderón Hinojosa la Ley de Deuda Pública es inconstitucional porque "...otorga al Ejecutivo facultades extraordinarias en materia de Deuda, fuera de los casos previstos en los artículos 29 y 49 constitucionales y es por tanto contrario al Principio de División de Poderes." (33)

"Artículo 5.-La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá además las siguientes facultades:"

"1.-Contratar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal en los términos de esta ley."

En relación a la fracción antes mencionada, debemos señalar que resulta inútil de mencionar nuevamente, toda vez que ya fué establecida en el artículo 4 fracción I de la Ley de Deuda.

El artículo . 5, fracción II, señala como facultad de la de Hacienda "Someter a la autorización del Presidente de la República las emisiones de bonos de Gobierno Federal que se coloquen dentro y fuera del

(33) Calderón Hinojosa, op. cit. p. 101.

país, las cuales podrán constar de una o varias series que se pondrán en circulación en la oportunidad en que el Ejecutivo Federal lo autorice, a través de la Secretaría. Estas emisiones constituirán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los términos fijados en las actas de emisión o en los documentos contractuales respectivos. Sus demás características serán señaladas por la misma Secretaría al suscribir las actas de emisión o los documentos contractuales mencionados." Al contrario de lo mencionado respecto de la fracción anterior debemos mencionar que esta facultad del artículo 5, podría incluirse dentro del artículo 4 de la Ley de Deuda, a cambio de quitar la primera parte de la fracción 1, del artículo 4, que menciona como facultad de la de Hacienda el emitir valores.

Los títulos que documenten las emisiones que se coloquen en el extranjero, adquiridos por extranjeros no residentes en el país, no causarán impuesto alguno. La Secretaría de Hacienda podrá extender este tratamiento a los agentes financieros del Gobierno Federal cuando estos realicen emisiones por cuenta del propio Gobierno.

III.-Tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de

intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de valores y documentos contractuales respectivos que se deriven de los empréstitos concertados, así como la reposición de los valores que documenten obligaciones en moneda nacional y extranjera y para su cotización en las bolsas de valores extranjeras y nacionales. Podrán también convenir con los acreditantes en la constitución de fondos de amortización para el pago de los valores que se rediman.

IV.-Autorizar a las entidades mencionadas en las fracciones II a VI del artículo 10. para la contratación de financiamientos.

V.-Llevar el registro de la deuda del sector público federal."

"Artículo 6.-Las entidades del sector público federal requerirán la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales.

Para obtener esta autorización deberán proporcionar

a dicha Secretaría sus programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se le solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito."

"Artículo 7o.-El manejo que hagan las entidades de recursos provenientes de financiamientos contratados en los términos de esta ley será supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que podrá coordinarse con la Secretaría de Estado o el Departamento Administrativo al que corresponda el sector respectivo."

Aunque no es muy claro este artículo, acerca de que Secretaría o Departamento se refiere, debemos de entender que se hace referencia a la Secretaría o Departamento Administrativo al que se encuentra encomendado el sector respectivo, por ejemplo la Secretaría de Salud por lo que se refiere a los financiamientos otorgados a el I.M.S.S o al I.S.S.S.T.E.

"Artículo 8o.-Los financiamientos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contrate o autorice deberán estar comprendidos en el programa financiero elaborado en los términos del capítulo III de esta ley y

en el programa general de deuda."

Si bien, el artículo en cuestión no hace referencia a la autorización del Congreso, el Capítulo III de la Ley de Deuda hace referencia a tal intervención legislativa, pero de una manera limitada solo a repetir el texto constitucional sin establecer la forma de intervenir por parte del Congreso de la Unión.

En este punto es necesario indicar, siguiendo las ideas expuestas por Calderón Hinojosa, (34) que tal como se encuentran las disposiciones aquí analizadas la Ley General de Deuda Pública también es inconstitucional porque: "Priva al Congreso de Procedimiento necesario para que pueda aprobar empréstitos, reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional.

4.4 PROGRAMACION DE LA DEUDA PUBLICA.

La Ley de Deuda Pública nos indica en su artículo 9 que "El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito

(34).cfr. idem. p. 102.

Federal. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria."

En relación al artículo anterior, debemos advertir que no es posible que el Ejecutivo informe al Congreso de la Unión, como se pretende en el artículo en estudio, en todo caso la información periódica que se menciona deberá darse a la Comisión Permanente, que es la que actúa en los recesos del Congreso, pues en este supuesto sería inútil convocar al Congreso para simplemente informar del estado de la deuda. En el caso de esta información periódica deberá modificarse este artículo a fin de señalar que durante los recesos del Congreso deberá informarse a la Comisión Permanente.

