

328  
24



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

INSUFICIENCIA CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN EL CONTROL POR ORGANO POLITICO SOBRE LA CONTRATACION Y EL EJERCICIO DE LA DEUDA NACIONAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

FEDERICO JOSE GONZALEZ LUNA BUENO



FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## INTRODUCCION

### A) Planteamiento del Problema:

Como veremos en las páginas siguientes, la historia de nuestro país, en todos sus aspectos, vá intimamente ligada al problema del endeudamiento exterior e interior del Estado; en diversas ocasiones posibilitará mantener en el poder a distintos gobiernos, que en algunos casos serán legítimos y en otros ilegítimos. Asimismo, hará viable el desarrollo económico del país, que, también en ocasiones, implicará beneficios sociales, pero por otra parte -hoy como nunca- también casi imposibilitará cualquier perspectiva de desarrollo. Las consecuencias del endeudamiento nacional no se detienen en lo anterior; han originado una intervención militar usurpando y derrocando a un poder legítimamente asumido, y también pueden derivar en una intervención económica, con pretensiones políticas, que puede llegar a ser casi tan grave como la militar.

Concatenadas, la naturaleza política de un país en desarrollo y la naturaleza política del crédito que ese país pueda contraer, principalmente el exterior, hacen que la relación jurídica que exista entre éstos, llegue a tener una importancia fundamental para el primero. De ello dependerán aspectos esenciales de su presente y de su futuro.

Entendiendo que la norma jurídica debe responder a las necesidades que plantean las circunstancias que privan en una sociedad determinada, estimo, según lo expondré en los capítulos subsecuentes, que las disposiciones constitucionales y, sobre todo, las legales, no regulan de manera suficiente la importancia que tiene para la Nación el crédito que ésta contrae.

Los mexicanos, de conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hemos determinado que el Supremo Poder de la Federación se divida, para su ejercicio, en tres Poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Asimismo, y dada la importancia que para la Nación tiene el propio crédito nacional, en la misma Carta Magna, en la fracción VIII del artículo 73, se ordena que será facultad del Poder Legislativo dar las bases sobre las cuales el Poder Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. En ello comprendemos el respeto al principio de la división de poderes mediante el equilibrio que, en el ejercicio de sus funciones, los mismos deben mantener. Ahora bien, considerando la preeminencia que en la vida actual de nuestro país tiene y seguirá teniendo el problema de la deuda nacional, en mi parecer es imprescindible que para lograr

sobre este particular un auténtico equilibrio de poderes, las normas jurídicas que regulan el control por parte del Poder Legislativo sobre la contratación y el ejercicio de la misma deuda nacional que lleva a cabo el Poder Ejecutivo, sean objeto de una revisión y actualización para colocar a nuestro país en un superior status democrático, que lo hagan mas apto para enfrentar las difíciles situaciones, presentes y venideras, derivadas de la deuda nacional.

#### B) Antecedentes Históricos:

Antes de comenzar propiamente el desarrollo de lo que en este trabajo serán sus objetivos y fines principales, es conveniente hacer una breve semblanza de lo que históricamente ha sido la deuda nacional para nuestro país. Ello obedece a que, mirando hacia atrás, podremos entender, en gran parte, los motivos de nuestra circunstancia actual, además de que, como siempre, la historia nos señalará graves errores que hemos cometido en el manejo de nuestras finanzas, mismos que en alguna medida se repiten y podemos evitar.

Asimismo, estudiar la historia de la deuda nacional es también estudiar nuestra propia historia, pues aún cuando la primera se contiene en la segunda, en diversos capítulos, como veremos, llega a ser la causa de nuestro acontecer general.

Finalmente, mediante las anteriores consideraciones, así como de muchas más que podríamos hacer, comprenderemos las difíciles -y quizá dramáticas- situaciones que nuestro país ha enfrentado derivadas de sus compromisos crediticios, no comparables con la que actualmente vivimos, por ser ésta mucho mas importante cuantitativa y cualitativamente para un futuro proyecto nacional, y la urgente necesidad de hacer jurídicamente algo al respecto.

Por lo que hace a la exposición de los antecedentes históricos de nuestra deuda nacional, es importante destacar que en cuanto al periodo comprendido entre los años de 1822 a 1946 seguiremos lo publicado al respecto por Jan Bazant en su obra Historia de la deuda exterior de México (1823-1946), y que por lo que toca al periodo que transcurre de 1947 a 1986, a lo publicado al respecto por Rosario Green en sus obras El endeudamiento público externo de México 1940-1973 y Pasado y presente de la deuda externa de México.

En el año de 1822 la deuda nacional se calcula en 76 millones de pesos, pero el gobierno de Agustín de Iturbide reconoce exclusivamente 40 millones. En ese mismo año ante el temor de una posible reconquista española se contratan créditos en Inglaterra con condiciones onerosas y desfavorables para el país. Estos créditos fueron el Goldschmidt -aprobado por el Congreso el 14 de mayo de 1824-, del que sólo se recibe la mitad de los recursos que México se

comprometía a pagar, y el Barclay, firmado el 25 de agosto de 1824, mediante el cual México recibió aproximadamente el 70% del monto que se debía pagar. Mucho se ha discutido sobre lo oneroso y usurero que fueron estos créditos, pero hay que considerar la difícil situación política de nuestro país, así como la inexperiencia en operaciones financieras internacionales, amén de que en su momento tuvieron el costo que comparativamente existió para el crédito en otros países latinoamericanos y aún europeos.

Por otra parte, el destino de estos créditos, será completamente desproporcionado para el futuro costo político, económico y social que los mismos significarían, pues más del 50% de los mismos se aplicarían en gastos de administración gubernamental, sin que se destinara un peso de tales créditos al fomento económico de nuestro naciente país.

Para el año de 1827 se detuvieron los pagos de los créditos, capitalizándose los intereses en 1831, habiéndose caído por los problemas políticos de 1832, en una nueva insolvencia para pagar los intereses correspondientes a 1833, cabe mencionar que el capital en esa fecha seguía intacto. Para el año de 1837, se realiza la conversión de la deuda exterior, fijándose en un monto de 46'239,720.00 pesos, es decir 9'247,343 libras esterlinas, que para el año de 1843 sumaban ya 10'914,746 libras esterlinas, derivándose este aumento de los intereses vencidos.

En el año de 1846 se hace una nueva conversión de la deuda exterior. La guerra con los EE.UU.A. dió como resultado el Tratado de Guadalupe Hidalgo, mediante el cual los Estados Unidos deberían entregar a México 15 millones de pesos por indemnización, de los cuales se restaron 3 millones por reclamaciones de ciudadanos norteamericanos, por lo que México recibiría 12 millones netos. Nuestros acreedores externos pretendieron el remanente de la indemnización por la pérdida de casi la mitad de nuestro territorio, no obstante lo cual tan solo se les entregaron 2.5 millones, destinándose el resto de dicha indemnización al pago de gastos de administración gubernamentales y a terminar con las guerrillas en el norte y en Yucatán.

En 1850, se logra una nueva conversión de la deuda exterior, estableciéndose en 10'241,650 libras, pagando puntualmente nuestro país con los compromisos adquiridos por esta última conversión, hasta el año de 1854 en que estalla la revolución de Ayutla, que hizo que todos los fondos gubernamentales se consumieran en gastos de la guerra civil.

Al comenzar en 1856 la desamortización de los bienes eclesiásticos y posteriormente su nacionalización en 1859, los tenedores de bonos de la deuda externa mexicana consideraron que con el producto de estos bienes se les saldarían sus adeudos, lo cual no ocurrió, ocasionando que se

hubiesen sentido defraudados y fuera una de las principales causas de la intervención extranjera que poco después se realizaría.

En realidad después de las operaciones de nacionalización, el Gobierno continuó en bancarota y apenas bastaron para atender las primeras necesidades, por lo que en ningún momento estuvo en posibilidades de cubrir la deuda exterior. Ello tuvo diversas causas, siendo las principales: en primer lugar, el de que saliera al mercado, de un solo golpe, una gran cantidad de bienes; en segundo lugar, la renuncia de muchos posibles compradores (explicable por motivos religiosos), de manera que la oferta fue muy superior a la demanda; y en tercer lugar, no todos los bienes pertenecían a la Iglesia, teniendo el gobierno que pagar la dote de las monjas y mantener las diferentes instituciones de beneficencia.

#### Las convenciones.-

Con motivo de la falta de pago por el gobierno mexicano de una parte importante de la deuda nacional interior, algunos capitalistas extranjeros, tenedores de los títulos en que se habían documentado los adeudos respectivos, recurrieron a sus representaciones diplomáticas mismas que presionaron al gobierno mexicano a firmar contratos en los que se obligaba al pago de tales adeudos; a estos contratos se les conoció como las convenciones. Cabe destacar que la mitad de los acreedores de estas convenciones eran mexicanos que habían renunciado a su nacionalidad para obtener el cobro de sus créditos altamente usureros, encontrándose en este caso los hermanos Martínez del Río.

Así, las convenciones llegaron a representar una buena parte de nuestra deuda nacional, cuyo importe, en el año de 1856, se constituyó de la siguiente forma:

Deuda Interior	41'014 772
Convenciones	12'000 000
Deuda Exterior	56'583 115
Total de la deuda nacional	109'597 887

El 17 de julio de 1861 México declara la suspensión de pagos y en octubre de ese mismo año, Gran Bretaña, Francia y España acuerdan que de manera conjunta habrán de requerir a nuestro gobierno el cumplimiento de las obligaciones a su favor correspondientes. Como sabemos, únicamente Francia pretendió su cobro inmediato, para lo cual, los bonos Jecker tendrían gran importancia.

Los bonos Jecker se derivan de dos operaciones financieras: la primera de ellas fue la conversión de la deuda interior en 1858 por el ministro de Hacienda de Miramón, Carlos Peza, en la que se emitieron bonos por

\$57'000,000 de los cuales un emisor y poseedor importante fue la casa bancaria J.B. Jecker y Cia. Al año siguiente el gobierno de Miramón recurre al banquero mencionado, y vuelve a emitir bonos, esta vez por 15 millones de pesos, de los cuales el gobierno recibe \$618 927 pesos en efectivo y el resto en documentos, sobre todo los bonos Peza. La operación le costó al prestamista sólo \$1'600,000 pesos.

El gobierno de Juárez en 1860 desconoce estos bonos, excepto los 1'600,000 realmente desembolsados por Jecker. A su vez, el duque de Morny, medio hermano ilegítimo de Napoleón III y presidente de la Cámara francesa de diputados, había adquirido el 30% de los bonos Jecker y con ello un fuerte interés en la intervención en México.

Aunque la República Restaurada los repudió, es interesante comentar que Maximiliano contrató empréstitos en Francia por 170 millones de pesos, de los cuales tan solo recibió 7 millones.

Después del largo proceso bélico, en 1870 México aparentemente entra a una etapa pacífica, teniendo entonces una deuda nacional estimada en 120 millones, de los cuales 40 correspondían a la interior.

En 1886, México hace una nueva conversión y logra que de 117 millones de pesos que le exigían los tenedores de bonos se establezca en 73 millones de pesos el monto de la deuda exterior.

En esta época Porfirio Díaz estaba muy interesado en el desarrollo ferrocarrilero, por lo cual se otorgan subvenciones del Gobierno Federal a las compañías ferrocarrileras en la construcción de vías férreas. Esta situación, aunada a las cargas de las aduanas para el pago de la deuda nacional, originó un desequilibrio presupuestario que condujo a que el gobierno llevara a cabo la conversión de 1886 y que en 1888, previa autorización del Congreso, el Gobierno Mexicano contratara un empréstito con banqueros alemanes por 10'500,000 libras esterlinas.

Para 1890, la deuda nacional se calcula en 127 millones de los cuales 74.5 correspondían a la interior y 52.5 a la exterior, destacando que en la deuda interior se incluían 36 millones correspondientes a las subvenciones ferrocarrileras.

En 1890 y 1893, se contratan dos nuevos empréstitos, ambos producto del desequilibrio presupuestario y el segundo además por la crisis de 1893, derivada de la baja en el precio de la plata, por Dls. 30 millones y Dls. 15 millones, respectivamente. Cabe destacar, que en el último se constituyó como garantía el 12% de los derechos sobre importaciones y exportaciones nacionales.

Asimismo, para ese mismo año de 1893 era necesario, también por el desequilibrio presupuestal, una conversión de la deuda exterior, para lo cual en 1894 el Congreso autorizó una emisión por un monto total de 100 millones de pesos mediante 5 series de 20 millones cada una, destinándose, en una elevada proporción, a partir de la segunda y hasta la cuarta serie, a cubrir el costo de obras portuarias y ferroviarias, y la quinta exclusivamente al pago de subvenciones ferrocarrileras.

En el año de 1899 se firma el contrato de conversión de la deuda exterior con el Banco Nacional de México y con bancos americanos, británicos y alemanes. Mediante esta operación México quedaría obligado al pago de capital e intereses hasta 1944, constituyéndose como garantía el 62% de los derechos de importación y exportación.

Después de estas operaciones, la deuda nacional de México ascendía a 350 millones de pesos, correspondiendo a la interior 124 millones y a la exterior 226 millones.

En 1900 el gobierno mexicano inicia el proceso de compra de las acciones de las compañías ferrocarrileras, para lo cual, en 1903 el Congreso autoriza la emisión de obligaciones del Tesoro hasta por un monto de Dls. 18'500,000, con lo que se adquieren la mayoría de las acciones de las dos redes ferroviarias más importantes de la República: el Ferrocarril Central y el Ferrocarril Nacional.

Para el año de 1905 vencían las obligaciones señaladas, lo que obligó al Gobierno a contratar un nuevo empréstito en el año de 1905, además de que el monto de la deuda flotante por concepto de estas obligaciones se hizo demasiado elevada. El monto de este nuevo crédito fue por 20 millones de pesos.

En el año de 1909 se forma la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, siendo el Estado propietario de más del 50% de las acciones, aunque cabe destacar que para la adquisición de acciones de la última de las empresas ferrocarrileras, el Ferrocarril Central, ante la falta de recursos, el Estado tuvo que pagarlas con bonos mediante los cuales se hipotecaba la empresa de nueva creación; bonos que a los regímenes postrevolucionarios les habían de causar serios problemas.

La última operación crediticia del gobierno porfirista la constituyó la conversión del año 1910 mediante la cual se mejoran las condiciones del crédito de 1899, pues se reduce la tasa de interés del 5 al 4%, entre otros beneficios.

Aproximadamente, para principios de 1911, la deuda interior se integraba por 136 millones de pesos, y la exterior por 441 millones de pesos, lo que daba un total también aproximado de 578 millones.



Una vez derrocado Porfirio Díaz, el Gobierno de León de la Barra consigue un nuevo empréstito por Dls. 10 millones, motivado por el interés de los banqueros en la pacificación del país y, por consiguiente, la posibilidad de recuperar los recursos de sus créditos anteriores. A fines de mayo de 1912 se obtiene un nuevo empréstito, creemos que por los mismos motivos, por Dls. 10 millones.

El 30 de mayo de 1913, el Gobierno de Huerta obtiene de banqueros europeos un nuevo empréstito por Dls. 77 millones, mismos que se destinarían en una parte al pago de la deuda de de la Barra y Madero, y en la otra al pago de gastos militares.

Ante la falta de recursos, Huerta se vió en la necesidad de recurrir a nuevos créditos, y dado que en el extranjero estaban cerradas las puertas, en los años de 1913 y 1914 obtiene dos nuevos créditos, esta vez de bancos mexicanos, por 18 y 45 millones de pesos, respectivamente.

Hasta la II Guerra Mundial no se volvería a contratar deuda exterior, no obstante si interior; en el año de 1918 a fin de lograr el restablecimiento del peso metálico en circulación, el gobierno carrancista tomó un préstamo forzoso a los bancos privados por 53 millones de pesos.

En el año de 1918 se formó un Comité de Banqueros con negocios en México, con el cual, el gobierno de Obregón en 1922, a través de su secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta, firmó un convenio sumamente beneficioso para nuestros acreedores, tanto por los montos que el gobierno mexicano reconocía adeudar, por las tasas de interés, así como por la forma de pago. Así, en dicho convenio México reconoció como deuda nacional exterior la contraída antes de la Revolución, parte de la contratada durante la guerra civil, bonos ferrocarrileros y los bonos de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, dando por resultado que la deuda nacional total ascendiera a 1,451'737,587 pesos.

En septiembre de 1925, sin recursos del exterior se constituye el Banco de México, y se reanuda el servicio de la deuda exterior. Para octubre de ese mismo año, el secretario de Hacienda del presidente Calles firma un convenio con el Comité de Banqueros, por virtud del cual se logra reducir el monto de la deuda exterior a 890'201,892 pesos, lo cual se realiza mediante la desincorporación de la deuda ferrocarrilera, cantidad que sumada a los 108'015,902 pesos a que ascendía la deuda interior, resulta que para ese año la deuda nacional tenía un monto de 998'217,794 pesos. No obstante este convenio, para 1928, el servicio de la deuda iba a implicar una tercera parte de los ingresos del gobierno, por lo que para ese año, ya de crisis en la

economía nacional, se suspendería nuevamente el servicio de la deuda.

Ante la imposibilidad de cumplir con el convenio de 1928, a mediados del año de 1930 se firma el convenio Montes de Oca-Lamont con el Comité Internacional de Banqueros, dicho convenio sería complementado con otro de 1931. En el primero de estos convenios nuestro país logra condiciones más favorables al reducir la tasa de interés programando el pago de esta deuda por un término de 45 años, mientras que, en el segundo, ante la agravación de la crisis mundial del 29, se logra posponer el primer pago por dos años.

Sin embargo la situación se agrava aún más, tanto en México como en el mundo, y para fines de 1933 nuestro país declara suspendidos los pagos de los convenios de 1930 y 1931, para que, finalmente, y por las actitudes usureras y poco amistosas del Comité señalado, en el año de 1934, se rompieran relaciones con el propio Comité. En el fondo los motivos de esta última determinación los encontramos con la implantación del Plan Sexenal del presidente Cárdenas, que iba a ocupar numerosos recursos en reformas sociales, así como el escaso apoyo del propio gobierno de Roosevelt al Comité, dadas las reformas sociales que en los Estados Unidos estaba implementando.

En 1938 el gobierno mexicano realiza la expropiación petrolera, lo cual habría de incrementar el monto de la deuda nacional, problema que ante la intransigencia en las reclamaciones por concepto de indemnización de las compañías norteamericanas, no se resolvería definitivamente sino hasta los primeros años de la II Guerra Mundial.

Para fines del año de 1941, iniciada la participación de los Estados Unidos en la Gran Guerra, y por ese mismo motivo, México logra condiciones sumamente favorables en lo tocante a las reclamaciones petroleras, fijando la indemnización en 24 millones de Dls., 5% de lo inicialmente reclamado, así como en las derivadas de los daños causados durante la Revolución: 40 millones de Dls.

Pero por otra parte, y por los mismos motivos bélicos, es decir la necesidad de contar con una frontera segura, para 1942 se firma un nuevo convenio con condiciones excepcionalmente favorables para nuestro país, reduciéndose el monto de nuestra deuda exterior directa (para diferenciarla de la ferrocarrilera, que no se incluía) a menos del 10% de su valor, con lo cual ascendía al monto de 43 millones de dólares.

Aún cuando ya había terminado la II Guerra, en 1946 se firmó un convenio relativo a la deuda ferrocarrilera el cual siguió el espíritu del de 1942, con lo cual la deuda mexicana derivada de la total nacionalización del sistema

ferrocarrilero en 1937 así como de la contraída en las anteriores operaciones de compra de acciones, iniciadas por Limantour, se redujo de 560 a 50 millones de dólares.

Así, para el año de 1946 la deuda nacional de México tenía los siguientes montos en pesos:

Exterior	Interior	Total
485'341,343	1,068'143,000	1,553'484,343

A partir del año de 1947 comienza una nueva etapa en lo que a la deuda nacional mexicana se refiere, pues será a partir del período del presidente Miguel Alemán, cuando, por las circunstancias propias de nuestra situación estructural, las de las finanzas y economía internacional, la contratación y el destino de la deuda serán diferentes. Habrá cambios tanto en los sujetos acreedores, aunque seguirá acreditándonos la banca internacional privada, como en la significación que la propia deuda tendrá en un país que inicia un período de franco crecimiento económico, un país que constantemente mirará hacia el futuro.

Esta nueva situación se irá acentuando cada vez con mayor intensidad conforme se vayan desarrollando los distintos períodos presidenciales, hasta, quizá, el año de 1982, en que el problema de la deuda vuelve a convertirse en un obstáculo en el camino ascendente.

Durante los años cuarentas y hasta principios de los cincuentas, para sus gastos de inversión, México recurriría en forma bastante limitada al financiamiento externo, pues vemos que más del 75% de la inversión pública provenía de recursos derivados del Estado, complementándose en 15% con crédito interior y el resto con crédito exterior.

Para el año de 1942 México recibe el primer financiamiento del Eximbank, institución oficial norteamericana, con tasas de interés y plazos de pago que podemos llamar blandos, en relación a los otorgados por la banca comercial, cuyas tasas eran más altas y los plazos de amortización más cortos. Así, otras instituciones crediticias internacionales durante la década de los cuarentas inician sus actividades dentro del país, pues además de los préstamos por 34 millones de dólares provenientes del Eximbank de 1942 a 1950, en el año de 1947 se recibe del Fondo Monetario Internacional un préstamo por 22.5 millones de dólares, mientras que para 1950 el Banco Mundial ya nos había acreditado préstamos por 50 millones de dólares.

No obstante lo anterior, podemos considerar, como antes lo apuntamos, que hasta el principio de los cincuentas, nuestro país financió su inversión casi en su totalidad con recursos internos.

Sin embargo, esta situación habría de cambiar, y ya para 1953 empieza a recurrirse con mayor frecuencia al financiamiento, principalmente al externo. Ello obedeció a distintos factores, entre los que destacaron un déficit público cada vez mayor, el que la brecha comercial también se ampliaba cada vez más (acentuado este aspecto por los escasos frutos de la devaluación de 1954). Asimismo, diferentes organismos descentralizados, como Petroleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales, a fin de financiar sus inversiones y déficit, comienzan a ampliar sus niveles de endeudamiento, amén de que el Estado mexicano sostuvo la política de garantizar los financiamientos exteriores del sector privado.

Cuando asume la presidencia de la República Adolfo López Mateos comenzaba a implementarse una nueva estrategia económica a la que se denominó desarrollo estabilizador. En ella el financiamiento externo, tanto público como privado, era considerado como complemento de los recursos internos. Mediante estos nuevos recursos para la economía nacional no se buscaba fundamentar el desarrollo económico, pues solamente se destinarían a equilibrar la balanza externa de pagos y apoyar el financiamiento de inversiones necesarias para crear una infraestructura para el desarrollo. Así, el financiamiento externo no sería el elemento básico en la marcha de la economía sino tan solo un apoyo a la misma, en el entendido de que esta seguiría fundamentándose en los recursos internos. Estas ideas se vieron apoyadas principalmente por dos factores: ante una pésima distribución del ingreso, la demanda no se había incrementado, lo cual desalentaba a la inversión privada, y orillaba al gobierno federal a tener una participación mayor en la economía; y además, en aquella época se estimó que México tenía una capacidad subutilizada de endeudamiento.