Asimismo en su artículo 10 la Ley indica que "El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá

proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo para el financiamiento del Gobierno Federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso."

No es aceptable lo dispuesto por este artículo cuando se refiere a la utilización de montos adicionales de financiamiento ante la presencia de circunstancias económicas extraordinarias en virtud de que se encuentra en franca oposición al artículo 49 y 29 constitucionales.

Esta disposición implica un desconocimiento de lo establecido por los artículos 49 y 29 constitucionales, pues en el supuesto de tales circunstancias lo que corresponde es el otorgamiento de Facultades Extraordinarias al Ejecutivo, facultades, estas, que deberán solicitarse al Congreso o a la Comisión Permanente de acuerdo a lo establecido por el artículo

29. Cabe señalar que tales facultades extraordinarias deberán solicitarse en cuanto aparezcan las circunstancias que lo ameriten, pero nunca podrán solicitarse antes de que aparezcan tales circunstancias.

Por otra parte es necesario señalar que existe un error de técnica jurídica en el último párrafo del artículo que comentamos, pues establece que el Ejecutivo deberá informar de inmediato al Congreso cuando haga uso de tales autorizaciones, lo cual no es posible pues el Congreso no se encuentra reunido permanentemente. En sus recesos opera la Comisión Permanente y, por lo visto el legislador no consideró tal hipótesis al legislar tal artículo. A fin de conciliar esta hipótesis podemos afirmar que apesar del error técnico el Ejecutivo deberá solicitar a la Comisión Permanente convoque al Congreso a Período Extraordinario de Sesiones, a fin de que el Ejecutivo cumpla con la obligación señalada, en caso de uso de Montos Adicionales de Financiamiento.

Un grave problema que se esconde dentro de esta autorización de ejercer MONTOS ADICIONALES DE FINANCIAMIENTO, radica en el hecho de que se burla la voluntad popular al otorgarse una autorización furtiva, puesto que tales montos adicionales, no son publicados

como monto autorizado de presupuesto y sin embargo, tales montos adicionales pueden ser ejercidos por el Ejecutivo sin mayor problema.

Mayor es la preocupación que nos ocupa, si tales montos adicionales son mayores que el Presupuesto ordinario autorizado, pues en tal supuesto, tenemos un monto autorizado de gasto que puede duplicar o exceder en mayor proporción el monto originalmente autorizado, con lo cual resulta inútil distinguir entre un presupuesto normal y otro adicional.

En conclusión, por todos los inconvenientes técnico-jurídicos y por los abusos en el gasto a los que puede dar lugar semejante autorización "a priori" de ENDEUDAMIENTO EXTRAPRESUPUESTAL, este supuesto debe derogarse y en su caso adecuarse al supuesto de Facultades Extraordinarias antes señalado.

El último párrafo del artículo 10 de la Ley General de Deuda señala que "El Ejecutivo Federal hará las proposiciones que correspondan en las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, quedando sujetos los

financiamientos relativos, a las disposiciones de esta Ley en lo conducente."

"Artículo 11.-Para determinar las necesidades financieras a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá conocer por conducto de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación del sector que corresponda, los proyectos y programas de actividades debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que requieran de financiamientos para su realización."

"Artículo 12.-Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión serán la base para la contratación de los Créditos necesarios para el financiamiento del Presupuesto Federal."

"Artículo 13.-La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a las facultades que le concede el capítulo II de esta ley, autorizará en su caso, los financiamientos que promuevan las entidades del sector público; cuando estos sean del exterior o se concerten en moneda extranjera tendrá en cuenta la opinión de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos."

"Artículo 14.-Las entidades deberán indicar claramente los recursos que se utilizarán para el pago de los financiamientos que promuevan."

"Artículo 15.-En ningún caso se autorizarán financiamientos que generen obligaciones que excedan a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan."

Respecto al artículo anterior debemos mencionar que su mención es inútil puesto que la prohibición que establece aparece ya en la fracción V del artículo 4 de la Ley de Deuda. Interpretado a contrario sensu.

"Artículo 16.-El monto de las partidas que las entidades deban destinar anualmente para satisfacer compromisos derivados de la contratación de financiamientos será revisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación."

4.5 CONTRATACION DE FINANCIAMIENTOS DEL GOBIERNO FEDERAL

Los financiamientos del Gobierno Federal y sus

dependencias solo podrán ser contratados a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (artículo 17, primer párrafo).

Los financiamientos para entidades distintas del Gobierno Federal mencionadas en las fracciones II a VI de artículo 1 de la Ley de Deuda solo pueden contratar financiamientos con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (artículo 17, segundo párrafo).

El artículo 18 señala "Los proyectos a cargo de las dependencias del Gobierno Federal que requieran financiamientos para su realización, deberán producir los recursos suficientes para su amortización y las obligaciones que se asuman, en razón de que dichos financiamientos, no deberán ser superiores a la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan.

La capacidad de pago de las dependencias del Gobierno Federal se establecerá en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes."

4.6 CONTRATACION DE FINANCIAMIENTOS PARA ENTIDADES DISTINTAS DEL GOBIERNO FEDERAL.

"Artículo 19.-Las entidades mencionadas en las fracciones II a VI del artículo 10. de esta ley, que no estén comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, requieren autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de toda clase de financiamientos.

La autorización solo podrá comprender aquellos financiamientos incluidos dentro del programa de deuda, salvo el caso de los que se obtengan para fines de regulación monetaria.

Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, cuando se trate de financiamientos originados en el ejercicio de dicho servicio, solo requieren la autorización a que se refiere este artículo y el 17, cuando tales financiamientos deriven de las siguientes operaciones concertadas con instituciones de crédito y entidades financieras del país o del exterior:

1. Créditos directos a plazo mayor de un año;
-

II. Créditos Sindicados;

III.-Emisiones de títulos en serie o en masa, colocados y pagaderos entre el público inversionista; y

IV.-Operaciones que originen pasivos contingentes y aceptaciones bancarias, de conformidad con las disposiciones de carácter general que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

En cuanto al primer párrafo del artículo anterior, debemos destacar que las entidades referidas deben de tener autorización, obtenida previamente y de manera expresa para la contratación de toda clase de financiamientos. La duda estriba en saber si dicho párrafo se requiere para la modificación de financiamientos contratados previamente, ya que el párrafo en cuestión sólo hace referencia a la contratación, pero no a la modificación de contratos celebrados previamente. Un convenio que modificara obligaciones de deuda preexistentes no se encontrarían en este supuesto.

En cuanto al supuesto de los créditos directos a plazo mayor de un año que requieren de autorización de la Secretaría de Hacienda, consideramos que no fueron

incluidos los créditos a plazo menor a un año en virtud de que deberán de ser recuperados con anterioridad al cierre del ejercicio fiscal y en caso de no ser recuperados deberán de ser solicitadas las autorizaciones hacendarias de acuerdo a la fracción IV del artículo 19 de la Ley de Deuda.

Todo sería muy fácil, de acuerdo al razonamiento antes mencionado, de no ser por que resulta difícil de aceptar el hecho de que Hacienda autorice los financiamientos "a posteriori". Por lo tanto consideramos que todo financiamiento deberá de ser autorizado previamente y nunca con posterioridad.

Consideramos que la intención del legislador fue que la Secretaría de Hacienda pudiera tener el mayor control posible sobre las entidades no comprendidas en el Presupuesto de Egresos y mencionadas en las fracciones II a VI del artículo 10. de la Ley de Deuda Pública.

El artículo 20 de la Ley de Deuda Pública, nos indica que las entidades mencionadas en el artículo 10. de la misma ley, deben formular en cada caso la solicitud correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A dicha solicitud deberá acompañarse la

documentación que la misma Secretaría determine.

Un punto que no resulta claro, respecto al primer párrafo del artículo 20, es el hecho de saber si la palabra independientemente debe utilizarse en el sentido de que además de los requisitos solicitados por el último párrafo del artículo 19, debe cumplirse con los requisitos del artículo 20; o si exceptuando las operaciones del último párrafo, en todos los demás casos sí deberá formularse la solicitud respectiva. Si analizamos las disposiciones en conjunto podremos concluir que el último párrafo del artículo 19 de la Ley de Deuda establece los casos de excepción a la regla del primer párrafo del artículo 20 de la Ley de Deuda Pública, pues indica solo en que casos se requiere únicamente la autorización establecida en el artículo 17 y en el 19.

El segundo párrafo del artículo 20 indica la obligación que tienen los entes públicos, antes determinados de presentar periódicamente y en la forma solicitada por Hacienda, sus estados financieros, datos sobre los pasivos e información adicional que se les solicite para determinar su capacidad de pago y la necesidad fundada y razonada del gasto y destino que se de a los recursos que se obtengan por la vía crediticia.