De estas consideraciones, se inicia una nueva política tendiente a un mayor endeudamiento nacional.

México recibiría de 1958 a 1964, 99 créditos exteriores por un total de casi 700 millones de dólares, de los cuales el 50% fueron aportados por el Eximbank, el 38% por el Banco Mundial, y el resto por otras instituciones oficiales y privadas internacionales. Dicho endeudamiento en gran parte fue derivado de una nueva política de los Estados Unidos hacia Latinoamérica llamada Alianza para el Progreso, que puso a disposición de los países de la región cuantiosos recursos.

El destino de estos créditos se canalizó principalmente al sector infraestructura y otra buena parte a alentar la inversión privada, ya indirectamente a través de la creación de dicha infraestructura, o bien directamente, mediante la canalización de recursos. De esta forma casi el 50% de las divisas generadas por tales créditos se destinaron a los

sectores de transporte y electrificación, el 48% se aplicaron en la industria, la agricultura, el riego y la vivienda, gastando los escasos recursos restantes en la educación y salud pública, la promoción de exportaciones y los estudios de preinversión.

Esta política de endeudamiento ocasionó que para fines de la administración del presidente López Mateos, la deuda exterior de México se hubiera incrementado en un 150% y que para fines del año de 1964 el servicio de la deuda exterior representaba casi el 23% de los ingresos por exportaciones, mientras que para finales de 1958, representaba menos del 15% de esos ingresos.

Esta política ocasionó que el gobierno federal financiara en forma creciente su déficit público, así como el comercial, mediante la contratación de crédito exterior, alejándose de los objetivos iniciales del desarrollo estabilizador.

El tratamiento del problema de la deuda nacional fue haciéndose cada vez más difícil, pues empieza a contratarse deuda exterior más onerosa proveniente de instituciones privadas para cubrir el servicio de las deudas contratadas en el pasado más inmediato.

Durante la administración del presidente Díaz Ordáz se continuaría de cerca con la política de endeudamiento de la administración precedente. Permanece la política de fomentar la inversión privada mediante la creación de infraestructura, buscándose, asimismo, fomentar el ahorro interno, a fin de disminuir la dependencia del gobierno federal al crédito exterior, así como la implementación de reformas fiscales, en 1965, tendientes a lograr una mayor distribución de la riqueza, y por tanto, un aumento en la demanda de bienes y servicios. No obstante lo anterior, dicha reforma fiscal no fue suficiente para lograr los objetivos perseguidos, pues siguió gravándose en forma más severa los ingresos derivados del trabajo que los del capital.

De esta forma para diciembre de 1969 la deuda exterior de México había aumentado en un 100%, situándose en 3'511,3 millones Dls., con relación a la que se había contraído para fines de 1969, que tenía un monto de 1'809 millones de dólares, destacando que durante el régimen del presidente Díaz Ordáz casi el 70% de los recursos exteriores recibidos provienen de fuentes privadas de financiamiento, originándose el resto de tales recursos de instituciones oficiales.

Por lo que al destino de dichos créditos se refiere, vemos como fue muy similar al de la administración del presidente López Mateos, pues los sectores de mayor importancia fueron los de energía eléctrica y transportes, seguidos por los sectores de riego, industrial y agrícola.

Cabe destacar que a la educación se le siguió destinando un porcentaje muy bajo al igual que a la promoción de exportaciones, mientras que en cuanto a los recursos destinados a la industria, si bien parte de las empresas paraestatales recibieron una proporción considerable de dichos financiamientos, un número importante de empresas privadas también se benefició con el endeudamiento exterior de la Nación.

Cuando para fines del año de 1970 Luis Echeverría asume la presidencia de la República las ventajas y desventajas del desarrollismo eran evidentes, pues si bien se había logrado un desarrollo sostenido, un cierto equilibrio presupuestario, una estabilidad en los precios y en la balanza de pagos, por otra, había una considerable desproporción en la distribución del ingreso, y el endeudamiento público interior y exterior había aumentado a sumas peligrosas. De esta forma, se comenzará a tratar de implementar en forma más intensa ideas de justicia social y de desarrollo compartido.

Para lograr estos nuevos fines, se plantearon nuevos objetivos de la política económica a seguir, destacando, por lo que al presente trabajo se refiere, el reducir el desequilibrio en las operaciones comerciales y financieras internacionales de nuestro país, así como el fortalecer las finanzas públicas para hacerlas menos dependientes de los recursos del financiamiento interior y exterior. Por todo ello podía esperarse una importante reducción en los montos adeudados de la deuda nacional.

Concretamente se implementaron para lograr los objetivos mencionados, las medidas siguientes: se redujo durante los primeros años de esta administración el presupuesto del gobierno, lo cual desalentó severamente a la economía; se efectuaron reformas fiscales que no fueron lo eficientes que se esperaba, impidiendo una nueva distribución del ingreso y una mayor captación de ingresos para el gobierno; por otra parte y a efecto de equilibrar la balanza comercial y de pagos, se trató de realizar una planeación de la inversión pública encaminada a promover las exportaciones y a reducir las importaciones, pero por la ineficiencia de las dependencias y entidades encargadas de estas funciones, en este aspecto tampoco se lograron los objetivos propuestos. Estas circunstancias aunadas a un fuerte incremento en los gastos de turismo nacional en el extranjero y a la creciente salida de divisas del país, originaron que para el año de 1973 el desequilibrio fiscal se hubiera incrementado, que la balanza comercial sufriera un fuerte deterioro y que se llegara a un alto flujo de capital al exterior.

Estas circunstancias dieron como resultado que en el mismo año de 1973 el endeudamiento público exterior se elevara al 32.6% anual contra un 19.8% de los años anteriores, y que con respecto al año de 1972 se incrementara

dicho endeudamiento en un 200%, contratándose empréstitos por un monto total de 2'676.5 millones de dólares, continuando el predominio del financiamiento de origen privado en relación con el de instituciones oficiales.

El resto del periodo presidencial de Luis Echeverría estará marcado por un incremento muy importante de la deuda exterior, ello se derivará de diversas circunstancias, siendo una de las principales, la de que aumenta considerablemente la liquidez de la banca privada internacional con lo que la oferta de recursos es mayor. También será una causa importante el que se quiso aprovechar la liquidez mencionada para diversificar la nacionalidad de nuestros acreedores. No se consideraba conveniente el que una parte importante de nuestra deuda estuviera en manos de un grupo principal de acreedores que, finalmente, en su actuar estaban influidos, asociados o determinados por un gobierno extranjero. Asimismo se buscó, mas que un desarrollo acelerado de la economía, la solución de problemas sociales que en ese momento se presentaron como consecuencia de muchos años de olvido.

Para fines del periodo presidencial en comento, las consecuencias del excesivo endeudamiento van a originar que los resultados de nuestra balanza de pagos sean sumamente desfavorables, amén de que, en cuanto al mercado interno se presenta una inflación muy elevada. Principalmente estas circunstancias originarán que el presidente Echeverría opte por una devaluación de nuestra moneda.

Estas circunstancias, junto con la política económica y social que se había seguido en México durante el periodo sexenal que terminaba, como las expropiaciones, la limitación a la inversión extranjera, la diversificación de nuestras relaciones comerciales internacionales, y otras más, originaron que un grupo importante de nuestros acreedores presionaran para que hubiera un cambio en esa política económica y social. Finalizará por ello el periodo del presidente Echeverría con la firma de un préstamo que otorgará a México el Fondo Monetario Internacional por 800 millones de dólares, que tendrá por lo mismo, un carácter emergente; que asimismo, estará condicionado a topes salariales, apertura de la economía, restricción del gasto público, y una limitante para el endeudamiento exterior del sector gubernamental, en cuanto a que no podrá exceder de 3 mil millones de dólares anuales.

Para terminar lo dicho respecto a este sexenio habría que señalar que el endeudamiento público exterior llegó a los 20 mil millones de dólares.

En diciembre de 1976 asume la presidencia de la República José López Portillo. Durante los primeros años de este sexenio se cumplió religiosamente lo acordado con el Fondo Monetario Internacional, pues no sería sino hasta el

segundo semestre de 1979 en que se sobrepasa el límite de 3 mil millones de dólares anuales del crédito público exterior contratado.

Para ese año se opta por una de las decisiones más importantes de nuestra historia; se decide por un crecimiento exageradamente veloz basado en las exportaciones de nuestro petróleo, y éstas en el crédito externo.

De esta manera la economía de nuestro país comienza a disfrutar de una cantidad de recursos externos como nunca antes se había visto, derivados tales recursos de dos fuentes: por una parte la de los créditos para financiar la infraestructura petrolera fundamental, y por la otra la de las mismas ventas de petróleo. Además esta "abundancia" no se compensaba con el pago de los créditos de mérito, pues se logró un mediano plazo en el pago de muchos de ellos. Eran las consecuencias de una nación que se había convertido en un excelente sujeto de crédito.

Sin embargo, esta situación va a cambiar rápidamente cuando durante el segundo semestre de 1981 van a desplomarse los precios internacionales del petróleo. Expresa muy claramente el déficit en el que se encuentra nuestro país en ese momento, el hecho de que durante el primer semestre de 1981 se habían contratado 5 mil millones de dólares mientras que tan solo en el segundo se contratan 15 mil millones de dólares, además de que el plazo de los nuevos créditos se abrevia considerablemente.

El año de 1982 no va a ser mejor sino que el problema de la deuda continuará agravándose, hasta que, poco antes de que Miguel de la Madrid Hurtado tomara protesta como Presidente de la República el 1o. de diciembre de 1982, México suspenderá durante un plazo de tres meses sus pagos de capital correspondientes a su deuda externa.

Finalizamos el sexenio que comprende los años de 1976 a 1982 con una deuda nacional exterior de 70 mil millones de dólares.

Por lo que toca a la deuda interior es muy importante este período, por la difusión que la misma alcanza. Se emitirán valores que alcanzarán su propio mercado, con cuyos recursos se apoyará la misma expansión petrolera así como el déficit público que la misma originó. Lo más importante en cuanto a la deuda interior es que ésta asume, como nunca antes, la función de ser una fuente sistemática y de gran volumen de recursos para el Gobierno Federal. Destacan entre los valores emitidos los Certificados de Participación Ordinaria Amortizables, denominados Petrobonos, y los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES). Se termina este sexenio con una deuda nacional interior por un monto aproximado en moneda nacional al de la exterior.



El gobierno que asume Miguel de la Madrid Hurtado comienza enfrentándose con una de las crisis financieras más severas de nuestra historia. Existía una severa escasez en las divisas de que podía disponer el Gobierno Federal; ya el 10. de septiembre de 1982 se había decretado el control generalizado de cambios, pero para el 13 de diciembre de ese mismo año se decreta el establecimiento de un mercado dual de divisas, mediante el cual se ajusta el control de cambios a la realidad comercial, política y geográfica del país. Asimismo, para apoyar el aumento de las reservas internacionales se limitan las importaciones a fin de lograr una balanza comercial superavitaria, lo que, en parte, impedirá el desarrollo de la planta industrial y el control de la inflación. Otro apoyo importante para las reservas internacionales fue la constitución en el mismo año de 1983 del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios, en el que el Banco de México participa como fiduciario, lográndose posponer el pago de una parte importante de la deuda del sector privado pagadera sobre el exterior, calculándose la participación de este sector en dicho fideicomiso en más de 11 mil millones de dólares (1).

También a partir de 1983 se deciden fuertes disminuciones en los egresos públicos, hasta llegar a una mantenida austeridad en el gasto durante todo el sexenio, con el consiguiente desaliento a la inversión privada y al propio desarrollo del sector público. Se inicia y establecerá una marcada política de venta de las empresas que conforman al sector público, con el objetivo, también, de apoyar la disminución en el gasto. A partir de 1985 se disminuyen y suprimen áreas de la administración pública centralizada lográndose gastar menos por concepto de salarios para la burocracia.

Nuestro país durante los años de 1982 a 1988 se convierte en un exportador neto de capitales, realizándose pagos por intereses de la deuda exterior por un monto mayor a los 45 mil millones de dólares durante ese periodo. No obstante lo cual nuestra deuda exterior superará los 100 mil millones de dólares , pero considerada en términos reales menor a la de 1982.

En cuanto a la deuda interior, se diversifican aún más los valores emitidos y ésta alcanza un monto calculado en más

---

(1) Cfr., Del Cueto Legaspi, Roberto, "Programas de Cobertura de Riesgos Cambiarios", Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, número 16, 1984, p. 216.

de 107 billones de pesos (2), asimismo, se intensifica su papel como fuente de recursos para el Gobierno Federal con respecto a lo que había sido durante el sexenio anterior.

Considero que describir la realidad actual de nuestro país en materia de deuda nacional interior o exterior, principalmente ésta, es describir toda nuestra realidad desde un punto de vista económico y social.

El pago de la deuda exterior, como es sabido, ha impedido el crecimiento en todos los sectores, derivado de un raquítico gasto público y de una descapitalización cada día mayor.

La deuda nacional en estos momentos es, sino el más grave, si uno de los problemas más difíciles que tiene México; el desarrollo del país se ha detenido y el Estado mexicano no cumple satisfactoriamente sus funciones.

---

(2) Publicación en el periódico "Excélsior" del 18 de julio de 1989, con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## CAPITULO I. LA DEUDA NACIONAL

## A) Concepto

Antes de comenzar a exponer diversas consideraciones que nos conduzcan a un concepto de deuda nacional es conveniente precisar el motivo por el cual se ha optado en este trabajo por denominar a la deuda que nos ocupa como nacional y no como "pública", que es el término con el que comúnmente la encontramos referida.

En México, para emprender cualquier estudio jurídico sobre la deuda nacional, el punto de partida siempre deberá ser nuestra Constitución General, dado que por el principio de supremacía constitucional, consagrado en dicho ordenamiento en el artículo 133, es la propia Constitución la ley suprema de la Unión, y de la cual deberán derivarse, sin oponerse a ella, los demás ordenamientos jurídicos federales, estatales y municipales.

En este entendido, la misma Constitución General de la República, en la fracción VIII del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión "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". Claramente el texto fundamental hace referencia exclusivamente al concepto de deuda nacional, por lo que la ley secundaria debió continuar con el uso de este concepto. No obstante lo cual, la ley general de Deuda Pública (3) introduce uno nuevo, ocasionando imprecisiones terminológicas -quizá con mayores consecuencias dado que el término público es más general que el nacional-, apartándose del texto constitucional. Es por ello, y en un intento por apegarnos lo más posible a la Constitución del 17, que durante el desarrollo del presente trabajo primordialmente se hará referencia al término deuda nacional.

Por lo que respecta a la definición de deuda nacional, del precepto constitucional mencionado se desprende que será aquella que adquiere como sujeto pasivo o deudor la nación misma, es decir, los Estados Unidos Mexicanos.

De tal forma que el término de deuda pública es más amplio que el de deuda nacional, pues así tenemos que cualquier empréstito u obligación pecuniaria que contraiga el Ejecutivo Federal o cualquier entidad de la Administración Pública Federal constituye deuda pública, más no deuda nacional, pues tan solo en algunos casos tales empréstitos

---

(3) Artículo 10.

serán sobre el crédito de la Nación, existiendo la posibilidad de que, en otros casos, dichos empréstitos se celebren sobre el propio crédito de las entidades públicas contratantes. Es decir, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio los Estados Unidos Mexicanos y también las entidades paraestatales en los casos en que la ley así lo establezca; en el primer caso, las obligaciones pecuniarias además de ser deuda pública, son deuda nacional; en el segundo, si las entidades de que se trate celebran empréstitos a cargo de su propio patrimonio las obligaciones respectivas son deuda pública exclusivamente, en cambio, si lo hacen sobre el crédito de los Estados Unidos Mexicanos, además de ser deuda pública, será deuda nacional. Verbi gratia: cuando Nacional Financiera S.N.C. celebra un empréstito en el que el obligado es la propia Nacional Financiera S.N.C., esta obligación forma parte de la deuda pública; pero si Nacional Financiera S.N.C. celebra un empréstito en el que los Estados Unidos Mexicanos, la Nación, contrae alguna obligación pecuniaria (aún como aval), podemos decir que se trata de deuda nacional.

Creemos que este es el espíritu constitucional, dado que el origen de la fracción VIII del artículo 73 se encuentra en la Constitución de 1857, cuando se identificaban la deuda pública y la nacional, pues entonces los únicos empréstitos públicos los contrataba el Ejecutivo, dado que no existía el sector paraestatal, y por ende, todos eran sobre el crédito de la Nación.

La Ley General de Deuda Pública, reglamentaria de la fracción constitucional en comento, señala en su artículo 10. que la deuda nacional podrá estar 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.
- "VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V".

El maestro Fernando A. Vázquez Pando (4) hace interesantes observaciones a la anterior definición de la Ley General de Deuda Pública, para considerar que en términos de esta ley podemos definir a la deuda pública como "el conjunto de obligaciones a plazo a cargo del Gobierno Federal, o del Departamento del Distrito Federal o de las entidades del sector público federal, así como las obligaciones contingentes con ellas relacionadas" (5).

Por mi parte, considero que al pretender elaborar una definición de lo que es la deuda nacional, deben tomarse en cuenta cuatro elementos esenciales, los cuales la caracterizan: a) las obligaciones derivadas de la deuda nacional, en términos de la fracción VIII del artículo 73 constitucional, siempre deberán ser a cargo de los Estados Unidos Mexicanos, cualquiera que sea el "sujeto" (6) acreedor; b) deberán ser obligaciones pecuniarias, dado que es con ese contenido como interpretamos la fracción VIII de mérito, cuando habla del crédito de la Nación y de la facultad del Congreso para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, aunado al hecho de que en caso de considerar posible comprender dentro del concepto de deuda nacional obligaciones de dar, distintas de un contenido pecuario, y aún obligaciones de hacer o de no hacer, estaríamos colocándonos en otros supuestos constitucionales que establecen obligaciones a cargo de los Estados Unidos Mexicanos, regulados en muy diversos preceptos, además de que estaríamos concediéndole a la señalada fracción VIII una amplitud en grado sumo peligrosa y alejada de su propio espíritu; c) las obligaciones que se hayan creado, transferido, modificado o extinguido mediante la deuda nacional deberán ser derivadas de un financiamiento, pues de otra manera no podría considerarse como deuda, y d) finalmente el pago de la deuda nacional deberá ser a plazo, derivándose este último elemento del tercero de los citados.

Lo anterior, en el entendido de que toda obligación tiene un plazo, pero destacamos este elemento con la intención de enfatizar que en el caso de los financiamientos el plazo, por lo general, no deberá ser de cumplimiento inmediato.

---

(4) Cfr., Vázquez Pando, Fernando Alejandro, "Notas para el estudio de la nueva Ley General de Deuda Pública", Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, número 9, 1977, pp. 536-539.

(5) Idem, p. 538.

(6) Vid., infra cap. I, subcap. G)

Asimismo, entenderíamos incluidas dentro del concepto de deuda nacional a las obligaciones contingentes derivadas de las obligaciones a plazo.

De esta manera, en cuanto a una definición de deuda nacional propongo la siguiente: es el conjunto de obligaciones pecuniarias pagaderas a plazo a cargo de los Estados Unidos Mexicanos, previamente aprobadas por el Congreso de la Unión, y derivadas de financiamientos contratados dentro o fuera de la República Mexicana.

## B) Naturaleza Jurídica

Sin duda alguna, el determinar la naturaleza de los actos jurídicos que constituyen la fuente de las obligaciones de la deuda nacional es de suma importancia, pues, como veremos, de ello dependerá la interpretación y el cumplimiento de tales obligaciones, que en un momento coyuntural específico pueden tener importantes implicaciones con respecto a la soberanía nacional.

Existen, fundamentalmente (7), tres corrientes de opinión, que en breve forma, podemos referirlas en los términos siguientes:

Para Luis María Drago, la deuda interior o exterior siempre constituirá un acto de soberanía realizado en virtud del poder soberano del Estado deudor, siempre resultando de autorizaciones legislativas, por lo que en ningún caso podrá concedérsele cualquier característica de naturaleza contractual ni tampoco se le podrá ubicar dentro del ámbito del Derecho Privado. La principal consecuencia de esta corriente es que en caso de reclamos de obligaciones de estos actos no podrá haber denegación de justicia, en tanto que su servicio se atiende o es suspendido en virtud de actos de soberanía, perfectamente caracterizados como tales.

Fonrouge nos dice que los empréstitos son actos vinculados con la soberanía legislativa, y tendrán un tratamiento distinto, según sean interiores o exteriores. En los primeros, el acto del Estado será en el ejercicio de su soberanía legislativa, por lo que el prestamista se somete a las condiciones y modificaciones que a las mismas pueda establecer unilateralmente el Estado prestatario. En cambio, en los segundos, el acto creador de obligaciones será considerado como un contrato, cuyas cláusulas no podrán ser modificadas unilateralmente por el Estado prestatario, siendo similar dicho contrato a un tratado en que sus cambios se

(7) Cfr., Faya Viesca, Jacinto, Finanzas Públicas, México, Ed. Porrúa, 1986 (2a. ed.), p. 176.

hacen por mutuo acuerdo de las partes. En consecuencia, dentro de esta corriente, en el orden internacional, los acreedores se acogerán a las normas del Derecho Internacional procediendo, por lo tanto, el reclamo judicial en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas.

Nos dice Jacinto Faya Viesca que en la tercera corriente, el empréstito público es considerado como un contrato en el que ambas partes libremente pactan sus condiciones, teniendo para los efectos contractuales procedentes condiciones de igualdad, renunciando el Estado deudor a su poder soberano. En este entendido, agrega Faya Viesca que existen autores que a los contratos en comento los ubican dentro del Derecho Privado, como Trotabas, para quien "todo empréstito supone un acuerdo de voluntades, que tiene como consecuencia la creación de una situación jurídica" (8), o bien, dentro del Derecho Público, como Héctor Villegas (9), para quien estos actos jurídicos serán como cualquier contrato público celebrado por el Estado deudor, sin hacer ejercicio de su poder soberano, cuya caracterización específica dependerá del derecho positivo de cada país.

Al igual que en la segunda de las corrientes expuestas, en ésta la principal consecuencia la entenderíamos en que los prestamistas podrían reclamar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos, ante las autoridades jurisdiccionales que se establezcan, a un Estado que ha renunciado, para estos efectos, en considerarse como soberano.