Por otro lado, la parte final del segundo párrafo del artículo 20 establece que Hacienda podrá complementar la información proporcionada mediante el análisis y estudio de los registros y documentos proporcionados por las mismas entidades.

El artículo 21 prohíbe a la Secretaría de Hacienda aprobar financiamientos que se destinen a programas no incluidos en los planes y presupuestos aprobados. Asimismo el citado artículo 21 indica que los financiamientos deberán ser acordes a la capacidad de pago de las entidades, disposición que resulta plausible, solo que por desgracia, en base a la técnica legislativa de "la puerta abierta" el mismo artículo menciona que el criterio para determinar la capacidad de pago de las entidades, quedará al arbitrio de la Secretaría de Hacienda. Esta "puerta abierta" dejada por el legislador para evitar constreñir a la Secretaría de Hacienda y en última instancia al Ejecutivo no es plausible. De esta forma si el Ejecutivo necesita o simplemente desea contratar financiamientos, el criterio para determinar la capacidad de pago de los entes públicos puede ser modificado para satisfacer las necesidades del Ejecutivo. No estamos de acuerdo con esta facultad tan fácil de manejar.

El artículo 22 ordena que la de Hacienda comunicará su resolución por escrito a los entes solicitantes, precisando en cada caso las características y condiciones de contratación.

El segundo párrafo del artículo 22 prescribe que: "Si el crédito obtenido se formaliza con una emisión de bonos o con un contrato, tanto en el acta de emisión, como en el contrato, así como en los bonos y documentos que de ellos se deriven, deberán citarse los datos fundamentales de la mencionada autorización. Igual disposición será observada en los demás títulos de crédito que suscriban, avalen o acepten las entidades del sector público federal. Los documentos de referencia no tendrán validez si en ellos no están consignados los datos de la autorización otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

4.7 VIGILANCIA DE LAS OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO

Tanto el Gobierno Federal como el sector paraestatal llevarán un registro de las operaciones de financiamiento en que participen de acuerdo a las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (art. 23 de la Ley de Deuda).

En la segunda parte del artículo. 23 de la Ley de Deuda se menciona que las entidades financiadas deberán proporcionar a la de Hacienda toda la información necesaria para llevar a cabo la vigilancia de la aplicación de los recursos provenientes de financiamientos autorizados, con la periodicidad y formalidades requeridas por Hacienda. La información que aquí se exige es diferente de la que se proporciona al Registro de Obligaciones de Deuda, pues la información de la que se trata aquí, corresponde al destino de los recursos obtenidos y no a la obtención misma de los recursos.

Si bien es cierto que la vigilancia que nos ocupa solo se establece como facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es necesario que tal comprobación y vigilancia pueda realizarse por el Congreso de la Unión, toda vez que el Legislativo en este aspecto realiza funciones de vigilancia del Ejecutivo.

Es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilar que se incluyan en los presupuestos de las entidades públicas, los recursos necesarios para cumplir las obligaciones contraídas

constitutivas de deuda pública. (art. 24 de la Ley de Deuda Pública).

Es obligación de las entidades públicas facilitar al personal de Hacienda las labores de comprobación de la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda. (art. 25 de la Ley de Deuda Pública.)

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores correspondientes, tienen la obligación de vigilar la utilización de recursos obtenidos de financiamientos constitutivos de deuda pública y que hayan sido aprobados a entidades de su sector. (art. 26 Ley de Deuda Pública)

4.8 REGISTRO DE OBLIGACIONES FINANCIERAS

A cargo de la Secretaría de Hacienda corre la obligación de mantener un Registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública.

Las obligaciones financieras constitutivas de Deuda Pública que contraigan las entidades públicas deberán inscribirse en el registro de obligaciones financieras. (art. 27 Ley de Deuda Pública)

La cosa es diferente tratándose de obligaciones financieras que no sean constitutivas de deuda.

Si llegan a existir obligaciones financieras que no sean constitutivas de deuda, será cierto que tales obligaciones no deberán inscribirse. En este punto es necesario recordar que hace falta un criterio legal para saber cuales deudas no constituyen deuda pública, toda vez que no se pueda saber si es necesario un tiempo mínimo o un monto de endeudamiento límite para que tales financiamientos sean constitutivos de deuda pública.

Al registrarse las obligaciones financieras que sean constitutivas de deuda pública deberá anotarse el monto, las características y destino de los recursos captados en su forma particular y global. *(art. 27 Ley de Deuda Pública)*

Aunque la Ley de Deuda Pública es omisa en este punto consideramos que deberán indicarse en el registro características de los recursos tales como:

a).- los acreedores con que fueron contraídas dichas deudas;

b).-la fecha de celebración del acto jurídico que dió origen a dicha deuda;

c).-La tasa de interés convenida para dicho crédito;

d).-asimismo deberá acompañarse un ejemplar del instrumento que documente el acto de deuda.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada y responsable de mantener el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública.(art. 27 Ley de Deuda Pública)

De acuerdo al artículo 28 de la Ley de Deuda Pública, los titulares de las entidades contratantes de deuda tienen la obligación de registrar todos los actos constitutivos de deuda.

Deberán de registrarse los contratos y los convenios que modifiquen el estado de deuda de cada ente público.

Es de criticarse el hecho de que no se establezca un tiempo máximo para la presentación al registro

de los actos de deuda, así como sanciones a los responsables de dicha obligación. La Ley debe indicar la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilar que se incluyan en los presupuestos de las entidades públicas, los recursos necesarios para cumplir las obligaciones contraídas constitutivas de deuda pública. (art. 24 de la Ley de Deuda Pública).

Es obligación de las entidades públicas facilitar al personal de Hacienda las labores de comprobación de la debida contratación aplicación y manejo de la deuda. (art. 25 Ley de Deuda Pública)

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores correspondientes, tienen la obligación de vigilar la utilización de recursos obtenidos de financiamientos constitutivos de deuda pública y que hayan sido aprobados a entidades de su sector. (art. 26 Ley de Deuda Pública)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada y responsable de mantener el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública. (art. 27 Ley de Deuda Pública)

De acuerdo al artículo 28 de la Ley de Deuda Pública, los titulares de las entidades contratantes de deuda tienen la obligación de registrar todos los actos constitutivos de deuda.

Deberán de registrarse los contratos y los convenios que modifiquen el estado de deuda de cada ente público.

Es de criticarse el hecho de que no se establezca un tiempo máximo para la presentación al registro de los actos de deuda, así como sanciones a los responsables de dicha obligación. La Ley debe indicar un plazo máximo de presentación al registro, con la finalidad de que la Secretaría de Hacienda este actualizada en todo momento de tal clase de actos y sus características.

En relación al artículo 29 de la Ley de Deuda Pública debemos indicar que tanto las operaciones autorizadas como el registro respectivo solo podrán modificarse siguiendo lo preceptuado para su autorización y registro.

La ley no lo menciona, este registro debe ser

público ya que su existencia interesa a cualquier súbdito del país. Su consulta debe ser libre, por lo que bueno sería incluir dicha característica en la ley, ya que no se indica algo al respecto.

4.9 COMISION ASESORA DE FINANCIAMIENTOS EXTERNOS

La Comisión es un órgano técnico auxiliar de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Antes de la aparición de la Ley de Deuda Pública el órgano encargado de las atribuciones de la actual Comisión asesora de financiamientos externos era la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores regulada entonces por el artículo 26 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, disposición que quedó derogada por el artículo segundo transitorio de la Ley de Deuda Pública.

La Comisión Asesora de Financiamientos Externos se encuentra integrada por "...un representante propietario y suplente de las siguientes dependencias:

a) La Secretaría de Hacienda y Crédito público que la presidirá.

b) El Banco de México, S.A.; Nacional Financiera, S.A.; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.; Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.; Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.; Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A.; Financiera Nacional Azucarera, S.A.; y de las entidades del sector público que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere conveniente." (artículo 30 Ley de Deuda Pública).

FUNCIONES DE LA COMISION. -Esta Comisión tiene la función de asesorar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la contratación de financiamientos externos para el Sector Público.

El artículo 32 de la Ley de Deuda Pública menciona las funciones de la Comisión de la siguiente manera:

"Art. 32.-La Comisión (Asesora de Financiamientos Externos) tendrá las siguientes facultades:

I.-Evaluar las necesidades de financiamiento del sector público federal.

II.-Asesorar en el diseño de la política que deba adoptarse en materia de endeudamiento externo o en moneda extranjera, para el sector público federal, opinando sobre planes anuales en los que se precise la estrategia de captación de recursos externos, los montos que deban obtenerse de estos recursos y la fuente de aplicación de los mismos, en coordinación con las medidas que dicte el Ejecutivo Federal en materia financiera para alcanzar los objetivos de la política económica nacional.

III.-Proponer las medidas de coordinación de las entidades del sector público federal en todo lo que se refiera a captación de recursos externos para las mismas, considerando lineamientos de negociación sobre las condiciones generales de los créditos externos que se pretendan contratar.