En nuestra opinión, de las tres corrientes comentadas la más atractiva, sin duda, es la de Luis Maria Drago, dado que en ella el Estado deudor nunca pierde su carácter de soberano. No obstante lo cual, somos de la opinión que, desafortunadamente, en caso de incumplimiento las situaciones se resolverían primordialmente por factores metajurídicos, tales como las condiciones políticas, económicas o sociales del Estado deudor, así como por la naturaleza y el carácter político del sujeto acreedor. Este constituye un gran reto del Derecho Internacional Público y del Privado.

#### C) Deuda Nacional Interior y Exterior

Desde el punto de vista de nuestro orden jurídico vigente no existe precepto legal alguno que nos dé algún criterio preciso para llegar a una clara diferenciación.

La fracción VIII del artículo 73 constitucional, es el precepto de nuestro Código Supremo que principalmente se ocupa de lo concerniente a la deuda nacional. En virtud de su

---

(8) Ibidem.

(9) Ibidem.

carácter de norma que dá las bases y marca los lineamientos generales de la materia, en lo que podemos estimar una adecuada técnica constitucional, no hace alusión alguna respecto a la distinción entre deuda interior y exterior.

Por lo que toca a la Ley General de Deuda Pública, reglamentaria de la fracción VIII citada, y no obstante que en diversos artículos habla de una y otra deuda (17, 19, 22, 30, 31, 32 y demás), tampoco nos proporciona una definición o al menos un criterio para distinguirlos; a lo más, de su articulado, podemos presumir que será sobre bases financieras como podemos ubicar los financiamientos de que se trate (es decir, en cuanto al origen de los recursos).

Jurídicamente se encuentran variados elementos que complican la distinción que nos ocupa, pues es así que podemos considerar como criterio la nacionalidad del sujeto acreedor, el lugar de la contratación, el lugar de pago, el origen de los recursos, o bien, el de la moneda de pago.

En mi opinión, el lineamiento para llegar a lo que para los Estados Unidos Mexicanos es la deuda nacional exterior e interior, nos lo dá la obligación que recaiga sobre el erario nacional, es decir, si el pago debe hacerse en moneda nacional será deuda interior, y si es en moneda extranjera será en tal caso exterior. Ahora bien, ¿cuándo se tendrá la obligación de realizar el pago en moneda nacional? y ¿cuándo en moneda extranjera?; las bases las encontramos en el artículo 8o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos que nos dice:

"La moneda extranjera no tendrá curso legal en la República, salvo en los casos en que la Ley expresamente determine otra cosa. Las obligaciones de pago en moneda extranjera contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacional al tipo de cambio que rija en el lugar y fecha en que se haga el pago.

"Este tipo de cambio se determinará conforme a las disposiciones que para estos efectos expida el Banco de México en los términos de su ley orgánica.

"Los pagos en moneda extranjera originados en situaciones o transferencias de fondos desde el exterior, que se lleven a cabo a través del Banco de México o de instituciones de crédito, deberán ser cumplidos entregando la moneda, objeto de dicha transferencia o situación. Ello sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que imponga el régimen de control de cambios en vigor.

"Las obligaciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo, originadas en depósitos bancarios irregulares constituidos en moneda extranjera, se solventarán conforme a



lo previsto en dicho párrafo, a menos que el deudor se haya obligado en forma expresa a efectuar el pago precisamente en moneda extranjera, en cuyo caso deberá entregarse esta moneda. Esta última forma de pago sólo podrá establecerse en los casos en que las autoridades bancarias competentes lo autoricen, mediante reglas de carácter general que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación; ello sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que imponga el régimen de control de cambios en vigor."

Por lo tanto, salvo lo señalado en el último párrafo del artículo de mérito, en todo caso cualquier obligación de pago dentro de la República Mexicana podrá solventarse en moneda nacional, lo que, interpretado a contrario sensu, nos da un criterio clasificatorio de la deuda nacional: el de las obligaciones de pago que deben solventarse fuera de la República Mexicana y estén denominadas en moneda extranjera.

Por otra parte, ¿cuál debe ser la moneda de pago en obligaciones internacionales?; al respecto, F.A. Mann (10) cita diferentes resoluciones arbitrales que se han emitido respecto de tales obligaciones en el ámbito del Derecho Privado, en el sentido de que ha predominado el criterio de aplicarse la moneda del sujeto acreedor; mientras que por lo que toca a las obligaciones interestatales, el mismo autor (11), sugiere la posible aplicación del mismo criterio para aquellos casos en que no haya acuerdo expreso de las partes acerca del método de pago.

De lo antes expuesto, podemos concluir que el criterio clasificatorio desde un punto de vista jurídico de la deuda nacional en interior y exterior, nos lo dará el lugar de pago de la obligación y la moneda en que ésta se denomine, correspondiendo a la exterior aquellas obligaciones pecuniarias denominadas en moneda extranjera y pagaderas fuera de la República Mexicana; mientras que serán deuda interior aquellas obligaciones que no cumplan con tales requisitos.

#### D) Deuda nacional directa y contingente

Hacer una clasificación de la deuda nacional en directa y contingente es quizá más difícil que la anterior pues el problema comienza desde los mismos términos, dado que constitucionalmente -artículo 73, fracción VIII- no se habla en ningún caso de deuda directa o contingente. Por si ello

(10) Cfr., Mann, F.A., El Aspecto Legal del Dinero, México, FCE - Banco de México, 1986, pp. 356-373.

(11) Idem. pp. 631-632.

fuera poco, en la Ley General de Deuda Pública, si bien encontramos los términos "directo" y "contingente" en los artículos 9o. y 2o., respectivamente, de dicha Ley, más parecen referidos a concepciones contables que jurídicas, como a continuación veremos.

Previo al estudio de lo que en nuestra Carta Magna y en la Ley General de Deuda Pública podrían ser la deuda directa y contingente, considero imprescindible buscar un concepto de estos términos para luego encuadrarlos en los ordenamientos legales mencionados.

De antemano, señalaremos que contablemente los pasivos son "las obligaciones a cargo de las empresas, originadas por la adquisición de bienes o servicios, cobros anticipados a cuenta de futuras ventas, obligaciones contractuales o impositivas, préstamos de instituciones de crédito, de particulares, etc." (12), y que a la contingencia se le define "como una situación o condición cuyo resultado final, sólo se confirmará si ocurren o no, uno o más sucesos futuros inciertos, lo cual puede resultar en una pérdida o utilidad para el ente económico" (13).

Al pretender un concepto de ellos debemos remitirnos al Código Civil, que es el único cuerpo legal en donde podemos encontrar una definición aproximada.

El artículo 1938 del Código mencionado determina que:

"La obligación es condicional cuando su existencia o su resolución dependen de un acontecimiento futuro e incierto".

El artículo 1939 del mismo ordenamiento establece que:

"La condición es suspensiva cuando de su cumplimiento depende la existencia de la obligación".

Como vemos, es en esta última definición en donde encontramos una mayor aproximación a la contingencia de la deuda nacional.

Por lo que toca a una obligación directa, es decir no sujeta a condición, el artículo 1953 del Código citado dispone:

"Es obligación a plazo aquella para cuyo cumplimiento se ha señalado un día cierto".

(12) Normas y Procedimientos de Auditoría, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México IMCP, 1984 (15a. cd), p. 225.

(13) Idem, p. 355.

De esta manera tenemos lo que el Código Civil ha definido y que en cierta medida se relaciona con las obligaciones directas y contingentes de la deuda nacional, no obstante lo cual presentan importantes diferencias.

Primeramente he de señalar que coincido con lo señalado por Raúl Ortiz-Urquidí (14) en el sentido de que la obligación condicional sí existe pero no ha surtido plenamente sus efectos. Es decir es una obligación que aún no es eficaz en relación al efecto deseado.

De esta forma en una obligación condicional suspensiva, del cumplimiento de tal condición, que será futura e incierta, dependerá la eficacia de la obligación, destacando que esa condición, sea cual fuere, se establecerá al momento de crearse la obligación, es decir la condición - independientemente de si se realiza o no- es algo que se prevee. Una obligación contingente es más amplia, pues la contingencia no estará forzosamente prevista al crearse la obligación, es decir es un acontecimiento futuro, que puede ser desconocido, y que además es incierto y suficiente para que exista o le dé eficacia a una obligación.

Así, será una obligación contingente en materia de deuda nacional aquella de contenido pecuniario cuya existencia o eficacia depende de un acontecimiento futuro, incierto, suficiente y que puede ser desconocido.

En cuanto a lo que dijimos al tratar de las obligaciones sujetas a plazo y las directas en la deuda nacional, podemos considerar que una y otras son equivalentes en cuanto a que en ambas la exigibilidad para el cumplimiento de la obligación es futura y cierta.

Por tanto una obligación directa en materia de deuda nacional será aquella de contenido pecuniario futura y cierta.

Con base en lo anterior podemos concluir que la clasificación de las obligaciones en directas y contingentes, en materia de deuda nacional, fundamentalmente se refiere a su exigibilidad, siendo en las primeras cierta y en las segundas incierta.

Tomando en consideración que en la fracción VIII del artículo 73 constitucional, el criterio clasificatorio no es el de la exigibilidad sino el de los requisitos de contratación de deuda nacional, no es posible determinar con base en dicho artículo qué debe entenderse por deuda nacional

---

(14) Cfr., Ortiz-Urquidí, Raúl, Derecho Civil, Parte General, México, Ed. Porrúa, 1982, p. 500.

directa o contingente. Lo anterior, es posible afirmarlo aún cuando la fracción VIII de mérito establece un caso de deuda nacional contingente: el de los empréstitos que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 constitucional; pero, ese no es el criterio clasificatorio sino el de sus causas de contratación.

Por lo que respecta a la Ley General de Deuda Pública, sino un criterio, si hace una distinción de las obligaciones directas de las contingentes. Si bien no se refiere a obligaciones sino a "pasivos" que, como señala ernando A. Vázquez Pando:

"Ni la Ley General de Deuda Pública ni disposición alguna de nuestro derecho federal en vigor, proporciona concepto general alguno de lo que deba entenderse por pasivo contingente.

"El concepto, más propio de la contabilidad que del derecho, sólo encuentra entre nosotros una definición jurídica, la cual, a más de aplicación limitada (la anterior Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, artículo 13), está muy lejos de ser satisfactoria." (15)

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 20. de la Ley General de Deuda Pública determina:

"Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

"I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

"II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

"III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y

"IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores."

Atento lo cual, podemos considerar que legalmente formarán parte de la deuda nacional directa aquellas obligaciones que se deriven de los actos jurídicos señalados en las fracciones I y II, así como en la fracción IV cuando los actos jurídicos a que se refiere esta última, sean

(15) Cfr., Vázquez Pando, op. cit., p. 556.

análogos a los de las fracciones I y II, en cuanto a que sean pagaderos a plazo (obviamente cierto).

Asimismo, legalmente será deuda nacional contingente la que se derive de los actos a que se refiere la fracción III, es decir cuando la exigibilidad de las obligaciones de que tratan las fracciones I, II y IV sea de tal naturaleza.

#### E) Sujetos acreedores y sujetos deudores.

Al abordar el tema de los elementos personales de la deuda nacional debemos, como en los subcapítulos anteriores, partir de la misma Constitución, de la fracción VIII del artículo 73. Al respecto dicho precepto (16) se refiere al "crédito de la Nación" de lo que podemos desprender que aquéllos financiamientos que integran la deuda nacional constituyen una obligación para la Nación misma. Como veremos a continuación, los financiamientos en lo particular son contratados directamente por distintos sujetos o medios, pero podrán contraerse sobre el crédito de la Nación, siendo el conjunto de estas últimas obligaciones la deuda nacional.

##### 1. Sujetos deudores de la deuda nacional

En cuanto a los sujetos deudores -que pueden contraer financiamientos o empréstitos sobre el crédito de la Nación- debemos remitirnos a la Ley General de Deuda Pública, que en su artículo 10. señala quiénes pueden contraer financiamientos sobre el crédito de la Nación, destacando que este artículo no se refiere a la deuda nacional sino a la deuda pública (17). A continuación analizaremos tal precepto en cuanto a la aptitud de los sujetos en él enumerados para contraer deuda nacional.

El artículo referido determina: que serán sujetos deudores:

##### "Artículo 10.

- "I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias,
- II. El Departamento del Distrito Federal,"

Cabe destacar en cuanto a la fracción I, que ni el Ejecutivo Federal ni sus dependencias gozan de personalidad

(16) "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...VII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación..."

(17) Vid., supra subcap. A).

jurídica, sino de competencia (18), por lo que, la fracción I deberemos interpretarla en el sentido de que el Ejecutivo Federal, o sus dependencias, serán medios idóneos para afectar el crédito de la Nación, mediante los créditos que adquirieran a cargo de ésta.

- " III. Los organismos descentralizados,
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria,
- V. Las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las nacionales de seguros y de fianzas,"

Por lo que se refiere a estas tres fracciones, únicamente considero necesario señalar, que en la III y IV, obviamente debemos entender que se trata de organismos y empresas federales, dado que la Ley General de Deuda Pública es una ley emanada del Poder Legislativo, en su carácter de federal, es decir del Congreso de la Unión.

Finalmente, el artículo en comento señala:

" VI Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V. "

En lo tocante a esta última fracción es necesario hacer mención de lo equivoco de la misma, dado que el fideicomiso carece de personalidad jurídica, siendo exclusivamente el resultado de un contrato o negocio jurídico, en el que se afecta un conjunto de bienes al que se denomina patrimonio fideicomitado. Consecuentemente, los fideicomisos a que hace referencia la fracción de mérito (así como cualquier otro) no pueden ser sujetos de derechos al no estar en aptitud de contraer derechos ni obligaciones; por tanto, y por mayoría de razón, tampoco podrán ser sujetos acreedores en el caso de los financiamientos que constituyen la deuda pública o nacional.

Atento a lo anterior, considero que en la fracción VI referida podemos interpretar la intención del legislador en el sentido de que, en aquellos casos en que los fideicomitentes que la misma fracción señala, reciban financiamientos cuyos recursos se destinen al patrimonio fideicomitado de tales fideicomisos, dichos financiamientos sí constituirán deuda pública y, en su caso, deuda nacional. Por lo tanto, y sin perjuicio de lo comentado para las redacciones anteriores, considero que la fracción VI pudo redactarse más técnicamente si se hubiera expresado que

(18) Cfr., Vázquez Pando, op. cit., pp. 549-554.

también constituirían deuda pública -incluida la nacional- aquellos financiamientos que reciban el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V, cuando los recursos correspondientes se destinen a integrar el patrimonio de los fideicomisos en los que aquellos participen con el carácter de fideicomitente.

## 2. Sujetos acreedores de la deuda nacional exterior

A continuación, corresponde hacer el estudio de los sujetos acreedores en materia de deuda nacional, es decir, de aquellos sujetos a los que los Estados Unidos Mexicanos se obligan al pago de los recursos que le han sido entregados por los financiamientos que recibe.

Parece oportuno mencionar que he considerado conveniente realizar el estudio de los sujetos acreedores partiendo del lugar de cumplimiento de la obligación; así, en primer término encontraremos el análisis de los sujetos acreedores en materia de deuda exterior, y, posteriormente, el concerniente a los de la deuda interior. Lo anterior obedece a que las disposiciones legales más importantes relativas a la deuda nacional (Ley de Ingresos de la Federación, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley General de Deuda Pública, etc.) parten para el tratamiento de la misma, según se trate de exterior o interior.

Sin lugar a dudas, la sola enunciación de los sujetos acreedores en materia de deuda nacional exterior, es una sugerencia para profundizar en su estudio, tanto desde un enfoque histórico como operativo. Empero un estudio medianamente detallado de los mismos implicaría un desarrollo del tema que, en mucho rebasaría los fines de este inciso; es por ello que a continuación, me limito a la enumeración de los principales, destacando, en cada uno de ellos, el aspecto funcional que he considerado más importante en relación a la deuda exterior de nuestro país.

Por su naturaleza, a este tipo de acreedores los podemos clasificar en dos grupos: los oficiales y los privados.

a. **Oficiales:** con relación a las características de sus financiamientos, encontramos que se diferencian fundamentalmente de los privados en que sus tasas de interés son más bajas y sus plazos de pago más amplios.

### 1. Fondo Monetario Internacional (FMI)

Su capital ordinario se integra con las aportaciones de sus miembros, las cuales se constituirán con un 25% en Derechos Especiales de Giro y divisas, y el 75% con moneda nacional del país de que se trate, depositada en su banco central. El Fondo Monetario Internacional otorga financiamientos cuando en alguno de los países miembros se

presentan importantes desequilibrios en su balanza de pagos, y a fin de evitar una devaluación de su moneda, se ponen a su disposición en divisas, hasta un 450% de su cuota, estando obligado el país respectivo, a entregar un valor equivalente en su propia moneda.

Cabe señalar que los Derechos Especiales de Giro (DEG) se dirigen a partidas a las que cada país miembro puede recurrir en el momento que lo desee y son proporcionales al monto de su aportación.

Por otra parte el Fondo Monetario Internacional exige a sus miembros, entre otros requisitos, establecer el tipo de cambio de su moneda, así como garantizar el libre comercio multilateral y la convertibilidad exterior de sus monedas.

## 2. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

Sus recursos inicialmente se formaron, al igual que en los del Fondo Monetario Internacional, con las aportaciones de los países miembros, pagaderas en un 2% en oro o en monedas de absoluta convertibilidad, un 18% con la moneda nacional de cada país, mientras que el 80% restante sólo se exigiría en caso de necesidad. Actualmente sus fondos se integran con el manejo de sus propios recursos y aún recibiendo préstamos, mediante la colocación de fondos en los mercados internacionales.

Opera el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) otorgando préstamos para proyectos específicos, complementarios de financiamientos privados relativos a proyectos específicos y no para programas de inversión, déficit comercial o deuda pública exterior (19).

Asimismo, el BIRF cuenta con 2 subsidiarias:

### 2.1. Corporación Financiera Internacional (CFI)

Actúa otorgando financiamientos a empresas privadas, y sólo cuando ese financiamiento contribuya al desarrollo del país que corresponda, destacando que en ningún caso se requerirá la garantía del gobierno del país en que esté domiciliada la empresa en cuestión.

### 2.2. Asociación Internacional de Fomento (AIF)

Dado que nuestro país no es sujeto de crédito de la AFD, aún y cuando si forma parte de ella, en virtud de que sus financiamientos están destinados a los países menos

(19) Cfr., Green, op. cit., pp. 24-38.



desarrollados económicamente, solamente nos limitaremos a su enunciaci3n.

### 3. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

"Las tres ventanillas del BID son: su capital ordinario, integrado por suscripciones de los pa3ses miembros y concedido en pr3stamos sujetos a condiciones comerciales similares a las del BIRF; su Fondo para Operaciones Especiales, integrado igualmente por contribuciones de sus miembros, pero cuyos cr3ditos se sujetan a condiciones un poco m3s flexibles para evitar que agudicen los problemas de balanzas de pagos de los pa3ses prestatarios; y su Fondo Fiduciario de Progreso Social, cuyos recursos ... " que provienen exclusivamente del gobierno de Estados Unidos, est3n sujetos a condiciones m3s flexibles a3n, pudiendo inclusive su reembolso efectuarse en moneda nacional, por lo que, en 3ltima instancia, constituye una fuente de cr3ditos llamados "blandos".

"De manera general puede afirmarse que los recursos de las dos primeras ventanillas del Banco son empleados b3sicamente para el financiamiento de proyectos que se relacionan con el desarrollo global del sector privado, con la realizaci3n de obras p3blicas de infraestructura, con las exportaciones de bienes de capital y con la asistencia t3cnica. El Fondo Fiduciario de Progreso Social, en cambio, otorga prioridad en su financiamiento a proyectos relacionados con la colonizaci3n, el mejor uso de la tierra, la vivienda para los sectores de bajos ingresos, las facilidades comunales sanitarias y el suministro de agua potable, la educaci3n superior y el adiestramiento avanzado" (20).

### 4. Agencia Internacional de Desarrollo (AID)

Sus recursos provienen del gobierno de los Estados Unidos de Am3rica, y es utilizada por dicho gobierno en su pol3tica exterior, siendo un organismo dependiente del Departamento de Estado. Los cr3ditos que otorga son de los denominados atados, pues en ellos se incluyen cl3usulas relativas al destino del cr3dito, mismas que se orientan generalmente a la adquisici3n de productos estadounidenses, y a3n, otras con contenido pol3tico, que, en principio, nada tienen que ver con cuestiones financieras o econ3micas.

### 5. Banco de Exportaci3n Importaci3n de Washington (EXIMBANK)

Al igual que la AID, el EXIMBANK tambi3n es una agencia gubernamental de financiamiento de los EE.UU.A., opera otorgando financiamientos a exportadores norteamericanos,

gobiernos o sociedades extranjeras. A los primeros les otorga su garantía en relación a los créditos que reciban de otras entidades financieras, así como frente a posibles pérdidas. Además, los asegura contra riesgos. A los últimos sujetos les otorga créditos que originen la compra mediata o inmediata de exportaciones norteamericanas, es decir, estos financiamientos también son atados (21).

#### b) Privados

Como hemos señalado, los créditos otorgados por los sujetos acreedores privados son con una tasa de interés mayor y plazos de pago menores que los tratados en el número anterior.

A esta clase de acreedores se les engloba generalmente en nuestro derecho como "entidades financieras del exterior", pues no todos ellos son bancos y por tanto es extensiva la primera denominación.

Son entidades mercantiles autorizadas por las leyes de sus respectivos países para captar recursos del público, y canalizarlos mediante créditos en el exterior a través del cobro de un interés.

Con el fin de destacar que es en el ejercicio de estos financiamientos en donde el control por órgano político debe acentuarse, considero que hay 3 aspectos de los mismos que cabe mencionar:

1. Estos créditos generalmente no son atados dado el interés comercial al llevarse a cabo.
2. Los Estados Unidos Mexicanos han recurrido principalmente a ellos en materia de deuda exterior, constituyéndose así, en la parte principal de nuestras obligaciones pecuniarias exteriores.
3. En el mismo ánimo mercantil podemos entender garantías más amplias.

### 3 Sujetos Acreedores de la Deuda Nacional Interior.

Considero como el principal criterio clasificatorio para determinar si un sujeto es acreedor de la deuda nacional, interior o de la exterior, el del lugar de pago de la obligación pecuniaria. Como ya hemos señalado (22), tan sólo

---

(21) Idem., pp. 65 - 73

cuando el Estado Mexicano tiene que cubrir las cantidades prestadas en el extranjero, está obligado, en su caso, a realizar el pago en alguna divisa; siendo que, dentro de la República Mexicana, el pago podrá efectuarse en moneda nacional. De esta forma no sería dable considerar como deuda exterior, aquélla contraída en alguna moneda extranjera y pagadera dentro de la República Mexicana.

Habida cuenta de lo señalado anteriormente respecto de los sujetos deudores de la deuda nacional, según lo establecido en el artículo 1o. de la Ley General de Deuda Pública, resulta conveniente mencionar que, de manera general, será en la Ley en comento en donde podemos encontrar los hechos jurídicos (lato sensu) que dan origen a la deuda nacional interior y exterior, y, consecuentemente, de tales hechos derivar los sujetos acreedores. Tales hechos jurídicos han sido establecidos en el artículo 2o. de la citada Ley, mismo que señala:

Art. 2o. "Para los efectos de esta Ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y

IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores."