IV.-Estudiar los programas de financiamientos externos para las entidades del sector público federal con criterios de oportunidad y prelación.

V.-Conocer y opinar sobre los estudios que se refieran a la deuda externa del sector público federal y recomendar políticas para mantenerlas

dentro de la capacidad de pago de dicho sector y del país.

VI.-La Comisión asesorará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el monto de financiamiento externo que las entidades del sector público contraten anualmente.

VII.-En general todas aquellas que permitan asesorar debidamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el manejo de la Deuda externa de las entidades del sector público y las que le señalen esta ley y otros ordenamientos.

Para la programación de los financiamientos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá tomar en cuenta la opinión de la Comisión."

Si bien resulta plausible la existencia de tal Comisión. No es comprensible, porque solo existe para los financiamientos externos y no para los internos. Cualquier deuda contraída tiene consecuencias económicas y por lo tanto las deudas internas deberían ser vigiladas de la misma forma que se controla administrativamente la existencia de las externas.

4.10 ADICIONES A LA LEY DE DEUDA PUBLICA

Además de las reformas que se necesita instrumentar en la Ley de Deuda Pública para evitar la inconstitucionalidad en se encuentra dicho ordenamiento, es necesario hacerle adiciones sobre temas que no son tratados hasta la fecha por dicha ley.

Instrumentación de los créditos.-Dentro uno de los temas que creemos han sido olvidados por los legisladores, el Ejecutivo, los teóricos y conocedores en general, se encuentra el que se refiere a la forma de documentar los créditos otorgados al país.

El artículo 22 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito vigente, a pesar de ser una ley tan antigua, menciona en el expresado artículo la posibilidad de que los títulos por los que se documente deuda pública, podrán ser reglamentados por la Ley de la Materia.

La Ley General de Deuda Pública vigente, es la Ley que se ocupa del débito público, por lo que de acuerdo con lo que establece el artículo 22 de la

ley General de Títulos y Operaciones de Crédito vigente, los Títulos por los que se documenta deuda pública, pueden tener una reglamentación especial y diferente de la expresada en la citada ley de Títulos.

Si recapacitamos un poco al respecto e imaginamos la hipótesis de que nuestros Gobernantes hubiesen contratado créditos con el exterior a tasas que ajustables a los cambios del mercado de dinero y que en determinado momento las deudas contraídas resultaran tan onerosas que pusieran en peligro la economía misma del país. En este caso la onerosidad de las deudas se deberían a causas extrañas al país deudor. Para este supuesto sería conveniente legislar respecto a las cláusulas que pueden contener los títulos de Deuda.

Desde otro punto de vista y con otra hipótesis, pudiéramos imaginar que se hubiesen contratado créditos con particulares de determinado país. En determinado momento, éstos podrían hacer tradición de los títulos a terceros, fueran estos particulares o gobiernos, que en caso de competencia comercial o beligerancia, en determinado momento pudieran utilizar

dichos documentos para hostilizar o presionar al gobierno del país a tomar decisiones en determinado sentido o manejar la opinión pública internacional a su favor.

Para evitar los problemas que pudiera presentar una situación de tal naturaleza, sería conveniente que también estuviera contemplada en la Ley General de Deuda Pública la forma de circulación de los Títulos de Deuda Pública.

Por lo anterior debemos concluir que dentro de la Ley General de Deuda Pública debe incluirse un apartado dedicado a regular la instrumentación de los créditos otorgados al gobierno.

Procedimiento de intervención del Congreso de la Unión .-En la aprobación de los créditos, su reconocimiento y orden de pago, toda vez que, como ya se indicó con anterioridad, la actuación del Legislativo no se da en la Ley General de Deuda Pública.

Si la Ley General de Deuda Pública tiene pretensiones de ser general debe incluir la actividad del Legislativo sin restringirla al Ejecutivo solamente.

4.11 MODIFICACIONES A LA LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA

De todo lo antes expuesto es de concluirse que la Ley de débito debería contar entre sus puntos los siguientes:

CAPITULO I.-PREVENCIONES GENERALES.-es necesario que dentro de las prevenciones generales se consigne la intervención del Senado, por lo que sería necesario modificar la definición de deuda proporcionada en dicho ordenamiento.

Dentro de este mismo capítulo sería necesario imponer la publicidad de las deudas contratadas y por contratar, así como el estado general de la deuda de una forma periódica, ya sea en el informe anual que rinda el Ejecutivo, como las comparecencias que corresponden a sus Secretarios.