Así, y sin ánimo definitorio, podemos considerar como sujetos acreedores de la deuda nacional interior, a aquéllos que sean titulares de algún derecho correspondido por una obligación pecuniaria, pagadera dentro de la República Mexicana, a cargo de los Estados Unidos Mexicanos y contraída por cualesquiera de los sujetos enumerados en el artículo 1o. de la Ley General de Deuda Pública, y derivada dicha obligación de los hechos jurídicos (lato sensu) señalado en el artículo 2o. de la misma Ley.

En la práctica, de dichos sujetos el que recibe un mayor número de financiamientos es el Gobierno Federal; en tales operaciones podrán ser acreedores desde el gran público inversionista, los mismos sujetos señalados en el artículo invocado, y hasta un sólo particular.

---

(22) Vid., supra subcap. c)

A continuación me ocuparé de señalar, dentro de los múltiples medios o mecanismos, las principales operaciones que originan que determinados sujetos puedan ser acreedores en materia de deuda nacional interior.

En primer lugar debe señalarse el financiamiento denominado interno que el Banco de México concede al Gobierno Federal. Dicho financiamiento se encuentra regulado por el artículo 7o. de la Ley Orgánica Banco de México, el cual señala que su monto máximo será fijado en enero de cada año y se aplicará durante el ejercicio (anual) respectivo. El monto se determinará atendiendo a las principales variables macroeconómicas, también establecidas por el artículo 7o. mencionado.

Las instituciones de crédito también son acreedoras del Gobierno Federal. El artículo 15 de la ley orgánica del Banco Central, prescribe que el Banco de México con propósitos de regulación monetaria y crediticia, señalará los renglones de activo en que las instituciones de crédito deban invertir el importe de su pasivo exigible. Esta función deberá ejercerse de acuerdo con los porcentajes señalados en las fracciones I a III del artículo de mérito; para los efectos que nos ocupan, la fracción II prescribe:

"II.- Hasta un sesenta y cinco por ciento del pasivo computable en los valores, créditos y otros renglones de activo, distintos a los mencionados en la fracción anterior" (los de la fracción anterior son los depósitos en efectivo en el Banco de México, es decir, los conocidos como "encaje legal").

Este porcentaje podrá ser reducido aumentando el encaje legal. Más adelante, la fracción de mérito, señala un supuesto que destaca en el rubro en análisis toda vez que trata del financiamiento que, mediante la inversión obligatoria pueden otorgar las instituciones de crédito al Gobierno Federal, así como a las entidades de la Administración Pública Federal. Textualmente, nos dice dicho precepto:

"Las inversiones obligatorias en activos a cargo del Gobierno Federal y de entidades de la Deuda Pública Federal, con excepción del Banco de México, no deberán exceder del cuarenta y cinco por ciento del pasivo computable".

Es importante destacar que de conformidad con el artículo 32 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito las medidas que dicte el Banco de México en cuanto a la inversión obligatoria de las instituciones de crédito (también llamada canalización selectiva del crédito), deberán ajustarse a las directrices de política monetaria y crediticia que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Otra fuente importante de crédito que derivará en la creación de deuda nacional interior, es el de las operaciones en el mercado abierto. En ellas los acreedores son el público inversionista y el deudor, generalmente, el Gobierno Federal.

Estas operaciones de financiamiento se documentan mediante emisiones de títulos de crédito colocados en el mercado de valores para su adquisición por parte del público inversionista. Como es obvio, en estas operaciones el acreedor final no está determinado al momento de hacerse la emisión sino que es hasta el momento en que son adquiridos los valores emitidos, cuando se conoce al sujeto acreedor de un pasivo de la deuda nacional, mismo que en principio y cumpliendo los requisitos para la adquisición de tales valores, puede ser cualquier persona.

Resulta interesante mencionar que la naturaleza jurídica de los títulos de crédito correspondientes a las emisiones en comento, ha sido ampliamente discutida, pues si bien, por una parte, en el acto de emisión a estos valores se les denomina casi siempre como títulos de crédito, por otra parte, tales valores no contienen un elemento que está en la misma esencia de los títulos de crédito: su naturaleza ejecutiva. De conformidad con el artículo 1391 del Código de Comercio, en su fracción IV, los títulos de crédito traen aparejada ejecución, por lo que en principio los valores de las emisiones de financiamientos públicos denominados títulos de crédito serían títulos ejecutivos; pero, asimismo, la Ley General de Bienes Nacionales señala en su artículo 16, con respecto a los bienes de dominio público, que éstos son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Asimismo, el artículo 60 de la propia Ley General de Bienes Nacionales, dice que los bienes inmuebles de dominio privado de la Federación son inembargables e imprescriptibles. Respecto a los bienes muebles de dominio privado de la Federación el artículo 80 del mismo ordenamiento, ordena que éstos son inembargables. Ante estos supuestos es claro el cuestionamiento ¿pueden existir títulos de créditos que no traigan aparejada ejecución?. Sin duda alguna, la respuesta a esta pregunta, cualquiera que sea su sentido, desborda el tema que se trata.

Volviendo a las fuentes de financiamiento en comento, corresponde señalar que los títulos mas importantes en cuanto a su monto y que derivadan de estas emisiones, son a cargo del Gobierno Federal, creados por decreto del Ejecutivo Federal, siendo facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinar el monto de cada emisión. Asimismo en la mayoría de tales valores el Banco de México en uso de la facultad que le confiere su ley orgánica, en el artículo 60., fracción VIII, en que se le autoriza para operar con

valores a cargo del Gobierno Federal, es quien coloca, redime y paga los intereses que, en su caso, devenguen dichos valores.

Hasta la fecha, los principales valores que han sido creados por el Ejecutivo Federal son: Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), Pagars de la Tesorería de la Federación (PAGAFES), Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES) y certificados de Participación Ordinaria Amortizables denominados PETROBONOS. De estos valores, en los tres primeros participa el Banco de México en la forma señalada.

Existen otros valores, tales como los Bonos del Gobierno Federal para el Pago de la Indemnización Bancaria 1982 (BIB's), creados por Acuerdo del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de julio de 1983, así como los Bonos de Renovación Urbana del Distrito Federal (BORES-D.F.), creados por Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de diciembre de 1985.

También es menester mencionar que el Banco de México en términos de la fracción III del artículo 6o. de su ley orgánica, podrá emitir bonos de regulación monetaria, mismos que serán títulos de crédito, al portador, con o sin causa de interés, denominados en moneda nacional o extranjera, y que contendrán las demás características que el Banco fije al emitirlos.

Aunados a los sujetos acreedores citados, distintos sujetos de los descritos en el artículo 1o. de la Ley General de Deuda Pública, también participan en el mercado de valores, a través de acciones, certificados, bonos, obligaciones, aceptaciones bancarias y pagarés, con sus consiguientes acreedores.

Finalmente, y en términos de la fracción II de la Ley General de Deuda Pública, también son acreedores en materia de deuda nacional, aquellos que con respecto a cualesquiera de los sujetos mencionados en el artículo 1o. del propio ordenamiento, presten un servicio, enajenen o arrienden un bien mueble o inmueble, o sean partes en un contrato de obra pública, y el pago de las contraprestaciones correspondientes a estos actos jurídicos sea a plazo.

Por otra parte, considero que las operaciones de las instituciones de crédito merecen una mención especial; ¿cuáles son sus actividades que forman parte de la deuda nacional?, atendiendo al concepto que de esta deuda hemos dado. Las operaciones pasivas de las instituciones de crédito -por las que se generan obligaciones pecuniarias a su cargo- están reguladas por el artículo 30 de la Ley Reglamentaria

del Servicio Público de Banca y Crédito, en sus fracciones I a IV:

" I. Recibir depósitos bancarios de dinero:

- a) A la vista;
- b) De ahorro; y
- c) A plazo o con previo aviso;

II. Aceptar préstamos y créditos;

III. Emitir bonos bancarios;

IV. Emitir obligaciones subordinadas; "

De estas fracciones, y con fundamento en el artículo 19 de la Ley General de Deuda Pública, considero que tan sólo las operaciones señaladas en las fracciones II, III y IV, y siempre que se trate de financiamientos externos, constituirán deuda nacional, interior o exterior (según su lugar de pago).

Efectivamente, el artículo 19 de la Ley General de Deuda Pública ordena en su primer párrafo que las entidades mencionadas en las fracciones III a VI del artículo 10. de dicha ley, no comprendidas en los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, requerirán autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de financiamientos externos.

También, el mismo artículo 19 señala que las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, cuando se trate de financiamientos originados en el ejercicio de dicho servicio, requerirán de la autorización aludida en el párrafo anterior, cuando tales financiamientos deriven de operaciones concertadas con instituciones de crédito y entidades financieras del país o del exterior, tratándose de:

I. 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".

En atención a lo expuesto y habida cuenta que, hasta el momento, nunca las instituciones de crédito han aparecido incluidas en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la

Federación, e interpretando el artículo 19 citado a contrario senso, podemos considerar que para efectos de la deuda nacional, todas las demás operaciones pasivas de las instituciones de crédito no requerirán de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su realización por lo que, ni los depósitos bancarios de dinero en moneda nacional o en moneda extranjera, así como las demás operaciones pasivas (fracciones II a IV de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito), siempre que estas últimas, deriven de financiamientos internos, no formarán parte de los pasivos que constituyen la deuda nacional. Por el contrario, las operaciones pasivas de las instituciones de crédito mencionadas en las fracción II a IV de la ley bancaria si integrarán parte de la deuda nacional, cuando se originen de financiamientos externos y, además, tales operaciones se encuentren en cualesquiera de los supuestos señalados en el artículo 19 de la referida Ley General de Deuda Pública.

#### F) Contratación

De conformidad con la multicitada fracción VIII del artículo 73 de la Constitución General corresponde al Congreso de la Unión dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación. Aunado a lo anterior y dado que las resoluciones del Congreso se manifiestan en leyes, el Poder Legislativo Federal dá las bases para la contratación de deuda nacional a través de 2 ordenamientos: la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Ingresos de la Federación. En la primera están señaladas de manera general las bases de contratación por parte del Ejecutivo Federal, mientras que en la segunda, se señalan bases adicionales específicas para la contratación del ejercicio correspondiente. Dentro de las bases establecidas por la Ley de Ingresos de la Federación, la fundamental será la relativa al establecimiento del monto neto total a contratar para el ejercicio en cuestión, debiendo diferenciarse los relativos a la deuda exterior de los de la deuda interior.

Ahora bien, por lo que se refiere a la contratación misma, el artículo 17 de la Ley General de Deuda Pública, ordena que por lo que toca a los financiamientos a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias (23) sólo podrán

---

(23) Consideramos que ante el silencio de dicho artículo en relación a la fracción II del artículo 10. de esta Ley, no cabe otra interpretación que al Departamento del Distrito Federal en el primer párrafo del propio artículo 17, pues de lo contrario el Departamento del Distrito Federal no quedaría regulado en este sentido en la Ley General de Deuda Pública, rompiéndose aún más la de por sí escasa sistematización de la misma.



contratar financiamientos -interiores y exteriores- a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En lo anterior, por otra parte, encontramos congruencia con las fracciones X y XI del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señalan, respectivamente, que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y, dirigir la política monetaria y crediticia.

En lo tocante a las entidades mencionadas en las fracciones III a VI del artículo 10. de la Ley General de Deuda Pública, y siempre y cuando estén comprendidas en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, podrán contratar financiamientos de manera directa, bastando, por lo que se refiere a los exteriores, la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, afectando, en su caso, el crédito de la Nación.

Recapitulando: la contratación de financiamientos que afecten al crédito nacional deberá limitarse, en principio (24), a los montos autorizados por el Congreso de la Unión a través de la Ley de Ingresos de la Federación. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el agente de contratación del Ejecutivo Federal, sus dependencias y el Departamento del Distrito Federal, mientras que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones de crédito, las nacionales de seguros y fianzas, las organizaciones auxiliares de crédito y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las 6 entidades señaladas, podrán contratar directamente sus financiamientos, requiriendo para los exteriores de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### G) Organismo encargado de su aprobación

En este punto, como ya lo expresamos, para partir de cualquier estudio relativo a la deuda nacional, concretamente en lo referente al organismo encargado de su aprobación, debemos situarnos en la misma Constitución General. Al respecto, nuestra Ley Suprema señala en la fracción VIII del artículo 73 que el Congreso de la Unión estará facultado "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".

De lo anterior, claramente podemos desprender que será el Congreso de la Unión el único organismo encargado de la aprobación de la deuda nacional.

(24) Vid., infra cap. III, Subcap. B, tema 1, subtema B.

Dicho precepto se encuentra reglamentado en diversas leyes, que para los efectos de mérito, nos interesan principalmente dos: la Ley de Ingresos de la Federación (25) y la Ley General de Deuda Pública.

Los ingresos de la Federación por mandato constitucional -artículo 73 fracc. VII- deben ser aprobados por el Congreso de la Unión, asimismo, dentro de ellos están los que provengan de la contratación de empréstitos sobre el crédito de la Nación. Este acto aprobatorio lo realiza el Congreso a través de la Ley de Ingresos de la Federación, misma que en un rubro específico señala un máximo de contratación de deuda nacional por parte del Ejecutivo Federal.

De lo señalado en el párrafo anterior, de la fracción VIII del artículo 73 constitucional y del artículo 9o. de la Ley General de Deuda Pública, surge una contradicción en lo tocante a la especificidad de la autorización que dá el Congreso de la Unión.

Por una parte podemos entender que la fracción VIII, principalmente cuando dice "... aprobar esos mismos empréstitos..." está facultando al Congreso para que todos y cada uno de los empréstitos que se celebren deban ser aprobados por el propio Congreso; en este sentido nos dice el maestro Felipe Tena Ramírez (26) que "los empréstitos que contrae el Ejecutivo comprometiendo el crédito de la Nación, no suelen pasar por el conocimiento del Congreso, en los términos previstos por la mencionada fracción VIII. De este modo, nuestra creciente deuda exterior tiene un vicio constitucional de origen".

En oposición a esta interpretación, existe otra que entiende a la autorización del Congreso concedida de manera general, que además es la más importante, toda vez que en la práctica, anualmente, cada vez que se aprueba la Ley de Ingresos de la Federación vigente para el ejercicio correspondiente, se autoriza al Ejecutivo para contratar, ejercer y autorizar créditos de manera general, simplemente señalándose los montos netos; asimismo, en términos del artículo 9o. de la Ley General de Deuda Pública "El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo...", por lo que en este último precepto la autorización se entiende concedida también en sentido general.

(25) Vid., supra nota 18, respecto a la participación del Senado de la República.

(26) Cfr., Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1985 (21a, ed.), p. 34.

Bástenos por ahora, solamente mencionar estos importantes criterios que se oponen en la interpretación del texto constitucional, reservándonos para hacer un análisis y crítica mas profunda en el capítulo III de este trabajo (27).

#### H) Pago.- Consecuencias

Jurídicamente, el principal efecto de un empréstito público, es la obligación que tiene el Estado deudor del pago del capital y los intereses que devenguen así como de las demás cantidades originadas por el empréstito respectivo, tales como los accesorios, comisiones y gastos, en los plazos y condiciones pactados.

Nos dice Luigi Einaudi (28) que la amortización de la deuda nacional consiste en "el reembolso hecho por el Estado de la suma que recibió a prestamo...".

La forma ordinaria en que se extinguen las obligaciones creadas a través de los actos jurídicos que originan la deuda nacional, es el pago de tales obligaciones, es decir mediante su cumplimiento.

Por otra parte, este pago, según veremos, deberá tener un contenido pecuniario, denominándosele generalmente como amortización, pudiendo enterarse ésta en parcialidades.

Por lo que respecta al pago de la deuda nacional desde un punto de vista constitucional, encontramos dos artículos que hacen referencia al mismo; así tenemos que el repetido artículo 73, en su fracción VIII faculta al Congreso de la Unión "... para reconocer y mandar pagar la deuda nacional", mientras que el diverso 74, en su fracción IV faculta, de manera exclusiva, a la Cámara de Diputados para "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal".

Ahora bien, este último precepto ha sido reglamentado por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que en su artículo 2o. señala lo siguiente:

"El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan..."

Como vemos de los preceptos constitucionales en comento, así como del propio artículo 2o. de la ley citada, existe

(27) Vid., infra pp. 97-99

(28) Cfr., Faya Viesca, op. cit., p. 180.

oposición entre los 2 artículos constitucionales en lo tocante al pago de la deuda nacional, pues en tanto la fracción VIII del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para mandar pagar la deuda nacional, la fracción IV del artículo 74 faculta de manera exclusiva a la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, dentro del cual se encuentran también los erogaciones por concepto de la deuda pública (propia de la nación). De esta manera, entendemos una contradicción en el texto constitucional en cuanto a que, por una parte otorga una facultad al Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores, y por otra, otorga esa misma facultad de manera exclusiva a la Cámara de Diputados.

Sin duda alguna, la contradicción señalada amerita por sí misma un estudio que desborda el tema del presente trabajo, no obstante ello en un capítulo posterior del mismo (29), en el que se trata del tópico central que nos ocupa, veremos con mayor amplitud la situación de la Cámara de Senadores con respecto al control político sobre la deuda nacional.

#### 1. Extinción

La extinción en la deuda nacional la entendemos como aquella situación jurídica del Estado deudor en la que se ha liberado de las obligaciones pecuniarias que tenía en favor de sus acreedores.

Ya hemos señalado como la forma ordinaria en que se extingue la deuda nacional es mediante su pago, mismo que en principio deberá estar aprobado por el Congreso de la Unión, aunque también se ha indicado que, por otra parte, la sola Cámara de Diputados también puede autorizarlo mediante el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, situación que mas allá de cualquier especulación sobre el particular, es mediante este último procedimiento como prácticamente se lleva a cabo;

Ahora bien, la extinción de la deuda nacional también puede verificarse por otras formas, o mejor dicho, por medio de otros hechos o actos jurídicos, tales como la compensación, la remisión, la confusión, el repudio, o bien, también puede prorrogarse el pago de la deuda, mediante actos bilaterales, como la conversión y la consolidación; o unilaterales, como la moratoria, pudiendo ser ésta parcial o total.

---

(29) Vid., infra cap. III, subcap. b), tema 2 subrema 13, inciso 2.

Por considerar que son figuras jurídicas que pueden presentarse con mayor frecuencia en la realidad financiera de nuestro país, así como por el hecho de que en ellas la actuación del Congreso de la Unión puede tener incumbencia directa, he optado por tratar a la conversión, consolidación, moratoria y el repudio de la deuda nacional.

## 2. Conversión

Dice Fonrouge (30) que mediante la conversión no se extingue la deuda, en virtud de que el Estado deudor no ha cumplido con su obligación de pagarla, sino que se trata de una transformación de la deuda inicial.

En cuanto a la conversión, estimo que el criterio financiero se opone al jurídico, dado que si bien mediante la conversión financieramente el Estado continúa obligado a pagar el monto originalmente prestado, jurídicamente la obligación original de existir, para crearse una obligación de pago distinta.

La conversión es una institución jurídica análoga a la novación del Derecho Privado, pues tenemos que en ambas encontramos los siguientes elementos:

1. Existencia de una obligación previa.
2. Extinción de esa obligación.
3. Creación de una nueva obligación.
4. Como consecuencia, se crea un nuevo objeto de esa relación jurídica.

De esta manera a través de la conversión la obligación de pago establecida mediante un primer acto jurídico deja de existir, para crearse una distinta, con un nuevo objeto, mediante el cual el Estado contrae una obligación que en ocasiones podrá ser a favor del mismo acreedor, o bien, a favor de otro.

Es de suma importancia destacar que las operaciones de conversión se llevan a cabo generalmente con dos finalidades, que en ocasiones podrán presentarse de manera conjunta o bien tan sólo una de ellas; buscar la reducción de la tasa de interés o la disminución o espera en la amortización del capital, interés y demás gastos o comisiones.

Por lo tanto, podemos concluir que jurídicamente mediante la conversión se extingue la deuda nacional para crear una distinta, en condiciones de pago que pueden ser más favorables para el sujeto deudor, en tanto que

(30) Cfr., Faya Viesca, op. cit., p. 182.

financieramente o de hecho simplemente representa una transformación de la deuda nacional en cuanto a su plazo de amortización y/o el costo de la misma.

### 3. Consolidación

Aún y cuando a las operaciones de consolidación las podemos subsumir dentro de las de conversión, es conveniente referirnos a las primeras en lo particular, dado que de ellas se deriva una importante clasificación de la deuda nacional, así como por la circunstancia de que a numerosas operaciones de conversión se les denomina en la práctica por su especie denominada consolidación (deuda consolidada).

Efectivamente, a través de los convenios de consolidación un Estado deudor extingue una deuda pecuniaria primeramente contraída, para crear otra, mediante la cual se obliga a pagar una suma en un plazo mayor al establecido en la primera de ellas. Es decir, la consolidación exclusivamente se refiere al plazo de pago, transformando una deuda a corto en otra a medio o largo plazo.

Efectivamente, a través de los convenios de consolidación un Estado deudor extingue una deuda pecuniaria primeramente contraída, para crear otra, mediante la cual se obliga a pagar una suma en un plazo mayor al establecido en la primera de ellas. Es decir, la consolidación exclusivamente se refiere al plazo de pago, transformando una deuda a corto en otra a medio o largo plazo.

De esta forma, a partir de las operaciones de consolidación, se distinguen en la deuda nacional, las obligaciones a corto plazo, ubicadas dentro de la deuda flotante, de las obligaciones a mediano o largo plazo, que se consideran como deuda consolidada.

### 4. Moratoria

Hemos visto como un Estado en un circunstancia dada puede, a través de la conversión de su deuda nacional, retardar el pago de la misma, haciéndolo con el acuerdo de sus acreedores o al menos dentro de lo que jurídicamente está permitido, por lo que, en este caso el Estado deudor no se encuentra en ningún supuesto de incumplimiento.

Hemos visto como un Estado en un circunstancia dada puede, a través de la conversión de su deuda nacional, retardar el pago de la misma, haciéndolo con el acuerdo de sus acreedores o al menos dentro de lo que jurídicamente está permitido, por lo que, en este caso el Estado deudor no se encuentra en ningún supuesto de incumplimiento.

Pues bien, existen por lo menos dos formas más en que el Estado deudor deja de pagar su deuda nacional, sin embargo,

como veremos, en ellas ya hay un incumplimiento en sus obligaciones previamente contraídas. Nos estamos refiriendo a las figuras de la moratoria y el repudio (31).

En la moratoria se suspende transitoriamente el pago de la deuda nacional por medio de un acto unilateral y soberano del Estado deudor. José Luis Siqueiros (32) opina que no obstante que la figura de la moratoria en el derecho público tiene semejanzas con la mora del derecho privado, es de considerarse que no son equiparables, pues en tanto en la segunda, hay un retardo en el cumplimiento de una obligación, debiendo indemnizar con el pago de daños y perjuicios, que reciben el nombre de moratoria, mediante la moratoria en el derecho público, el pago de la deuda nacional (o el incumplimiento de esta obligación) se suspende por una actitud unilateral del Estado, actuando con su carácter soberano, en la que simplemente notifica a sus acreedores de su determinación.

Resulta muy interesante la interpretación que hace el autor en comentario (33) del artículo 73 constitucional, fracción VIII, en cuanto a que si es facultad del Congreso reconocer y mandar pagar la deuda nacional, en contrario sensu, "solo el Congreso de la Unión podrá mandar que no se pague; es decir, únicamente el Congreso por medio de una Ley Federal, podrá establecer la moratoria".

Asimismo, dicho autor (34) considera que en esa Ley deberá precisarse sobre qué deuda se declara la suspensión, con relación a qué acreedores, si la moratoria incluye el capital y los intereses, y, finalmente, el plazo de duración de la moratoria.

Compartimos la opinión del maestro Siqueiros en cuanto a que la moratoria deberá ser declarada a través de una ley federal. Para ello encontramos dos explicaciones: la primera, que es la que señala el maestro Siqueiros, en el sentido de que si el Congreso es quien está facultado para autorizar el pago de la deuda nacional, sólo él podrá ordenar que no se pague; y el segundo, que se deriva del equilibrio que debe existir entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, dado que si por la importancia del debito nacional, el Constituyente consideró conveniente la participación del Congreso en su

---

(31) En el inciso siguiente se trata sobre si hay o no incumplimiento en el repudio, aunque por claridad, es conveniente considerar que en principio si lo hay.

(32) Vid., Siqueiros, op. cit.

(33) Idem.

(34) Idem.

contratación, nada más lógico que pensar que el propio Congreso deba participar en una decisión tan trascendente como la contratación, como es el caso de la declaración de moratoria.

Seguramente, el estudio de los efectos legales de la moratoria es un tema apasionante, y más aún si lo conjuntamos con sus efectos políticos interiores y exteriores, sociales y financieros. Por lo pronto, cabe preguntarnos en el supuesto de que el Estado mexicano declare la moratoria, ¿cuáles serían los tribunales competentes en caso de litigio?, y en caso de que la sentencia fuera condenatoria para los Estados Unidos Mexicanos, ¿cómo se ejecutaría en su contra?

## 5. Repudio

Al hacer el análisis del repudio que puede decretar un Estado de su deuda nacional, se mezclan fuertemente factores de índole política y jurídica. El repudio consiste en una decisión unilateral del Estado deudor que actuando soberanamente desconoce la obligación de pagar un empréstito previamente obtenido.

Jurídicamente, el argumento del Estado deudor deberá tener como soporte el carácter ilegítimo de los órganos contratantes de tal empréstito. En términos generales, éste deberá ser el argumento formal del repudio, empero, decimos que se confunden estos aspectos legales con los políticos, porque en nuestra opinión, los argumentos que materialmente habrán de manejarse y que además podrán llegar a ser los verdaderamente válidos, serán políticos.

Hemos dicho que en principio el repudio de la deuda nacional implica un incumplimiento de obligaciones por parte del Estado deudor, puesto que desde el punto de vista de los actos jurídicos mediante los cuales se crea la deuda nacional repudiada, las partes que los celebran son las mismas, y que además persistirán al momento del repudio. Pero por otra parte, encontramos que ese Estado contratante pudo asumir sus funciones como gobierno mediante actos anticonstitucionales o ilegítimos, por lo que quizá ese gobierno contratante no tenía facultades para representar a la Nación que ha obligado.

Considero que es sumamente difícil estar en posibilidades de responder de manera general si desde un punto de vista jurídico hay o no incumplimiento de obligaciones mediante el repudio, habrá que situarnos en cada caso concreto, y quizá la respuesta la encontremos en factores metajurídicos en que la licitud o ilicitud del repudio se estime más propiamente desde el orden político y/o moral.



En nuestro país ya se ha hecho el repudio de obligaciones crediticias nacionales, (35) y fue en el año de 1867, una vez restaurada la República, en el que el gobierno del presidente Benito Juárez, desconoce la deuda contraída por el gobierno de Maximiliano en favor de acreedores franceses.

## I) CONTROL

### 1. Político

En México, el control político financiero sobre la Administración Pública Federal y el Departamento del Distrito Federal tiene su fundamento legal en el artículo 74 constitucional, relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, que en el primer párrafo de la fracción IV señala:

"IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior".

De lo expresado, la revisión de la cuenta pública será función de la Cámara de Diputados, será anual, y además será a posteriori, es decir, una vez que ha terminado la gestión financiera del Estado, correspondiente al ejercicio anual en cuestión.

Considero que el objeto de la revisión por parte de la Cámara de Diputados sobre la cuenta pública, lo encontramos escindido en dos aspectos: el formal, que es el mencionado en el cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional, y que consiste en "conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas"; y el material, no consignado ni constitucional ni legalmente, y que incumbe al equilibrio de poderes. Este último es estrictamente político, metajurídico, pues en él encontramos la revisión sobre la actuación financiera del Poder Ejecutivo -quizá su función más trascendente- por parte del Poder Legislativo, garantizando la no preeminencia de aquél sobre éste, y también, la efectiva y real división de poderes (36).

(35) Cfr., Bazan, op. cit., pp. 96-97.

(36) Vid., supra nota 18, sobre la participación de la Cámara de Senadores en la revisión de la cuenta pública.

Atento lo anterior, considero muy precisa la observación de Jacinto Faya Viesca respecto del control político en comento, en el sentido de que "la autorización de la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública no sólo significa el cierre del ciclo presupuestario sino que además convalida jurídica y políticamente la administración presupuestaria del Estado" (37).

La revisión de la cuenta pública de la hacienda federal la efectúa la Cámara de Diputados a través de un órgano técnico dependiente de ella: la Contaduría Mayor de Hacienda, constituida y dotada de facultades por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (38).

Por último, en el sexto párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional se ordena que la cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la comisión permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio de cada año; debiendo la Contaduría Mayor de Hacienda, en términos del artículo 26 de su ley orgánica, rendir el informe de resultados a la Cámara de Diputados a más tardar el 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la cuenta pública.

## 2. Administrativo

Es conveniente precisar que el control administrativo al que me referiré, es el concerniente a los recursos financieros de la Administración Pública Federal.

Este control se manifiesta en la vigilancia que ejerce la Administración Pública Federal sobre sí misma y que se efectúa por medio de las dependencias del Ejecutivo Federal competentes para ello. Atento lo cual, podemos decir que la distinción esencial con el político es su carácter interno, su autocontrol, y que por lo mismo, en nada se relaciona con el equilibrio político de los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo encontramos justificado en objetivos financieros, a través de: a) la vigilancia del cumplimiento por parte de las dependencias y entidades que ejercen el presupuesto federal a las disposiciones establecidas en la aplicación del gasto; b) de lo anterior, deducir el avance en el cumplimiento de los programas establecidos en el mismo presupuesto, y c) evitar el desvío de recursos y la corrupción en los servicios públicos.

(37) Cfr., Faya Viesca, op. cit., p. 290.

(38) Vid., *infra* cap III, subcap. B, tema 3, en donde se expone detalladamente el fundamento legal de esta función, así como la crítica al mismo.

La realización de dicho control, de manera general, está encomendado a dos dependencias del Ejecutivo Federal: la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Sin embargo, como veremos posteriormente, considero que en realidad este control administrativo financiero lo lleva la primera de las Secretarías mencionadas. Ello obedece a que, tanto desde un enfoque legal como práctico, la Secretaría de Programación y Presupuesto ejerce el control sobre los gastos de la Federación realizados al amparo del Presupuesto de Egresos. Es decir, esta Secretaría a través de la planeación, programación y presupuestación del gasto público está de manera efectiva, en posibilidades de controlar financieramente a la Administración Pública Federal. En cambio, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, también por disposición legal, la encontramos ejerciendo un control administrativo financiero más limitado, en cuanto a que se reduce a casos particulares, careciendo de una concepción global del gasto público (39).

Finalmente, es de suma importancia mencionar que así como en las disposiciones legales relativas al control administrativo, encontramos preceptos que regulan el ejercicio del gasto público y que por lo mismo, aunque insuficientemente, también regulan el control del gasto de los recursos públicos derivados de financiamiento, también encontramos legalmente establecido el control administrativo de la contratación de financiamientos, el cual, en términos del capítulo VI de la Ley General de Deuda Pública, está encomendado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (40).

De esta manera, el control administrativo de la deuda nacional, lo lleva a cabo, en cuanto a las operaciones que conducen a su contratación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y en cuanto a su ejercicio, de manera principal, la Secretaría de Programación y Presupuesto.

---

(39) En este tema solamente me ocupo de bosquejar el control administrativo de la deuda nacional; reservándome para exponer su fundamento legal y crítica del mismo en el capítulo III del presente trabajo.

(40) Vid., supra nota 41.

## CAPITULO II.- ALGUNAS CONSIDERACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES QUE ORIGINAN LA CONTRATACION DE LA DEUDA NACIONAL

Es pertinente comentar, aunque sea de modo general, el tratamiento que se hará de este tema, así como los elementos tomados en cuenta para incluirlo en este trabajo.

El derecho y su evolución deberán ser concomitantes a los factores económicos y sociales que se presenten en un espacio y tiempo determinado; en este sentido deberá considerarlos y regularlos a fin de encauzarlos hacia fines posible que en sí mismos respondan a los requerimientos axiológicos que se hacen en ese lugar y tiempo determinado. Por ello se complementa adecuadamente un estudio como el que se trata incluyendo los aspectos económicos y sociales que le dan contenido. Las circunstancias políticas, dado su carácter global, envolventes de ese momento social, van implícitas o explícitas en todo el cuerpo del presente estudio. Como se verá, la exposición que se hace de las causas económicas y sociales que originan la contratación de la deuda nacional es conjunta, y no haciendo un estudio por separado de cada una de ellas; lo anterior, porque tales causales económicas determinan las sociales en algunos casos, y en otros, es a la inversa, y además, para los efectos que nos ocupan, una visión general hace más clara la comprensión del problema.

Fundamentalmente trato sobre las causas económicas y sociales de la deuda nacional, y no tanto de sus efectos en estas materias, obediendo tal situación a que la Constitución General en la fracción VIII del artículo 73, nuestro punto de partida, enumera los requisitos de su contratación y el apego a las mismas en el uso de los recursos correspondientes, y no los efectos que la deuda cause o pueda causar en la economía y en la sociedad de nuestro país; casi sería imposible su regulación, no sólo desde un punto de vista constitucional sino también legal, quedando la previsión de estos efectos, sujeta al patriotismo, a la técnica y a la responsabilidad de quienes legalmente están encargados de la administración de la deuda nacional.

Tradicionalmente estas causales se presentan en dos grupos, el del déficit público y el de la capitalización económica, no obstante lo cual se agrega la planificación económica, toda vez que en ella, constitucionalmente, se concretizan las otras dos causales; es el reverso de una misma moneda.

Sin embargo, en lo necesario, si trataremos de los efectos de la deuda nacional, enfatizando de manera especial en lo relativo a la carga real de la misma deuda, porque, a

pesar de que es un efecto y se estudian las causas, es el resultado más importante y, además, el final, en el que se materializa social y económicamente la deuda nacional.

Finalmente, es la intención de este capítulo mostrar que la contratación de la deuda nacional deberá depender de su oportunidad, la cual se determinará según la capacidad presente y/o futura de nuestro país, como deudor. Así, resultará fácil la comprensión del contenido del siguiente capítulo, en cuanto a que jurídicamente, es necesaria una mayor participación del Congreso de la Unión en la valoración de la contratación de la deuda nacional en relación a la "ventaja social máxima" que de ella se puede obtener.

#### A) EL DEFICIT PUBLICO. GASTOS DE INVERSION Y DE CONSUMO.

La supervivencia del Estado, así como el cumplimiento de sus fines determinan su gasto. Para atender las necesidades sociales, prestar servicios públicos y fomentar el desarrollo de la nación necesita de recursos económicos, y más aún, para llevar a cabo estas funciones requiere de una estructura administrativa que también implica el gasto de recursos.

En uso de su carácter soberano, el Estado deberá establecer sus propios fines, los cuales, según su dimensión, implicarán un mayor o menor gasto. De esta forma serán gastos públicos todas las erogaciones que efectúe a través de cualesquiera de sus órganos. Se diferencia de manera esencial del gasto privado en el interés que uno y otro persiguen, pues mientras en el privado está al menos en forma inmediata, el interés particular, en el gasto público de inmediato encontramos el interés general.

Las fuentes de recursos públicos son variadas, existiendo modalidades según la intervención del Estado en la economía.

Nos dice Jacinto Faya Viesca (41) que "formalmente, los medios por los que el Estado obtiene dinero son los siguientes, impuestos, tasas públicas, contribuciones especiales, empréstitos, operaciones de tesorería, y rentas de su patrimonio y de sus servicios".

Al respecto, considero que, para mayor claridad cabría incluir a las operaciones de la tesorería con la banca central, dentro del rubro empréstitos.

La naturaleza del empréstito como fuente de recursos para cubrir el gasto público, ha sido un tema de amplia discusión, existiendo fundamentalmente tres corrientes: la Escuela Clásica, que comprende el pensamiento del siglo XIX y principios del XX, en la que destacan las ideas de Adam Smith

(41) Cfr., Faya Viesca, op. cit., p. 65

y David Ricardo. Benjamin Retchkiman (42) nos dice con respecto a la visión de Ricardo, que en mi opinión es la que mejor explica a esta Escuela, que "lo que el Gobierno obtenía en préstamo se restaba del capital productivo de la nación; esta destrucción no provenía de la transferencia de intereses, sino de la obtención del préstamo; no tenía sentido cancelar deudas, pues la ganancia de un individuo significaría la pérdida de otro, y por último, si el gasto público era absolutamente indispensable, el Estado debería obtener recursos de sus ingresos tributarios y no de empréstitos".

Sobre la Escuela Moderna o de la Nueva Economía, representada por John Maynard Keynes; Benjamin Retchkiman nos dice que éste "al señalar que el equilibrio de la economía puede ser conseguido por abajo del empleo completo de los recursos disponibles, y necesitar la acción compensatoria gubernamental... "desembocaba directamente en la deuda pública y cambiaba una de las ideas más importantes del neoclacisismo marginalista, al hacer hincapié en la importancia del empréstito gubernamental como la fuerza activa de mayor peso, y no en los ingresos regulares proporcionados por la imposición" (43).

La tercera corriente es la de la Síntesis, la cual consiste, según el mismo Benjamin Retchkiman (44), "en considerar ambos lados de la balanza, es decir, las ventajas y las desventajas del empréstito público, (ya) que ... "los dos grandes grupos en pugna científica han subrayado uno solo de los lados".

Resulta interesante destacar que para Jacinto Faya Viesca (45), al tratar de la Escuela Clásica y la Moderna, la diferencia esencial reside en que, mientras para la primera los ingresos derivados de la deuda nacional son de carácter extraordinario, en cuanto a que el Estado sólo debe recurrir a los empréstitos cuando se presenten situaciones especiales que originen precisamente esos gastos extraordinarios, los cuales no se podrían cubrir con los ingresos normales del Estado, principalmente los tributarios, para la Escuela Moderna el empréstito constituye una fuente de recursos tal y como lo son los impuestos; es una fuente ordinaria que debe ser considerada en la programación del gasto, así, la función del tesoro público no será únicamente distribuir los recursos

(42) Cfr., Retchkiman K., Benjamin, Teoría de las Finanzas Públicas, Tomo I, México, UNAM, 1987, p. 242.

(43) Cfr., Retchkiman, op. cit., p. 244.

(44) Idem., p. 246

(45) Cfr., Faya Viesca, op. cit., pp. 162-163.

existentes durante un año, sino que su función estará, también, íntimamente vinculada al aseguramiento del equilibrio económico y monetario de la nación.

Considerando lo anterior, corresponde señalar qué es el déficit público. En principio podemos entenderlo como un gasto mayor, por parte del Estado, que los recursos de que éste dispone en un momento fiscal determinado.

En cuanto al déficit público, hay una cuestión que resulta fundamental precisar: ¿el déficit se presenta incluyendo los recursos que deriven de los empréstitos? Probablemente para la Escuela Clásica la respuesta sería en sentido negativo, pues en los presupuestos anuales sólo deben considerarse los ingresos ordinarios; en cambio, quizá para la Escuela Moderna, si aún considerando los ingresos ordinarios del empréstito, el Estado eroga más recursos de los que cuenta, entonces se presentaría un déficit público.

Para mayor claridad es conveniente analizar el déficit público desde la perspectiva de la Escuela Clásica, pues de esta forma es fácilmente comprensible la función presupuestal del empréstito.

En este supuesto, para el Estado, el déficit público puede estimarse antes de que inicie el ejercicio fiscal correspondiente, en cuyo caso deberá elaborarse el presupuesto respectivo considerando los empréstitos que se tengan que contraer para cubrir precisamente ese presupuesto. Pero también ese déficit, originado por situaciones sociales o económicas no previstas o previsibles, podrá presentarse durante el transcurso del mismo ejercicio fiscal, para lo cual, el Estado también podrá recurrir al empréstito a fin de financiar de manera inmediata esas necesidades contingentes (al menos para el Estado).

Gastos de inversión. Como se ha señalado, el Estado antes o durante el ejercicio fiscal de que se trate, al necesitar erogar gastos superiores de sus recursos derivados de sus fuentes ordinarias (impuestos, derechos, contribuciones, etc.), puede recurrir al empréstito como una fuente marginal de recursos. Estos gastos podrán ser de muy variada índole, según la intervención estatal que se pretenda llevar a cabo en la economía.

Tales gastos pueden ser, en cuanto a su destino, de inversión o de consumo.

Serán gastos de inversión aquellas erogaciones que efectúe el Estado para la creación de bienes que, en la mayoría de los casos, son de carácter permanente. También sería el caso de los gastos destinados a la compra de equipo, inversiones físicas o financieras, relacionados con la creación de esos bienes permanentes. Dentro de estos bienes

destacan por su importancia financiera, las obras públicas destinadas a crear la infraestructura económica del país, como carreteras, bases petroleras, otras de drenaje, presas, etcétera.

Es decir son gastos que intentan, sin causar efectos sobre la demanda global, incrementar los activos nacionales.

Obviamente estos gastos podrán causar efectos monetarios y crediticios sobre la economía, pero su finalidad próxima no la encontramos en dichos efectos, sino en satisfacer necesidades impuestas por la política de desarrollo nacional que se haya establecido. Es por ello que la causa de estos gastos está primeramente vinculada con aspectos generales de desarrollo social y económico a mediano o largo plazo, y no tanto en una política financiera determinada, aunque como veremos a continuación, la opción entre financiar estos gastos con recursos ordinarios o extraordinarios, parte de una elección que gira en torno a las finanzas públicas.

Cuando el Estado, en un presupuesto deficitario, decide realizar determinados gastos de inversión, para financiarlos (46) se encuentra ante dos posibilidades: la de aumentar la tasa de los impuestos o bien a través del empréstito. Aumentando los impuestos, los recursos correspondientes tardarían en ingresar al tesoro público seguramente mayor tiempo que si se contrajeran empréstitos, además puede darse tal coyuntura económica que la erogación de los gastos de inversión se haga impostergable, los cuales, por el costo y la duración de la obra pública, no puedan ser cubiertos con los recursos proporcionados aumentando las tasas impositivas, requiriéndose entonces de financiar tales gastos con los recursos obtenidos de la contratación de deuda nacional. Optando por los empréstitos, el criterio principal que deberá observarse será el de la carga real del pago de la deuda adquirida, pues deberá establecerse quien pagará finalmente dichos empréstitos. Es claro que el pago último será de los contribuyentes, pero lo importante por determinar es cuál contribuyente llevará la carga real de la deuda; puede hacerse que el pago lo haga el contribuyente actual, al momento de contraerse el empréstito, o bien transferir el pago a una futura generación. Sin duda lo más equitativo sería que la carga fuera distribuida proporcionalmente a los beneficios recibidos. Al respecto nos dice Benjamín Retchikiman (47): "las obras públicas que se financian por

---

(46) Si bien desde finales de 1988 se ha permitido la inversión privada de modo alternativa a la que efectúa el Estado, considero que en cuanto a los recursos de éste, se mantienen intactas las dos posibilidades que se señalan.

(47) Cfr., Retchikiman, op. cit., p. 249.



emisión de deuda son, en la mayoría de los casos, permanentes, y sería injusto que sólo las pagara la generación actual aunque esta situación puede aplicarse en sentido inverso también, lo que por otra parte debe llevar al intento, a través de la deuda pública, de que los servicios públicos se paguen en el momento en que se realiza la prestación (pay - as - you - use)".

En mi opinión el criterio definitorio, en cuanto a la distribución de la carga real de la deuda, estará en la productividad del proyecto financiado, es decir será la estimación de este criterio, el que permita distribuir equitativamente el pago de la deuda nacional; así, "lo fundamental en cuanto a la deuda pública radica en sus efectos sobre la distribución de la renta nacional". (48)

Por lo tanto, en lo que toca a los gastos de inversión cuyos recursos se hayan obtenido a través de empréstitos, deberá tomarse especial cuidado en su oportunidad de realización a fin de que tales gastos sean productivos, y además, la distribución de su carga entre los contribuyentes deberá ser proporcional a los beneficios que éstos reciban.

Pueden ser muy graves las consecuencias de un gasto de inversión improductivo, pues además de que se estará pagando por algo que no se recibe, o al menos no en cantidad o en calidad suficientes (servicios públicos), se estará reduciendo, con todo lo que ello implica, el capital neto nacional.

Gastos de Consumo. Son aquellos que se destinan al funcionamiento de los servicios públicos, así como al mantenimiento mobiliario e inmobiliario del Estado. Comprenden, entre otros, el pago de personal, mantenimiento de equipo, arrendamiento de bienes, compra de insumos, etcétera. Estos gastos para la Escuela Clásica serían ordinarios, correspondientes a la naturaleza del Estado.

Su característica esencial es que son gastos que directamente no son productivos, por lo que quizá sería dable considerarlos también como continentes de los gastos sociales. De esta manera, son gastos de consumo aquellos que por sí mismos no originan un incremento en la producción nacional.

En caso de presentarse un déficit público no es conveniente financiar los gastos de consumo con empréstitos - a menos que por la misma administración del presupuesto los gastos de inversión se financien con recursos ordinarios, lo cual tampoco es recomendable y significaría un acreditado

---

(48) Moulton, citado por Jacinto Faya Viesca, op. cit., p. 165.

desorden en las finanzas públicas- pues como hemos dicho no son productivos de manera directa, y en muchos casos salen de la corriente económica, por lo que el contribuyente, según se señaló al tratar los gastos de inversión, que es quien finalmente lleva la carga real de la deuda, no verá incrementada su renta. Es decir, para el contribuyente pagar estos gastos con empréstitos se hace más caro, pues los intereses de estos empréstitos, a la postre pagados junto con el principal a través de los impuestos, significarían un incremento en su costo no compensado con un incremento en la renta nacional al no ser, por lo general, gastos productivos.