CAPITULO II.-FACULTADES DEL CONGRESO.-deberá modificarse este capítulo para consignar las facultades del Congreso en materia de Pago, aprobación, revisión y reconocimiento, facultades todas que aparecen en la Constitución vigente y que hasta la fecha no son tratadas por la Ley de Deuda.

CAPITULO III.-FACULTADES DEL EJECUTIVO.-es

necesario que en este capítulo se consignan no solo las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino las del mismo ejecutivo, las de la Secretaría de Relaciones Exteriores tratándose de créditos con el exterior, el Banco de México, El Procurador General de la República, indicando claramente la competencia y responsabilidades de cada uno en los diversos actos que implican el trato de la Deuda. Para esto se deberá tener en cuenta las disposiciones que establece la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública, las leyes orgánicas de cada Secretaría de Estado y la del Banco de México así como la de la Procuraduría General de La República.

CAPITULO IV.-PROGRAMACION DE LA DEUDA.-en este apartado, sería necesario adecuar la intervención del legislativo en la programación de la deuda.

CAPITULO V.-CONTRATACION DE FINANCIAMIENTOS POR EL GOBIERNO FEDERAL.-en este punto es necesario que se consigne la intervención del legislativo, tal como se comentó en el punto anterior.

CAPITULO VI.-CONTRATACION DE FINANCIAMIENTOS POR

ENTIDADES DISTINTAS DEL GOBIERNO FEDERAL.-aquí cabría también lo apuntado en los dos apartados anteriores aunque debería restringirse más la posibilidad de contratar deuda atendiendo a la naturaleza de las entidades paraestatales, no podemos equiparar a una institución nacional de crédito, a una de fianzas o a CONASUPO o PEMEX.

CAPITULO VII.-VIGILANCIA DE LAS OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO.-en este caso deberá hacerse la distinción de la vigilancia que corresponde a las Cámaras, de la que compete a la que se realiza dentro del Ejecutivo mismo. Este capítulo deberá de poner énfasis en el control que el Legislativo debe tener sobre el Ejecutivo.

CAPITULO VIII.- REGISTRO DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS.- Esta función de control corresponderá al Ejecutivo ya que la vigilancia de todos los actos de deuda deberán de ser vigilados en los términos del capítulo VII.

CAPITULO IX.- COMISION DE FINANCIAMIENTOS.- como se puede observar las funciones de la comisión que aquí se proponen no se limitan a los financiamientos externos, y no deberán escapar

éstas al control del Legislativo.

CAPITULO X.-DE LA INSTRUMENTACION DE LOS CREDITOS.-

es necesario que se incluya dentro de la ley que nos ocupa, toda una reglamentación en materia de instrumentación de créditos. Deberán separarse las reglas que controlen el endeudamiento interno del externo.

En este punto deberá tenerse en cuenta las reformas de 1988 al Código Federal de Procedimientos Civiles en materia de la Cláusula de Foro Prorrogando, en virtud de los límites a la regla general de Ejecución de Sentencias dictadas por tribunales extranjeros, cuando las controversias resueltas se refieran al débito público.

CAPITULO XI.-DE LA MORATORIA O SUSPENSION DE PAGOS DEL GOBIERNO FEDERAL.-

En este capítulo se deberá de reglamentar el procedimiento de suspensión sin descuidar los tratados internacionales que pudieran existir al momento de su discusión y promulgación de esta nueva ley.

CONCLUSIONES

1.-Hasta la fecha, los estudios jurídicos en materia de deuda pública son muy escasos, además de que no existe una teoría de la Deuda Pública que permita nuevas aportaciones a la materia.

2.-Para el jurisperito la Deuda Pública, además de ser un problema económico y político, su estudio debe ser enfocado desde un estricto punto de vista jurídico.

3.-En sus términos vigentes la Ley General de Deuda Pública es inconstitucional por no establecer la intervención del legislativo y limitarse a establecer la actividad del Ejecutivo.

4.-La Ley General de Deuda Pública requiere de adiciones en materia de instrumentación de los créditos, cláusulas y requisitos de los títulos de Crédito que la instrumenten. Por lo que debe adicionarse la ley de Deuda Pública con las normas que regulen la intervención de las Cámaras, a fin de lograr un mayor control sobre el procedimiento de contratación, modificación y pago de la deuda.

5.-Debe pagarse la deuda que se haya contratado conforme a nuestra constitución y las leyes ordinarias

que se encuentren conforme a ella. Los créditos que no se encuentren celebrados de tal forma, habrán sido contratados temerariamente por parte de los Acreditantes, lo que implica una tácita aceptación de correr un mayor riesgo en el otorgamiento de tales créditos.