Existe otra razón de índole política, quizá más importante que las descritas; por los mismos objetivos de los gastos de consumo es sumamente peligroso supeditar las funciones primarias del Estado a voluntades crediticias ajenas a él.

#### B) LA PLANIFICACION DEMOCRATICA

El Artículo 26 constitucional y la Ley de Planeación.

A fin de determinar la función de la deuda nacional en la planificación democrática, es menester hacer algunas breves referencias a esta última, así como a su fundamento constitucional y legal.

Independientemente de la ideología política, la participación del Estado moderno en la realidad social es cada vez mayor. Los problemas que se suscitan exigen una respuesta estatal, porque quizá nunca antes habían alcanzado la dimensión que actualmente tienen. Así y al menos teóricamente, la función del Estado cada vez propende más hacia lo general en beneficio de las mayorías, es decir hacia el interés público.

De esta manera, el Estado se renueva en algunos casos y en otros se reforma, siendo la planificación el principal instrumento de este movimiento.

Un concepto de planificación nos lo dá Jacinto Faya Viesca (49) al decir que "todo Plan es un modelo de acción dirigido al futuro, que trata de preveer los cambios y variaciones, y que pretende alcanzar de la forma más racional, eficaz y posible, una serie de fines de acuerdo a un estricto marco de prioridades.

En nuestro país la planificación se encuentra establecida en el artículo 26 de la Constitución General de la República. Este artículo junto con los 25, 27 y 28,

(49) Cfr., Faya viesca, op. cit., p. 418.

constituyen lo que se ha denominado el capítulo económico de nuestra Constitución, sin perjuicio de que existan otros preceptos en el mismo ordenamiento, como el artículo 131 relativo a las facultades del Congreso en materia económica, que tienen incumbencia en tal materia.

El artículo 26 constitucional en comento, fue integrado al texto de nuestra Carta Magna en sus términos actuales, el 3 de febrero de 1983 (50). Este artículo comienza creando una obligación para el Estado al señalar que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación".

Considero que para un cabal entendimiento del primer párrafo del artículo en cuestión, cabe precisar que en el mismo se establecen objetivos y fines. Los primeros los encontramos cuando nos dice que la planeación democrática deberá imprimir "... solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía ...". Por solidez hay que entender que la planificación deberá ser viable, es decir que sean alcanzables los objetivos propuestos dentro del marco general que en un momento determinado se formulen. Deberá ser dinámica en cuanto a que recoja los cambios que vayan presentándose en ese marco general, y asimismo, deberá ser permanente, es decir, que deberá ser continuo el actuar del Estado respecto a la planificación. Finalmente, la planificación también deberá ser equitativa, por lo que no podrá planificarse para el beneficio de un sector o grupo social, sino que deberá comprender a todos los integrantes de la sociedad.

Los fines de la planificación los encontramos donde señala que mediante ella deberá lograrse "la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación", Empero, el siguiente párrafo del mismo artículo 26, agrega que "los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación". De lo anterior podemos desprender que los fines de la planificación serán los citados, así como los demás establecidos o que se desprendan de la misma Constitución.

En forma conjunta a estos fines la Constitución les denomina, como vimos, proyecto nacional.

La planificación o planeación, según el artículo 26 de mérito, deberá ser, además, democrática, es decir que "mediante la participación de los diversos sectores sociales

recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo".

Se ha discutido mucho si la democracia y la planificación son términos antitéticos, dado que se considera que mediante la planificación el Estado determina la dirección del actuar social, obligando, por tanto, a los particulares a sujetarse a lo que el mismo Estado determina, además de que la voluntad gubernamental no estaría determinada por la de los particulares sino por la del mismo Estado.

Sobre el particular, se ha respondido que la planificación no atenta contra la democracia pues mediante ella el Estado tan sólo señala los objetivos y fines que se propone conseguir, guardándose la libertad de los particulares para sujetarse o no a la consecución de esos objetivos y fines.

Asimismo, a través de la participación de los distintos sectores y grupos sociales se busca hacer de la planificación una acción democrática, aunque, como adelante se verá, al excluir al Congreso de la Unión en la instrumentación de la planeación, se aparta gravemente de lo que jurídica y políticamente es el ejercicio democrático.

El artículo 26 constitucional señala que la planificación democrática de manera global se instrumentará mediante un plan nacional de desarrollo, y de manera particular mediante programas, los cuales, en términos de los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley de Planeación, podrán ser sectoriales, institucionales, regionales y especiales, respectivamente.

Al plan nacional de desarrollo que se establezca para el período presidencial constitucional correspondiente, deberán sujetarse obligatoriamente los programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal; lo anterior en términos de la parte final del segundo párrafo del artículo 26 constitucional de mérito así como de la fracción I del artículo 10. de la Ley de Planeación. Para tales efectos, y de conformidad con el artículo 26 mencionado, el Ejecutivo Federal determinará los criterios para la formulación e instrumentación del plan y los programas de desarrollo.

Para terminar con estos comentarios generales de la planeación, hay que mencionar que por lo que respecta al artículo 26 constitucional, está reglamentado, principalmente, por la Ley de Planeación y la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

A continuación corresponde tratar sobre la deuda nacional como un elemento derivado de la planificación democrática.

De conformidad con el artículo 26 constitucional no se concibe la contratación de deuda nacional en desapego a la planificación del desarrollo nacional establecida para un periodo sexenal determinado. Ello lo podemos entender cuando el artículo en comento, ordena que "Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal"; y si a lo anterior agregamos que, en términos del artículo 10. de la Ley General de Deuda Pública, todos los sujetos deudores en materia de deuda nacional forman parte de la Administración Pública Federal, podemos entonces concluir que la actividad de todos estos sujetos deudores habrá de sujetarse a los programas que se desprendan de la planeación nacional.

De esta manera, independientemente de la fuente de recursos de los organismos que integran la Administración Pública Federal habrán de sujetarse, en su gasto, a los lineamientos de la planeación, en el entendido que dentro de dichas fuentes, estarán los recursos que se obtengan de la contratación de deuda nacional.

Hemos dejado asentado que la planificación en México tiene un carácter democrático, en cuanto a que en su elaboración participan los diversos grupos, clases, y en general la sociedad. Más ello no debe crear confusión en el sentido de considerar que es la sociedad quien determina el monto y el momento de contraer deuda nacional; la participación democrática en la planificación del desarrollo nacional alcanza solamente la fijación de objetivos y no, al menos en materia de deuda, a los medios para llegar a ellos. Estos medios los fijará el Ejecutivo Federal, teniendo como base constitucional al mismo artículo 26 al prescribir este que: "La ley facultará al Ejecutivo para que establezca... "los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo", y es así que la Ley de Planeación establece en la fracción II del artículo 15, que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponderá proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización de crédito público, para la ejecución del plan y los programas (51), agregando la

---

(51) Quizá el texto de la ley hubiese estado más apegado al artículo 26 constitucional si señalara que correspondería "al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", pero considero que esta interpretación es vigente de hecho y jurídicamente.

fracción IV del mismo artículo 15 que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Es decir, será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien determinará la contratación de deuda nacional para la consecución de los objetivos de la planificación democrática.

En este orden de ideas, de conformidad con el artículo 26 constitucional, ¿para qué se contrae deuda nacional?. Deberá llevarse a cabo con la intención de lograr los objetivos señalados en los programas (sectoriales, institucionales, regionales y especiales) que finalmente serán los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo estos objetivos deberán traducirse o ser equivalentes a los que se refiere el primer párrafo del artículo 26 constitucional, es decir, que logren o impriman solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía. Sin embargo, la contratación de la deuda nacional, también en términos del artículo 26 en cuestión, deberá buscar, a través de los objetivos mencionados, la realización de diversos fines. Estos, también establecidos en el primer párrafo del propio artículo 26 -al señalar que el logro de los objetivos tiene por meta la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación- así como en el cuerpo de toda la Constitución General. A estos fines, como ya hemos dicho, la constitución en resumen los denomina como el proyecto nacional.

Para el logro de tal proyecto, nacional, la misma Constitución, en su artículo 25, señala las áreas de la economía en que el Gobierno Federal podrá actuar, y por ende, a las cuales destinar los recursos de la deuda nacional. Estas son las estratégicas y las prioritarias. Las primeras, según el mismo artículo 25, son aquellas que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan; estas áreas se encuentran enumeradas en el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, siendo la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, la comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En cuanto a las áreas prioritarias, éstas no se encuentran definidas en el texto constitucional, siendo

---

aquellas que según las circunstancias, se hace necesario su fomento a fin de lograr los objetivos que se establezcan en la planeación nacional del desarrollo. No se consideran esenciales para la actividad del Estado pero sí muy importantes, y que, se en último caso, no están vinculadas con aspectos de soberanía. Asimismo, en estas áreas prioritarias el sector público podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con las leyes especiales o reglamentarias que correspondan.

Existe un aspecto esencial de la deuda nacional, en torno a la planificación democrática, que aún no hemos tratado; el de la participación del Congreso de la Unión.

En términos del último párrafo del artículo 26 constitucional, el Congreso de la Unión en el sistema de planeación democrática tendrá la intervención que señale la ley reglamentaria correspondiente. Al respecto, la Ley de Planeación en su artículo 5o. señala que el Presidente de la República remitirá el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y en las diversas ocasiones previstas por la misma Ley de Planeación, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes del propio Plan.

De lo anterior, comprendemos que la intención que se tuvo al crear el sistema nacional de planeación fue la de limitar al Congreso de la Unión en el grado máximo posible; pues así en cuanto a la elaboración del Plan, el Congreso tan solo puede examinarlo y opinar, y en cuanto a su ejecución, revisión y adecuaciones, y sólo en los casos previstos por la Ley de Planeación, mínimamente, podrá hacer observaciones.

No obstante lo anterior, y para infortunio de algunos, la participación del Congreso de la Unión, es o puede ser mucho mayor, fundamentalmente en dos supuestos jurídicos: en la revisión de la Cuenta Pública y en la aprobación de la deuda nacional. Ambos supuestos son, constitucional y legalmente, insuficientes en cuanto a una participación efectiva. Sin perjuicio de lo expresado en el Capítulo III de este trabajo, a continuación destacaremos algunos aspectos de los supuestos aludidos, vinculándolos con el tema de la planificación en comento.

Dado que según la fracción VIII, del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión podrá aprobar los empréstitos sobre el crédito de la Nación, siempre que se destinen para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, para operaciones de conversión, o bien, que se contraten en alguna emergencia, es dable suponer que el Ejecutivo Federal solicite la aprobación de un empréstito para financiar

acciones derivadas del plan nacional de desarrollo, y que el Congreso por no considerar que se ajusta a los supuestos de la fracción VIII del artículo 73 constitucional, no lo aprueba. Es decir, en virtud de que el Congreso de la Unión no aprueba el plan nacional de desarrollo sino que tan solo lo examina, opina y le hace observaciones, tampoco está obligado a actuar (legislar) conforme a él.

De esta manera, el Congreso de la Unión, único órgano de representación popular, puede desconocer la viabilidad del plan nacional de desarrollo y, sobre todo y por consiguiente, detenerlo en sus objetivos al no aprobar los empréstitos que se celebren para financiarlo, lo cual, en la realidad financiera del país, implica la imposible realización del plan mismo.

Otra cosa sería si el Congreso de la Unión participara efectivamente en la elaboración del plan nacional de desarrollo lo aprobara o sancionara, pues si bien, quizá no estuviere obligado jurídicamente a aprobar los empréstitos que se contrajeran para su realización, al menos si tendría un compromiso político mucho mayor del que actualmente puede contraer.

Por otra parte, hay que destacar que para los fines en cuestión poco interesa el control que llevan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación sobre el plan y los programas de desarrollo nacional, en términos de los artículos 14 y 18 de la Ley de Planeación, respectivamente, por ser un control meramente administrativo, al cual ya nos referimos con anterioridad (52).

### C) CAPITALIZACION ECONOMICA

Nos dice Benjamín Retchkiman (53) acerca de la deuda pública que no "... se trata de un medio mágico que no tiene contrapartida ni objeción; por el contrario, la deuda pública ha sido usada más frecuentemente con abuso que con justeza, pero como dice Shumpeter, no debe culparse de ello al instrumento sino a las debilidades humanas de quienes de él se sirvieron."

Resultará muy interesante el comentario anterior cuando a continuación tratemos el tema de la contratación de deuda nacional con fines de capitalización económica, sobre todo porque probablemente en ningún aspecto de la deuda nacional como en éste, se denote tanto la responsabilidad de quienes

(52) Vid., supra cap. I, subcap. I) tema 2.

(53) Cfr., Retchkiman, op.cit., pp.253-254.



la manejan. Ello se derivará del hecho de que contratar por esta causa puede ocasionar un avance considerable en la economía nacional, y por ende, de la sociedad, o bien, su entorpecimiento y, aún, su retroceso.

El capital de un país está integrado por todos los bienes materiales y servicios que en él se encuentren, por lo que éstos podrán ser propiedad tanto del Estado como de los particulares. Este concepto -el del capital-, incluye cualesquiera clase de bienes, como presas, carreteras, circulante monetario, y en general todos los bienes muebles, inmuebles, así como los servicios existentes en el país.

Mediante la capitalización económica se buscará su creación, mantenimiento y desarrollo. Esta función, en México, en cuanto a su dirección o rectoría, de conformidad con el artículo 28 constitucional, está encomendada al Estado, debiendo implementar las políticas económicas y sociales que conduzcan a aumentar el capital del país. Es obvio que en el cumplimiento de esta obligación el Estado no podrá limitarse a dirigir la capitalización económica hacia sus propios activos, sino que buscará que sea integral, hacia toda la sociedad.

Para llevar a cabo cabalmente estas funciones, el Estado frecuentemente requiere de contratar empréstitos, los cuales ya no solamente tendrán un objetivo fiscal -según se señaló al hablar del empréstito para cubrir el déficit presupuestario- sino también de regulación monetaria y crediticia, modificando, ahora sí, la demanda global, con el fin de responder a las demandas sociales, económicas y financieras que se le presenten.

De esta forma el Estado podrá contratar deuda nacional para crear bienes que se integren al capital del país, tales como presas, caminos, o para destinar recursos que serán dados en créditos a sectores específicos de la economía, para la creación de industrias, o estimular conductas específicas en los sujetos económicos.

Por otra parte debemos entender que hay capitalización económica cuando el Estado destina recursos para crear la infraestructura científica y tecnológica para el desarrollo de determinadas actividades.

Asimismo, la capitalización económica comprende la conservación del capital existente, es decir su mantenimiento para que permanezca como un activo, y también el desarrollo del mismo capital, en un proceso de modernización, evitando obsolescencias y fomentando el desarrollo científico y tecnológico.

Es decir, mediante la contratación de deuda nacional con fines de capitalización económica, el Estado buscará

establecer las circunstancias económicas que permitan la creación, mantenimiento y desarrollo del capital del país.

Con lo dicho, no se pretende afirmar que sea el Estado el único sujeto económico que tenga dicha función, ello también corresponde a las particulares, pero si es el Estado quien exclusivamente la dirigirá, y para tales efectos, contratará deuda nacional.

Cabe destacar, que también es factible hablar de una descapitalización económica, la que se presentará cuando los recursos queden destinados a incrementar el capital se aplican en bienes que ni a corto, mediano o la o largo plazo son productivos. es decir, bienes superflúos que no tienen en sí mismo valor.

Respecto a las condiciones necesarias para el establecimiento de un sistema de deuda nacional con objetivos como los descritos, Gastón Jéze (54) señala que desde un punto de vista financiero presupone: a) los impuestos como fuente normal de ingresos gubernamentales; b) sana administración presupuestal; c) control rígido de gastos e ingresos, y d) publicidad para los negocios del Estado.

Como vemos, estos presupuestos no son sino el reflejo de un administración financiera sana del Estado tanto hacia el interior como hacia el exterior.

Doctrinariamente (55) a esta deuda se le ha denominado como deuda pública compensatoria, en cuanto a que se le considera como un instrumento para aspectos generales de política económica. Para lograr esas circunstancias propicias a la capitalización, el Estado tendrá que optar por determinadas posibilidades de política presupuestal y monetaria, en relación a la deuda pública a usar, es decir, su plazo, su tipo de interés, tipo de valores emitidos, y aún, podrá optar por la creación dineraria, pues la cantidad de valores gubernamentales y dinero en circulación, como veremos más adelante, determinan el ahorro y la inversión de los sujetos particulares, lo que incidirá directamente en la actividad económica.

Es por ello que a esta deuda se le ha dado en llamar compensatoria, en cuanto a que mediante ella se modifican los recursos monetarios disponibles y aspira a lograr una redistribución de los mismos; así, a partir de lo anterior, se podrán asignar recursos para promover un sector específico de la economía, o buscar otros efectos, como bajar la inflación, o terminar con una depresión económica. Por lo mismo de que el logro de estos objetivos dependerá en gran parte de las condiciones económicas prevaletientes, es que la

---

(54) Idem. pp, 235-236.

(55) Idem., p. 251.

administración de la deuda compensatoria es sumamente polémica. Al respecto Benjamín Retchkiman (56) nos plantea un supuesto que nos parece acertado: "supóngase una política de amortización de deuda que al poner en manos del público mayores recursos podría implicar un aumento en la inversión privada, pero si la tendencia es deflacionista, tal vez la medida debiera reforzarse con bajas a las tasas impositivas de un tipo de tributos -los que tienden a controlar el gasto- y elevarlos en otros que favorezcan al ahorro, suplementadas estas medidas con aumentos en la liquidez -mayor cantidad de dinero en circulación- y bajas en las tasas de interés, así como mayores reservas a disposición de la banca comercial".

En cuanto a los objetivos de la deuda contratada para capitalización, podemos señalar: el de dar una mayor movilidad a los recursos productivos y así poder destinarlos hacia tales fines, lo cual se conseguirá cuando con los recursos ahorrados los particulares adquieran títulos o valores de la deuda nacional. Asimismo, y mediante el ofrecimiento que se haga al gran público de valores con diferente denominación, plazos y términos de amortización, se logra que los inversionistas privados inviertan parte de sus recursos en valores que se puedan considerar como seguros, y otros los destinen a inversiones en que sí arriesguen la otra parte de sus recursos. Otra función muy importante, y para la cual la deuda exterior tendrá un trascendental papel, sin menoscabo de lo que la interior también representa, es la de que mediante la deuda nacional se obtendrá un incremento en la oferta monetaria. Con el crecimiento económico, conjuntamente se presenta un crecimiento en las transacciones (hechos o actos jurídicos) por lo que también en ese grado deberá incrementarse la oferta monetaria, con el riesgo, en caso contrario, de causar situaciones deflacionarias, y con ello afectar la inversión y originar pérdidas. Se puede pensar que la oferta monetaria no sólo debe acompañar el incremento de su demanda sino también anticiparse a ella. Para ello, y considerando que la oferta monetaria a los particulares se hace a través del sistema bancario, el que en un momento dado no podrá satisfacer dicha demanda incrementada, se hace necesario el endeudamiento público para complementar dicha demanda, ya que "solamente su efecto agregativo en el volumen de depósitos (bancarios) será suficiente para proveer a la economía de un apropiado monto de dinero a un nivel dado de precios (57).

Con base en lo anterior, encontraremos diferentes coyunturas económicas en las que la deuda nacional contratada con fines de capitalización juega un papel esencial.

Partiendo de que en un periodo de depresión existe desempleo y materiales e infraestructura desocupados, y que

---

(56) Idem., p. 251.

(57) Idem., p. 255.

no van a ser empleados por el sector empresarial, el Estado puede aspirar a combatir esas circunstancias mediante el uso de dichos recursos; y para financiar los programas u obras de que se trate, podrá crear dinero o bien obtener recursos vía empréstitos. En este último caso los valores gubernamentales podrán ser vendidos al sistema bancario, en cuyo caso estos créditos, finalmente, equivaldrían a la creación monetaria, por la forma en que el Estado los cubriría, pero con la diferencia de que esa creación monetaria ha sido pospuesta hasta el pago de los créditos (en el entendido de que por oportunidad financiera y/o económica, fue preferible instrumentar de esa forma la operación).

El Estado cuando contrata deuda deberá programar que los gastos respectivos sean productivos, es decir que se cubran a sí mismos. En ocasiones esto se podrá dar de manera directa cuando con lo que se cobre por los servicios que preste el proyecto financiado se pague el empréstito. Por otra parte, cuando se cubran de manera indirecta, tales gastos deberán aumentar la productividad en general, con lo que se incrementará el ingreso nacional y consecuentemente el pago de impuestos, con los que se cubrirá el empréstito.

La deuda nacional también puede servir para combatir uno de los principales factores que evitan la capitalización económica; las altas tasas de inflación. Ello se obtendrá haciendo que una gran cantidad de deuda interior se encuentre distribuida entre el máximo de particulares, pues de esta forma, y según sea lo conveniente, se reduce la oferta monetaria al obtener el Estado, vía empréstitos, recursos que de otro modo incrementarían la demanda global. Ello, en la inteligencia de que el Estado no gastaría tales recursos, sino tan solo los necesarios para el pago, que deberá ser programadamente escalonado, de esos créditos.

En relación a la transferencia de recursos del sector privado el sector público, se habla de una ventaja social máxima (58). Se entiende que el Estado por las metas generales de desarrollo que ha establecido, puede darle a determinados recursos un uso que causará un mayor beneficio social y económico. Este principio igualmente sería aplicable a los recursos transferidos a través de la deuda interna y no tan solo de aquellos que se obtengan por procedimientos impositivos. De esta forma el Estado promoverá en mayor grado la capitalización de lo que hubiera logrado el sector privado. Por ejemplo, en caso de combatir la inflación, si se distribuyen valores gubernamentales se estará reduciendo el poder de compra de los particulares, usándose este mecanismo de modo suplementario o alternativo a los que se establezcan para combatir la inflación por la política fiscal y las operaciones de la banca central. Otro ejemplo sería cuando los recursos de la deuda se destinan para crear obras de

infraestructura, y que, quizá en manos de los particulares se hubieran aplicado en bienes superfluos o que, económicamente, no hubiesen tenido la misma utilidad. Desgraciadamente, en múltiples ocasiones por lo que toca al Estado, el caso no es tal y se encuentran inversiones que en poco ayudan a su pago, convirtiéndose en el futuro en una pesada carga -costo real- para el contribuyente.

Ante la disyuntiva que presenta la ventaja social máxima que se puede obtener transfiriendo recursos del sector privado al público, la deuda exterior tiene una función determinante. En este último supuesto simplemente ya no se presenta la alternativa en comento, sino que los recursos así obtenidos por el Estado -deuda exterior- deberán incidir directamente en un aumento de la capitalización económica. Es decir, hasta el momento en que deban amortizarse, no significarán costo alguno para el contribuyente, ni tampoco impedirán que en el sector privado se continúe invirtiendo, sino que, por el contrario, aumentará esa inversión; asimismo, el Estado tampoco tendrá que preocuparse en mayor medida por los recursos ahorrados por los particulares y que no están siendo destinados a fines productivos.

En cambio, al momento de amortizarse esos recursos foráneos si significarán una descapitalización neta, aún y cuando esos recursos hayan sido destinados a fines productivos, pero ello se vería compensado con una riqueza (capital) ya producido y que no saldría del país, con la que, hipotéticamente, deberá cubrirse dicha amortización. Si esos recursos no tuvieron dichos fines, su pago no sólo significaría una descapitalización neta al momento de realizarse la amortización correspondiente, sino también una descapitalización neta en relación al momento en que dichos recursos fueron contratados e ingresaron al país.

Por lo dicho en el párrafo precedente y lo que además se ha expuesto en el presente capítulo, es de afirmarse que al contratar el Estado créditos, éstos (bien se destinen a la construcción de obras públicas, al pago de transferencia de tecnología, a la importación de mercancías, o a fines de regulación monetaria y crediticia) deberán procurar una efectiva capitalización económica, para traducirse en un aumento de la capacidad productiva, y, por lo mismo, también en un aumento de la capacidad de pago del país (59).

(59) Aunque sobrepasa la naturaleza de este trabajo, sobre la capacidad de pago del país, en relación con su poder productivo, considero que éste no sólo se verá incrementado si cuantitativamente se aumentan los bienes y servicios, pienso que al hablarse del aumento del poder productivo también debería incluirse el concepto del valor que en sí mismos los bienes y servicios de que se trate tengan al momento de hacerse su cambio. Es decir, que la capacidad productiva del país no se

---

determina por el número de productos realizados, sino por el valor que tengan al momento de hacerse su cambio en otros mercados. Quizá para ello fuere necesario elaborar una teoría del valor de la producción, fundamentada en el avance de la ciencia y la tecnología.

**CAPITULO III. EL CONTROL POR ORGANO POLITICO, SEGUN LA CONSTITUCION Y LAS LEYES REGLAMENTARIAS CORRESPONDIENTES, SOBRE LA DEUDA NACIONAL.**

Corresponde ahora tratar el tema que constituye la parte total de este trabajo: el del control por órgano político sobre la deuda nacional.

En nuestro país la actividad financiera del Estado, la realizan conjuntamente el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Al Poder Legislativo le corresponderá, fundamentalmente, la función de dar las bases para la realización de las actividades financieras, la cual, se concretiza esencialmente mediante la expedición de los respectivos cuerpos normativos.

El Poder Ejecutivo, de conformidad con la fracción I del artículo 89 constitucional, deberá, no solo tratándose de la deuda nacional, promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Ahora bien, en realidad por lo que respecta a las funciones del Congreso de la Unión, no en todos los actos financieros participan las dos Cámaras en los que se divide el órgano en que se ha depositado al Poder Legislativo, sino que, en algunos actúa exclusivamente la Cámara de Diputados, y en otros, también la de Senadores, por lo que, solamente cuando ambos actúan participa efectivamente el Poder Legislativo.

Con base en lo anterior, las facultades de las Cámaras en materia financiera, se ejercen principalmente a través de tres actos: la expedición del presupuesto de egresos, la expedición de la ley de ingresos y la aprobación de la cuenta anual.

Por lo que respecta al presupuesto de egresos, su aprobación corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados, siendo la naturaleza constitucional del cuerpo legal correspondiente, la de un decreto. En tal decreto, se señalarán los gastos que se erogarán por parte de la Federación, a fin de estar en condiciones de prestar los servicios públicos que constituyen su objeto.

Estas facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se le confieren en el artículo 74 constitucional, fracción IV, primer párrafo, que al respecto señala:

"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del

Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior."

En cuanto a la ley de ingresos, en la cual se contienen las contribuciones que serán necesarias para obtener los recursos a cubrir los egresos de la Federación, su aprobación corresponde a ambas Cámaras, es decir al Congreso de la Unión.

Sobre el particular, el artículo 73 de la Constitución, en su fracción VII establece que:

"El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto."

Cabe destacar que el inciso h) del artículo 72 constitucional ordena que, en cuanto a la discusión de la iniciativa de la ley de ingresos, ésta siempre deberá hacerse primero en la Cámara de Diputados, debiendo cumplir dicha ley, en cuanto a las contribuciones, con las características de ser proporcionales y equitativas (artículo 31, fracción IV).

El Ejecutivo deberá hacer llegar a la Cámara de Diputados, tanto la iniciativa de ley de ingresos como el proyecto de presupuesto de egresos, a más tardar, el 15 de noviembre del año anterior al del ejercicio fiscal correspondiente, o bien, hasta el 15 de diciembre del año en que cambie el titular del Poder Ejecutivo.

Finalmente, la revisión de la cuenta pública está encomendada de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, según lo establecido en el artículo 74 constitucional, fracción IV, primer párrafo, ya antes citado.

El objeto de esta revisión será el de "conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas (artículo 74, fracción IV, cuarto párrafo)."

La revisión en comento se efectúa por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la propia Cámara de Diputados (artículo 74, fracción IV, quinto párrafo).

Como vemos, la revisión de la cuenta pública constituye por antonomasia el control político financiero sobre el Poder Ejecutivo, siendo criticable la circunstancia de que tan sólo la lleva a cabo la Cámara de Diputados. Nos dice el maestro



Felipe Tena Ramírez (60) que con ello "Se excluye al Senado de la grave responsabilidad de enjuiciar la Cuenta Pública y se deja al Poder Ejecutivo a merced de la Cámara de Diputados, un órgano que por sí solo no integra poder. En una democracia auténtica, esta revisión sería inadmisibles".

Asimismo, la cuenta pública del año anterior" deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio" del ejercicio fiscal siguiente (artículo 74, fracción I, párrafo sexto).

Ahora bien, dentro del esquema constitucional que hemos comentado, relativo a la actividad financiera del Estado, ¿cuál es la situación o regulación de la deuda nacional?, y concretamente, en el tema que nos ocupa, ¿cuál es el control del órgano político sobre el Ejecutivo, tratándose de la contratación y el ejercicio de la deuda nacional?.

Como ya hemos señalado (61), el control político es de carácter externo, pues no lo realiza la misma administración pública, sino un órgano ajeno a la misma. Conviene ahora destacar otras características, además de las ya apuntadas.

El control político tiene como objeto el de verificar el cumplimiento de los actos del Poder Ejecutivo con las normas legales aplicables (62). Podrá llevarse a cabo con anterioridad a la realización de los actos sujetos a control, o bien, después de que se efectúen, existiendo la posibilidad de un control político durante su realización. El control financiero por órgano político es completo en cuanto a que abarca todos los actos del Ejecutivo Federal involucrados en esta materia. Además tiene las características de ser regular, por lo que respecta a su frecuencia, y que se realiza a través del envío de documentos.

En nuestro país el control financiero por órgano político de la deuda nacional lo lleva a cabo, en unos casos, el Congreso de la Unión, y en otros, la Cámara de Diputados exclusivamente.

En materia de deuda nacional señala el artículo 73 constitucional en su fracción VIII, que:

"El Congreso tiene facultad:

"VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la

(60) Cfr., Tena Ramírez, op. cit., p. 340.

(61) Vid., supra cap. I, subcap I).

(62) Sus finalidades las señalaremos posteriormente. Vid., infra p. 8

nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional."

De esta manera, el Congreso de la Unión debe ejercer control político sobre el Ejecutivo, desde la contratación de los empréstitos hasta su mismo pago.

Tratándose de la contratación de deuda nacional, el control político se verifica primeramente, en la aprobación que hace el Congreso de la Unión de la iniciativa de ley de ingresos de la Federación, presentada por el Ejecutivo, destacando que en la misma no se precisan las características ni el destino de los créditos respectivos, sino que exclusivamente se aprueban montos netos, siendo la obtención de recursos por la contratación de deuda, uno de los diversos rubros que integran los ingresos de la Federación, enumerados en dicha ley, por lo que su aprobación es conjunta.

Al igual que las contribuciones, la discusión de los empréstitos que se contraigan sobre el crédito de la Nación, de conformidad con el inciso h) del artículo 72 constitucional, deberá empezar siempre en la Cámara de Diputados, por lo que, en esta materia tal Cámara será la de origen.

Por otra parte, la discusión y aprobación que efectúa el Congreso de la ley de ingresos, constituye el primer acto de control político de la deuda nacional. Asimismo, vemos como este control es previo, pues se realiza con anterioridad a la celebración de los empréstitos correspondientes.

Por lo que respecta al pago de la deuda nacional, de la lectura de la fracción VIII citada, se desprende que también existe un control previo, por órgano político, es decir, que se realiza a través del Congreso de la Unión, es por ello que es un control bicamaral, y no exclusivo de uno de los dos órganos legislativos que integran el Congreso. No obstante lo expresado en la fracción VIII en comentario, la aprobación de los pagos de la deuda no la realiza el Congreso sino tan solo la Cámara de Diputados, lo cual, se lleva a cabo con la expedición que ésta hace del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que en él participe, en instancia alguna, la Cámara de Senadores. Existe una evidente antinomia en el texto constitucional, traduciendo en un grave descuido en el tratamiento político de la deuda nacional, siendo de destacarse, que en los últimos años los egresos destinados a cubrirla, se han aproximado a la mitad del monto total de los egresos enumerados en el Decreto mencionado.

En lo tocante al control político posterior de la deuda nacional, éste se realiza por medio de la revisión que hace la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción IV, párrafos primero y cuarto) del

cumplimiento por parte del Poder Ejecutivo a lo autorizado en el Presupuesto de Egresos. Dicha situación origina que, al igual que lo señalado en el párrafo anterior, no se conceda participación al Congreso de la Unión, siendo una revisión exclusiva de la Cámara de Diputados.

En otras palabras, el Congreso de la Unión no manda pagar la deuda nacional, como lo señala la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución General, ni tampoco está facultado para hacer la revisión posterior relativa al pago de los propios empréstitos.

Pasemos ahora a la idea constitucional de todo este trabajo, lo que constituye el motivo del mismo. Aquí es conveniente recordar lo expresado en la Introducción, en la parte relativa al Planteamiento del Problema, en el sentido de que, desde un punto de vista constitucional y legal, es necesaria una revisión en lo tocante al control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, en materia de deuda nacional, con objeto de hacer real la división de poderes establecida en la Constitución General.

En la colosal obra, El Federalista (63), Madison nos dice que "la acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, autonombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía." El mismo autor, (64) agrega que "todo el mundo está de acuerdo en que los poderes propios de uno de los departamentos no deben ser administrados completa ni directamente por cualquiera de los otros. Es también evidente que ninguno de ellos debe poseer, directamente o indirectamente, una influencia preponderante sobre los otros en lo que se refiere a la administración de sus respectivos poderes. No puede negarse que el poder tiende a extenderse y que se le debe refrenar eficazmente para que no pase de los límites que se le asignen".

Considero muy claros los conceptos anteriores, de los cuales nos interesan principalmente dos: el que la acumulación de todos los poderes en las mismas manos constituye una forma de tiranía, y que es necesario refrenar el poder para que no pase de los límites que le han sido asignados.

Efectivamente, un Estado democrático en el que uno de los poderes tiene tal preeminencia sobre los otros, en que la

---

(63) Cfr., Hamilton A., Madison J. y Jay J., El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1987 (1a. ed., 4a. reimp.), p. 204.

(64) Idem. P. 210.

acción de estos últimos se subordina al primero, es un Estado que atenta contra la misma soberanía popular.

Al respecto, es conveniente señalar algunos conceptos en torno a la soberanía.

En nuestro país, de conformidad con el artículo 39 de la norma de normas, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Esta idea, la de que reside en el pueblo, tiene, como sabemos, su principal y quizá primer exponente, en Juan Jacobo Rousseau, quien en su obra El Contrato Social, hace la defensa de este concepto. Este filósofo habla de la voluntad general, que será aquella por la que se manifieste la soberanía popular. Jorge Carpizo interpreta el concepto de voluntad general de Rousseau, diciendo que "la voluntad general es la sociedad, cuya finalidad es que todos los hombres puedan vivir como hombres"(65).

El propio Rousseau señala que "... el acto que instituye el gobierno no es un contrato, sino una ley; los depositarios del poder ejecutivo no son los dueños del pueblo, sino sus servidores; puede nombrarlos, o destituirlos cuando le plazca; no es cuestión para ellos de contratar, sino de obedecer, y encargándose de las funciones que el Estado les impone no hacen sino cumplir con su deberes de ciudadano"(66).

Partiendo de que la soberanía reside en el pueblo, y que ésta se manifiesta en una voluntad, el pueblo ante la imposibilidad material de gobernarse directamente, decide hacerlo a través de sus representantes.

Sobre ello, estimo que las ideas de Herman Heller son las que más se aproximan a lo señalado en nuestra Constitución. Este autor (67), considera que el más alto poder decisorio corresponde al Estado, es decir, como el ente que es soberano porque no está sujeto a ninguna otra voluntad política superior. No por ello pensamos que Heller quiere decir que el Estado es soberano y el pueblo no lo es, ya que nos define al Estado "como una unidad de voluntad, resultante

---

(65) Cfr., Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980 (4a. ed.), p. 171.

(66) Ibidem.

(67) Sobre el particular, seguiremos las interpretaciones que hace Jorge Carpizo, op. cit., p. 185.

de una pluralidad de voluntades no subordinada a ninguna otra unidad política decisoria superior" (68).

Ahora bien, dado que el hombre es el único que tiene el atributo de la voluntad, es consecuente afirmar que la "pluralidad de voluntades" mencionada, no puede ser sino la voluntad del pueblo. Por lo tanto, la soberanía reside en el pueblo.

Así, la soberanía del pueblo (o este mismo) se hace representar en el Estado, ya que este último es una unidad de voluntades, es decir, es la voluntad del pueblo hecha una, y que por lo mismo, estará por encima de la voluntad del pueblo cuando no esté unida, o lo que es lo mismo, cuando sea plural.

Por lo que respecta a nuestra Constitución, nos señala en el artículo 39 que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; por esencial debemos entender que en "... todo momento el pueblo es soberano, nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando" (69). Originariamente significa que el pueblo nunca ha dejado de ser soberano, por más que haya sido dominado, porque un elemento de la soberanía es que no prescribe.

Consecuente con la idea de que el Estado tan solo es el representante del pueblo, agrega el artículo 39 en comentario, que "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste". Finaliza reconociendo que "El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno", por lo que, mediante los procedimientos jurídicos respectivos, el pueblo podrá cambiar la forma en la que el gobierno lo represente. En este sentido, la Constitución del 17 es el resultado de la soberanía como una idea integradora bajo la que se regirá el pueblo.

El pueblo, al conceder su representación al Estado, establece límites a la actividad de éste con respecto a cada individuo, y además, lo divide en el ejercicio del poder que se le ha otorgado. En nuestra Constitución tales límites se establecen, principalmente, en los artículos 10. a 29, en los que se dan garantías a los derechos del hombre. En cuanto a la división del poder concedido, la misma se determina en el artículo 49 constitucional, al señalar que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

---

(68) Ibidem.

(69) Idem., p. 192

El fin de la división del Supremo Poder de la Federación, no es otro sino el de impedir la violación de la libertad. Aunque si bien en nuestro país, la Constitución no acepta estrictamente el principio de la división de poderes, en cuanto a que éstos fueran independientes, ya que existe un supremo poder el que se divide tan sólo para su ejercicio, resulta muy importante citar al autor que logró que este principio fuera aceptado en el constitucionalismo universal; nos referimos al Barón de Montesquieu, quien en su célebre obra *Del Espíritu de las Leyes*, nos explica que:

"... La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontramos siempre; sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría! ni la virtud puede ser ilimitada.

"Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas ...

"... La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad: para que esa libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro.

"Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

"No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

"Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos y los pleitos entre particulares" (70).

---

(70) Cfr., *Secondat*, Carlos Luis de, Barón de Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, México, Ed. Porrúa, 1987. pp. 103-104.

Inspirados en estas ideas, los ideólogos de la Revolución Francesa, en la declaración de derechos de 1789, precisaron en el artículo 16, que "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución".

Por otra parte, considero que, para que la división del supremo poder federal en nuestro país sea efectiva, es imprescindible que los tres poderes en los que se divide para su ejercicio, se encuentren equilibrados.

La doctrina nacional ha reconocido que el Poder Ejecutivo tiene preeminencia con respecto a los Poderes Legislativo y Judicial, por lo que, el nuestro, se ha caracterizado como un sistema presidencialista. Más ello, no debemos entenderlo como un sistema en el que los Poderes citados en segundo término estén subsumidos en el Poder Ejecutivo; correctamente, hay que interpretar que existen más facultades (o atribuciones) en favor del Poder Ejecutivo, pero que, por otra parte, lo anterior no significa que pueda inmiscuirse en las facultades concedidas a los otros Poderes. Cada Poder tiene constitucionalmente límites, y además, como fundamento sine qua non del principio de la división de poderes, un ámbito esencial de acción política: la acción legislativa, la acción ejecutiva y la acción jurisdiccional.

De esta manera, un Poder podrá tener más o menos facultades que los otros, pero ese sólo hecho nunca podrá significar que se incluyan en el primero; el equilibrio entre los Poderes establecidos, se rompe cuando no se cumplen por parte de un Poder las funciones que le han sido asignadas, y éstas son realizadas por otro Poder. También, considero que se rompe este principio, cuando las facultades que tiene un Poder no se cumplan eficientemente, en favor de otro Poder. Lo cual, quizá, podrá ser en mayor grado según la importancia de la facultad de que se trate.

El rompimiento de tal equilibrio se traduce en la anulación de la división de Poderes, haciéndose uno más débil y el otro más fuerte, siendo dicha circunstancia atentatoria contra la libertad.

Nuestra Carga Magna establece en la fracción VIII del artículo 73, que el Poder Legislativo ejercerá un control sobre el Ejecutivo en la contratación de deuda nacional. Ese es el espíritu de la norma, en la que, por la importancia del débito nacional, se ha considerado conveniente que en su contratación participen en forma conjunta los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Es decir, dada la trascendencia del crédito nacional, si se hubiere encomendado su gestión a un solo Poder, no se estaría cumpliendo cabalmente el principio de la división de poderes.

Además, la participación conjunta no se detiene en la sola contratación, sino que se prolonga en el ejercicio de los recursos correspondientes; el Poder Legislativo (71) determinando su ejercicio a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, y el Ejecutivo en la realización misma del gasto.

Finalmente, el Poder Legislativo (72) vuelve a intervenir mediante la revisión que hace de la Cuenta Pública, en el gasto que se haya efectuado de la deuda nacional.

Las funciones del Poder Legislativo en materia de deuda nacional, son de un control político sobre el Ejecutivo.

Es un control político porque sus fines son estrictamente de esa naturaleza, además de la misma característica del órgano que lo realiza. Su objetivo podrá ser la revisión financiera de la administración pública, pero su finalidad no es financiera ni económica, es política, es el hacer respetar el principio constitucional de la división de poderes.

Atendiendo a lo anterior, considero que el control político en materia de deuda nacional, no se está llevando a cabo de manera eficaz, porque constitucional y legalmente no hay una regulación suficiente, en virtud de que la actualmente se encuentra en vigor, requiere de una actualización a la realidad y al futuro de nuestro país. De lo contrario, repito, se estará actuando en contra de uno de los principios fundamentales de nuestra Constitución.

En otras palabras, la Constitución General, dentro de la división del supremo poder de la federación, ha concedido al Poder Ejecutivo y al Legislativo, atribuciones con respecto a nuestra deuda nacional, pero dada la importancia que en el presente y, sin duda, que tendrá en el futuro, es de pensarse que la casi mera enunciación de facultades al Poder Legislativo, hace muy difícil su auténtica participación en los procesos crediticios, o al menos, muy limitada desde un punto de vista político, que, como vimos, no es sino el debilitamiento del equilibrio de los Poderes Federales. Es de señalarse, asimismo, que este principio es celosamente guardado en nuestra Constitución General, y así tenemos que el segundo párrafo del artículo 49, ordena claramente que "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo

(71) Vid., supra p. 69.

(72) Vid., supra p. 69.



29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

El poder es uno solo; en México lo hemos dividido, lo que no ejerza el Legislativo, lo hará el Ejecutivo. En tanto este último siga fortaleciéndose en detrimento del Legislativo y Judicial, el caer en la dictadura dependerá tan sólo de la vocación democrática del Poder Ejecutivo, y hay que recordar que la libertad, no se divide para su ejercicio.

Por otra parte, es muy importante precisar que, con lo anterior, no hemos querido sostener una división rígida de los tres Poderes; ello, más allá de cualquier opinión sobre el particular, ya está deshechado por nuestra ley suprema (artículos 29, 66, 73-V, 74-VI, 76-I y II, 89-I, 93, entre otros), es decir, existe una muy provechosa colaboración entre tales Poderes, pero, en ningún caso, confusión de los mismos en favor del Ejecutivo Federal.

Tampoco queremos sostener posiciones extremas, en que el Congreso de la Unión sea quien se encargue de la contratación y negociación de la deuda nacional, o de actos similares; lo que proponemos es un Congreso que, más allá de las cuestiones técnicas (aunque siempre requerirá más conocimientos sobre ellas), tenga una efectiva participación política en el crédito de la Nación. Estamos convencidos que redundaría en beneficio de la democracia y de la administración de nuestros recursos.

**A) SUPUESTOS CONSTITUCIONALES SEÑALADOS EN LA FRACCION VIII DEL ARTICULO 73 PARA LA CONTRATACION Y EL GASTO DE LA DEUDA NACIONAL.**

Hemos dicho que la fracción VIII del artículo 73 constitucional, otorga en materia de deuda nacional diversas facultades al Congreso de la Unión. Pues bien, tales facultades son:

- a) Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación;
- b) Aprobar esos mismos empréstitos;
- c) Reconocer la deuda nacional; y
- d) Mandar pagar la deuda nacional.

Ahora bien, la fracción constitucional de mérito, agrega requisitos para la celebración de empréstitos que afecten el crédito de la Nación. Es de suma importancia, destacar que estos requisitos se encuentran establecidos de manera limitativa, por lo que, en ningún caso, podrán celebrarse

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

créditos que no tengan como objetivo cualesquiera de los enumerados en dicha fracción.

De esta manera el ejercicio de estas facultades otorgadas al Congreso tienen limitaciones, no son discrecionales; y, por mayoría de razón, los actos que lleve a cabo el Ejecutivo Federal derivados de las autorizaciones concedidas por el Congreso, éste en ejercicio de las facultades aludidas, no podrán, en ningún supuesto, contravenir las limitaciones prescritas por la fracción VIII del artículo 73 de nuestra Carta Magna.