6.-En virtud del gran número de disposiciones aplicables a la deuda pública, resulta complicado determinar la norma aplicable para reglamentar la deuda pública por lo que no existe un verdadero control sobre el manejo de la deuda.

7.- Para sujetar a los funcionarios al cumplimiento de las disposiciones constitucionales y ordinarias, es necesario legislar congruentemente, además de imponer penas económicas y corporales a quienes contraríen la intención de la norma. En especial a través de la creación de un nuevo tipo penal para el delito de traición a la patria en el que se elimine el elemento subjetivo para hacerlo de aplicación más probable, como acicate a los malos funcionarios.

8.-La Ley de Deuda Pública debe desarrollar los supuestos del artículo 73 Constitucional, fracción VIII, que establece los supuestos en los que se pueden contratar empréstitos. Los conceptos que deben definirse

son: conversión, regulación económica, y estado de emergencia declarado por el Ejecutivo.

9.-Es necesario que se implemente un mayor control supuestos del artículo 73 Constitucional, fracción VIII, que señala los supuestos en los que se puede contratar empréstitos. Los conceptos que deben definirse con: regulación económica; conversión; y estado de emergencia declarado por el Ejecutivo.

10.-Debe lograrse un mejor control sobre los funcionarios que pueden disponer del crédito público. La facultad de contratar créditos constitutivos de deuda pública a pagar después del ejercicio en que se contrató, debe ser matizada como indelegable o no delegable. La Constitución; la Ley de Deuda; y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, deben ser redactadas en términos precisos que permitan aplicar el control que se propone.

11.-El peligro de escoger la moratoria, debe preverse con cuidado, pues resulta más probable, que se implemente una moratoria a la deuda interna, donde los acreedores son súbditos del Gobierno- deudor, que a la externa, donde los acreedores son extranjeros y pudieran presionar económicamente al Gobierno para lograr el pago de sus créditos.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 4a. ed., Porrúa, México, 1981. 707 págs.

ANTOKOLETZ, Daniel. *Tratado de Derecho Internacional Público*, t. II, 5a. ed. Ed. LA FACULTAD. Argentina, 1954.

BAZANT, Jan. *Historia de la Deuda Exterior de México (1823-1946)*. 2a. Ed., Colegio de México, México 1981. 205 págs.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 2a. ed., Porrúa, México 1976. 846 págs.

CABANELLAS Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 12a. ed. Ed. Heliasta. S.R.L. Buenos Aires, Argentina.

CALDERON HINOJOSA, Felipe de Jesús, *Inconstitucionalidad de la Deuda Pública Externa Mexicana. (1982-1986)*. Tesis Profesional. Escuela Libre de Derecho, México, 1987.

CASTILLO, Juan. *El Crédito Público en México*. Herrero Hermanos, México, 1900. 493 págs.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, 14a. ed., Ed. Porrúa, México, 1986. 982 págs.

DOMINGUEZ VARGAS, Sergio, *Teoría Económica. Nociones Elementales*. 9a. ed. Porrúa, México, 1981. 309 págs.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 25a. ed., México. Ed. Porrúa, 1986, 492 págs.

MUÑOZ AMATO, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, 1a. ed. F.C.E. México, 1954.

ROUSSEAU, Charles. *Derecho Internacional Público*, Ed. Ariel, Barcelona, 1957, p. 318-320.

SALAS VILLAGOMEZ, Manuel. *La Deuda Pública, Nacional Financiera*, S.A. México, 1950.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, 12a. ed., Ed. Porrúa, México, 1983. t. II., 765 págs.

SEPULVEDA, Cesar. *Derecho Internacional Público*. Ed. Porrúa, México, 1980.

TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 21a. ed., Ed. Porrúa, 1985. 649 págs.

TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Ed. Porrúa, México. 1982.

VERDROSS, Alfredo, *Derecho Internacional Público*, trad.

Antonio Truyol Sierra, Ed. Aguilar, Madrid, 1955.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Deuda Pública. D.O. 31-XII-1976

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O.
29-XII-1976

Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. D.O.
31-XII-1976

Ley de Cuenta Pública Federal. (anual)

Ley de Ingresos. (anual)

Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación. (anual)

Ley Orgánica del Banco de México. D.O. 31-XII-1984

Ley de Contaduría Mayor de Hacienda. D.O. 29-XII-1978.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
D.O. 12-XII-1983.

Ley de Planeación. D.O. 5-I-1983.