Volviendo a las facultades del Congreso antes mencionadas, hay que señalar que su origen lo encontramos en el artículo 72, fracción VIII, de la Constitución liberal de 1857. En sencillas pero muy claras palabras, uno de los más destacados autores de derecho constitucional del siglo XIX, don Eduardo Ruiz, nos explica el espíritu de la inclusión de esta fracción por el Poder Constituyente de 1857, cuyo texto, en lo tocante a las facultades del Poder Legislativo, se mantiene casi inalterado en la Constitución de 1917.

Señala el artículo 72 en comentario que:

" El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases bajo 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".

El autor citado (73) al respecto nos dice que:

"Esta facultad parece indispensable á la soberanía y existencia de un Gobierno nacional y está íntimamente relacionada con la de decretar impuestos; por esto toca al Poder Legislativo aprobar los empréstitos, como corresponde al Ejecutivo la facultad de celebrarlos, por ser ésta una función administrativa.

"Los empréstitos obran sobre el crédito de la Nación, y si la buena reputación de un particular consiste en que tenga crédito y sepa respetarlo, con mayoría de razón una sociedad política será más respetable é inspirará mayor confianza si goza de crédito, es decir, si paga sus deudas y no pide prestado más de lo que pueda pagar.

---

(73) Cfr., Ruiz, Eduardo, Derecho Constitucional, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, Facsimil, pp. 247-248.

"Se infiere de aquí que los ciudadanos todos están interesados, por su propia reputación privada, en que la nación de que son miembros goce de crédito. Como el acto de contraer una deuda produce obligaciones y derechos, es decir, una relación jurídica, el empréstito debe ser materia de una ley; más como quiera que es imposible que el Congreso mismo contrate las deudas y pacte con los acreedores, la ejecución de este importante asunto se encomienda en todos los países al Poder Ejecutivo, bajo las bases que acuerden las Cámaras legislativas. Esto es lo que dispone nuestro artículo; sin embargo la facultad concedida al Ejecutivo es limitada, supuesto que ningún empréstito tendrá fuerza de contrato ni será considerado como ley, sino previa aprobación del Congreso, con cuyo acto ejerce este poder su autoridad legislativa.

"El artículo que estudiamos faculta también al Congreso para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. La deuda de la Nación puede ser interior ó exterior, y puede provenir de empréstitos ó de préstamos forzosos: á estas causas deben agregarse las reclamaciones hechas por las nacionales á su propio Gobierno, en virtud de perjuicios recibidos en las revoluciones ó en una guerra extranjera, por sueldos ó pensiones que se quedan á deber, ó por cualquier otro motivo, ó bien por reclamaciones de súbditos extranjeros que provengan de las mismas ó parecidas causas. Estas últimas pueden hacerse en el terreno de la diplomacia, y entonces se arreglan en un tratado con aprobación de la Cámara de Senadores, ó administrativamente, y en ese caso, dada la resolución por el Ejecutivo, éste las somete á la aprobación del Congreso, para que si las toma en consideración, las mande pagar, incluyendo la partida respectiva en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal que corresponda".

El constituyente de 1917 estuvo de acuerdo con el contenido de esta fracción, ratificándola en nuestra vigente Ley suprema, en su artículo 73 fracción VIII, concediéndole al Poder Legislativo, las mismas facultades otorgadas por el Constituyente de 1857.

Por nuestra parte, consideramos que los términos en que actualmente está redactada nuestra Constitución no se cumplen, obediendo ello fundamentalmente a dos razones: la primera, que la propia Constitución en sus actuales condiciones, ya no es suficiente para regular adecuadamente esta materia; y la segunda, que las leyes reglamentarias correspondientes tampoco son suficientes para implementar las facultades concedidas al Congreso en el control de los actos que, relacionados con la deuda nacional, efectúa el Ejecutivo.

Nemos dicho que estas facultades se encuentran limitadas por la propia fracción VIII del artículo 73 de la Constitución General. Tales limitaciones, se adicionaron al

texto constitucional por reformas del 30 de diciembre de 1946. Son cuatro estos requisitos, y de ellos trataremos a continuación.

#### 1. OBRAS QUE DIRECTAMENTE PRODUCEN UN INCREMENTO EN LOS INGRESOS PUBLICOS

Nos dice la fracción VIII del artículo 73 constitucional, 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 propósitos 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".

De esta manera, la regla general en la contratación de empréstitos sobre el crédito de la Nación, es que los mismos se destinen a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos. Tan solo excepcionalmente, se podrán contraer empréstitos cuyo objeto sea distinto del señalado.

Ahora bien, para acercarnos a la expresión constitucional de "ejecución de obras " debemos tener presente que es el artículo 134 de la Constitución General el que específicamente se ocupa de la obra pública. En este precepto se dan bases para la contratación de obra, siendo reglamentado por la Ley de Obras Públicas. Esta Ley - artículo 28- agrega a lo señalado en el artículo 134 aludido, que sólo prevé la ejecución de obras mediante su contratación, que las obras públicas podrán ser ejecutadas también por administración directa. Asimismo en el artículo 2o. de la Ley en comento se considera a la obra pública como "todo trabajo que tenga por objeto crear, constituir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de Ley".

Así, una obra ejecutada con recursos de la deuda nacional deberá ser material, es decir, tener una manifestación concreta.

Esa manifestación concreta no podrá darse sino a través de un bien, el cual, en el caso de la fracción VIII del artículo 73 constitucional, deberá ser inmueble.

Asimismo, podrá entenderse incluido en ese término, además de la misma construcción del bien inmueble de que se trate, la conservación o transformación del mismo bien o de algún otro.

Con base en lo anterior, no cualquier gasto del Estado cumple con el requisito de estar destinado a la ejecución de una obra, por ejemplo: los gastos de administración, los subsidios o el propio pago de deuda nacional.

Por otra parte, la limitación a la contratación de deuda nacional en estudio establece otro requisito: el que la obra respectiva directamente produzca un incremento en los ingresos públicos.

¿Qué significa en este caso, "directamente"?

Una obra incrementará directamente los ingresos públicos cuando en sí misma sea productiva. No podrán estar sujetas a la participación de ningún fenómeno, elemento o sujeto en cuanto a su natural producción. Es decir, no deberán depender de alguna condición distinta a la que normalmente es consubstancial al funcionamiento de cualquier obra.

Quizá resulte más claro este requisito si lo vemos desde el punto de vista de la hacienda pública. Esta deberá percibir el incremento en sus ingresos como una consecuencia exclusiva de la ejecución de la obra correspondiente. Será una fuente de recursos en sí misma, independiente; tales recursos no deberán ocasionarse de alguna actividad económica creada por la obra, ni tampoco de otra obra.

El siguiente elemento por analizar, efecto del anterior, es que esa obra deberá incrementar los ingresos públicos.

Sin lugar a dudas, la idea de que la contratación de deuda nacional sea una causa del crecimiento en los ingresos públicos, nos indica la gravedad que para el Constituyente tuvo nuestra deuda, pues no se limita a señalar su destino, sino agrega que deberá ser productivo.

Ahora bien, el aspecto productivo de una obra pública, es una de las cuestiones fundamentales en materia de deuda nacional, pues surge el cuestionamiento del monto que debe significar en los ingresos públicos la obra ejecutada, así ¿dicha obra debe ser lo suficientemente productiva para cubrir los empréstitos celebrados para realizarla?, o bien, ¿tan solo debe incrementar los ingresos públicos, con independencia de su monto?.

En el primer caso, la deuda nacional estará directamente vinculada con la capacidad de pago del país, y será precisamente ésta, la capacidad de pago, una limitante adicional e implícita que el Congreso de la Unión deberá considerar al aprobar la celebración de empréstitos sobre el crédito de la Nación.

En el segundo caso, la obra tan solo deberá incrementar los ingresos públicos, sin que trascienda si dicha obra genera o no los recursos necesarios para amortizar el empréstito respectivo. Su única limitante, por tanto, será la de que tal obra sea productiva y no implique gasto alguno al erario público.

En nuestra opinión, la solución está en combinar elementos de una y otra postura, en cuanto a que la obra financiada sí deberá ser lo suficientemente productiva para incrementar la capacidad de pago del país de manera suficiente, pero en el entendido de que la capacidad de pago no deberá estar necesariamente vinculada a la fecha de amortización del empréstito contratado para la ejecución de la obra de que se trate.

Resumiendo: una obra como la que nos ocupa habrá de ser ampliamente productiva e incrementar de manera significativa la capacidad de pago de la Nación.

Con fundamento en lo que hasta aquí se ha dicho, tendrían un vicio constitucional de origen aquellas obras que se lleven a cabo con recursos de la deuda nacional, y que no impliquen un incremento en los ingresos públicos. Asimismo, obras tales como edificios públicos, hospitales, centros de enseñanza, investigación o desarrollo social, carreteras, caminos, puentes, presas, puertos, vías de telecomunicación, ferreas, obras relacionadas con la industria petroquímica, urbanas, o para la producción de la electricidad, no deberán realizarse con recursos crediticios, si las mismas no generan o producen los haberes suficientes para que, a corto, mediano o largo plazo, se vea incrementada la capacidad de pago de la Nación.

Sumamente grave es contratar deuda nacional; es preferible un crecimiento realista y sólido, a uno ficticio y frágil que puede detenerlo y aún hacerlo retroceder. Al menos constitucionalmente.

## 2. REGULACION MONETARIA

Sin lugar a dudas, el estudio del control político de aquellos empréstitos celebrados con propósitos de regulación monetaria, es el que presenta mayores dificultades de los cuatro supuestos de contratación, establecidos en la fracción VIII del artículo 73 constitucional.

El problema comienza desde el mismo concepto de regulación monetaria, dado que, en primer lugar, no encontramos definición constitucional o legal alguna, y en segundo lugar, que es un fenómeno íntimamente vinculado, y quizá hasta confundible, con la regulación monetaria y crediticia.

Para comprender en mejor forma el supuesto constitucional relativo a la contratación de deuda nacional con propósitos de regulación monetaria, es conveniente mencionar algunas palabras en torno a ésta, para lo cual será imprescindible tener presente lo expresado en el capítulo II de este trabajo, en el tema relativo a la capitalización económica.

A través de la regulación monetaria, el Estado pretenderá establecer las circunstancias económicas que permitan la creación, mantenimiento y desarrollo del capital del país. Para ello tendrá que tomar medidas que afectarán el circulante monetario, tanto en su cantidad como en las personas que lo detentan, con el fin de lograr una redistribución del mismo.

En general, en cualquier economía existe un universo de riqueza, que equivale al capital de un país. Este conjunto de bienes, indefinible jurídicamente, se integra por diversas categorías, entre las cuales se encuentra el circulante monetario, el dinero; que, como medio de cambio, no deberá ser sino la representación de otros bienes, a los que económicamente se les ha dividido en bienes en estricto sentido, y en servicios. Asimismo, el circulante monetario se encuentra distribuido en un sinfín de personas, las que con tales recursos, adquirirán bienes y servicios.

Pues bien, con la regulación monetaria se buscará redistribuir el circulante, mediante: a) la promoción de la adquisición o enajenación de determinados bienes; b) la desvalorización o el fortalecimiento de la moneda con respecto a la de otros países, o bien, c) a través del incremento o la disminución en el propio circulante monetario.

El logro de los objetivos mencionados tiene dos aspectos: el de los medios que se requieren para llegar a ellos, y el de las consecuencias que se originan una vez que se han logrado tales objetivos.

El Estado deberá realizar una valoración de las circunstancias económicas y sociales cuando tome decisiones con propósitos de regulación monetaria.

Ahora bien, la regulación monetaria se basa esencialmente en dos instrumentos: en el crédito y en los cambios. Aún más, lo monetario, lo crediticio y lo cambiario son fenómenos íntimamente relacionados, y que, como dijimos, probablemente son uno solo. Así el Estado podrá determinar, por ejemplo, el monto o la cantidad de circulante monetario mediante la restricción del crédito a los particulares (regulación crediticia), o bien, buscando combatir situaciones inflacionarias, sostener el tipo de cambio de

nuestra moneda con respecto a otras, para que, de esta forma, no sea incrementado el costo de los insumos extranjeros (regulación cambiaria).

Otros ejemplos serían cuando el Estado: a) busca detener una depresión económica, mediante el aumento en los recursos monetarios en circulación; b) cuando aumenta las tasas de interés de determinados instrumentos bancarios para el depósito de recursos de los particulares o de instrumentos de captación gubernamentales, con el fin de disminuir el circulante monetario; c) cuando destina créditos a determinados sectores, con el objetivo de incrementar la actividad económica; d) cuando celebra empréstitos en el exterior recibiendo recursos externos que pretenderán dar solidez a nuestra moneda tanto en el interior como en el exterior.

Como vemos, en estos supuestos, y en muchos otros más, el Estado para lograr una regulación monetaria favorable podrá requerir de recursos de los que carezca, consecuentemente deberá buscar allegárselos. Su consecución podrá intentarlas en el exterior o en el interior, dependiendo, en primer lugar, de los efectos monetarios, crediticios o cambiarios que se pretendan, y en segundo lugar, de la posibilidad de obtenerlos. También podrán presentarse otros supuestos, en que, con propósitos de regulación monetaria, el Estado no carezca de recursos, y no obstante ello deba allegarse otros recursos que no le son propios, ora interiores, ora exteriores.

Pues bien, en ambos casos la obtención de tales recursos constituye, en principio, deuda nacional. Aunque, como veremos más adelante, en pocos supuestos constitucionales y legales es requerida tanto una precisión terminológica que establezca los conceptos de deuda nacional y de deuda pública.

Con base en lo que hemos señalado en torno a la regulación monetaria, podemos comprender su gran importancia, con trascendentales consecuencias económicas y sociales, destacando que en ella los empréstitos que se contratan juegan un papel determinante. Por otra parte, la importante función de llevar al cabo la regulación monetaria, está encomendada al Banco de México, en términos del artículo 2o., fracción I de su Ley Orgánica, destacando que en el ejercicio de dicha función, deberá seguir las directrices que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 31, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el último párrafo del artículo 2o. citado.

De acuerdo con lo anterior, y dado que es el Banco de México el organismo creado ex-profeso para realizar la regulación monetaria y que además, en la misma Ley Orgánica



del Instituto Central, se establecen las bases, estructura, criterios y lineamientos de la propia regulación monetaria, podemos considerar que será el Banco de México quien fundamentalmente celebrará empréstitos sobre el crédito de la Nación con tal propósito. Ello sin perjuicio de que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contrate directamente dicha clase de empréstitos (artículo 73 constitucional, fracción VIII, y 31, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

De esta forma podemos decir que, en términos generales, la regulación monetaria está reglamentada en la Ley Orgánica del Banco de México.

Veamos ahora los supuestos establecidos en esta ley orgánica que se refieren a la contratación de empréstitos con propósitos de regulación monetaria. Para tales efectos debemos reiterar que, como en ningún otro caso, en el que nos ocupa es imprescindible que la Constitución General, la Ley General de Deuda Pública y la Ley Orgánica del Banco de México, sistemáticamente precisaran lo que debe entenderse por deuda pública y lo que debe entenderse por deuda nacional. Lo anterior obedece a que por la misma naturaleza de las operaciones del Banco Central, es imposible fácticamente que en todos los casos en que contrae obligaciones pecuniarias con fines monetarios pagaderas a plazo, cuente con la aprobación del Congreso de la Unión. Baste señalar que tal imprecisión conlleva a que dichos financiamientos estén prácticamente exentos de control político.

Creemos que, por lo menos, deben considerarse como deuda nacional aquellos actos jurídicos que realice el Banco de México por los que las obligaciones pecuniarias respectivas sean a cargo de los Estados Unidos Mexicanos. Con este criterio será analizada la Ley Orgánica del banco mencionado.

Cabe destacar que el Banco Central también otorgará créditos, que no podrán ser sino de regulación monetaria (incluidas, según vimos, la crediticia y cambiaria), mismos que podrán ser a cargo del Gobierno Federal, o bien, a cargo de las instituciones de crédito.

En cuanto a las operaciones de regulación monetaria, crediticia o cambiaria descritas en la Ley Orgánica del Banco de México, podemos encontrar que, en aquellos casos en que contrae obligaciones pecuniarias, en su totalidad constituyen deuda pública, más no deuda nacional.

El Banco de México, con propósitos de regulación monetaria, podrá contraer obligaciones pecuniarias: al recibir depósitos bancarios de moneda nacional o extranjera (artículos 6o.-I y II, 8o.-I, 15-I y 20), al emitir bonos de

regulación monetaria (artículos 2o.-I y 6o.-III y VIII), al obtener créditos del Fondo Monetario Internacional o de otros organismos de cooperación financiera internacional (artículos 2o.-V, 6o.- IX y 12), al obtener créditos de personas morales domiciliadas en el exterior (artículo 6o.- IV), al celebrar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos (artículo 6o.-XII), al recibir depósitos de títulos o valores en administración (artículo 6o. XIII), y finalmente, cuando en la cuenta general que lleva a la Tesorería de la Federación, existan saldos a favor del Gobierno Federal (artículo 9o.-IV).

De estas operaciones, sin duda todas constituyen deuda pública, pero el quid se presenta al pretender determinar cuáles forman parte de la deuda nacional y, por ende, controlables por el Congreso de la Unión. Por ejemplo, sería absurdo que el órgano político estableciera límites a los depósitos bancarios en moneda nacional, pues éstos principalmente se derivan de los que hacen en las instituciones de crédito los clientes de ellas. Pero por otra parte, los financiamientos que obtenga el Banco de México del Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, creemos que sí se ajustan al espíritu de la fracción VIII del artículo 73 constitucional.

Un primer y fundamental criterio definitorio, repetimos, se encuentra en precisar si mediante tales operaciones se crean o puedan crearse obligaciones a cargo de los Estados Unidos Mexicanos.

Existen otras operaciones del Banco Central que sin lugar a dudas si forman parte de la deuda nacional, y en las que, sin embargo, el control por órgano político es raquítico o inexistente, derivándose esta circunstancia de la insuficiencia legal que, según veremos, existe en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación. A las operaciones que nos referimos son aquellas por las que el Banco de México, a nombre y por cuenta del Gobierno Federal, contrae obligaciones denominadas en moneda nacional o extranjera, pagaderas dentro o fuera de la República Mexicana (artículos 2o.-III y V, 6o.-VI, VIII y IX, 8o.-III y IV), así como aquellas relativas al financiamiento interno que al propio Banco de México anualmente concede al Gobierno Federal (artículos 7o. y 9o.-II y IV, en cuanto a los saldos deudores a cargo del Gobierno Federal).

Podrá objetarse lo dicho aduciendo que en estos supuestos el control por órgano político se efectúa al aprobarse la Ley de Ingresos de la Federación, más ello creemos que no se realiza de manera efectiva, ni constitucional ni políticamente, dado que el Congreso no autoriza específicamente montos netos ni las características de los financiamientos; ¿cómo podemos suponer que existe un control positivo cuando el órgano político desconoce los

montos netos y el origen de los recursos de los empréstitos que celebre el Gobierno Federal con propósitos de regulación monetaria?

Si bien es cierto que en cuanto al financiamiento interno existen dos controles o límites, toda vez que: a) su monto máximo lo establecerá la Junta de Gobierno del Banco de México (artículos 7o. y 25-I), y b) que en la cuenta general de la Tesorería de la Federación que lleve el Banco Central, el saldo a cargo del Gobierno Federal no deberá exceder al uno por ciento del total consolidado de las percepciones previstas en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate; no podemos considerar que desde el punto de vista del equilibrio de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, los controles aludidos sean suficientes, obedeciendo a que el origen de estas limitantes lo encontramos, por una parte, en un órgano de gobierno del Banco de México, y por otra, en un supuesto legal en el que el Congreso de la Unión no está facultado para participar.

Consideramos que el manejo del financiamiento interno del Banco de México al Gobierno Federal, debería determinarse por las dos limitantes que actualmente se prevén, así como por el monto máximo aprobado por el Congreso de la Unión. Es decir, este último monto enmarcaría el financiamiento en comento, en el entendido de que la Junta de Gobierno del Instituto Central podrá fijar el monto que considere adecuado, pero éste, en ningún caso, podrá exceder del aprobado por el Congreso de la Unión.

Recapitulando, para que sea efectivo el control por órgano político sobre la contratación de deuda nacional con propósitos de regulación monetaria, es menester: a) precisar constitucional y legalmente los conceptos de deuda pública y de deuda nacional, y b) por lo que se refiere a aquellos supuestos en los que indubitadamente se está ejerciendo el crédito de la Nación, se establezca una mayor participación del Congreso de la Unión, en cuanto a los montos por contratar y las características de las operaciones respectivas, situación que, según veremos en el subcapítulo próximo de este trabajo, sería subsanable con un mayor grado de especificidad en la Ley de Ingresos de la Federación en lo tocante a los empréstitos con propósitos de regulación monetaria.

### 3. LAS OPERACIONES DE CONVERSION.

Al hablar de estas operaciones conviene recordar lo que al respecto expresamos en el primer capítulo de este trabajo (74).

---

(74) Vid., supra Cap. I, Subcap. H), tema 2.

Dijimos que jurídicamente a través de la figura de la conversión, la obligación de pago establecida mediante un primer acto jurídico deja de existir, para crearse una distinta, con un nuevo objeto por el cual el Estado contrae una obligación que en ocasiones podrá ser a favor del mismo acreedor, o bien, a favor de otro.

Asimismo, indicamos que, genéricamente, mediante las operaciones mencionadas se buscará con respecto al crédito original, la reducción en la tasa de interés o la espera en la amortización del capital, intereses y demás gastos o comisiones.

Ahora bien, desde una perspectiva constitucional a estas operaciones no se les sujeta a ninguna limitante, por lo que debemos entender que el Constituyente no consideró prudente que las mismas se llevaran a cabo conforme a determinados requisitos. Ello, creemos que obedece a la misma causa que origina este tipo de operaciones; pues generalmente se realizan por la escasez de recursos públicos para enfrentar compromisos crediticios previamente contraídos.

No sería conveniente restar opciones en las negociaciones que se efectúen para hacer la conversión de algún adeudo nacional.

Las limitaciones las establecerán el costo de oportunidad y la imaginación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Por otra parte, ¿cuál sería la materia objeto de autorización por parte del Congreso de la Unión?

En términos de la fracción VIII del artículo 73 constitucional, la autorización del Congreso estaría dirigida hacia los nuevos actos jurídicos, que deriven de las operaciones mediante las cuales se hayan disminuido las tasas de interés o se haya modificado el plazo de amortización de créditos previamente celebrados.

De esta forma el Congreso de la Unión aprobará aquellos actos jurídicos por cuya virtud el Estado mexicano se obliga al pago de obligaciones con contenido pecuniario, mismas que se derivan de la extinción de anteriores obligaciones de la misma naturaleza.

Asimismo, el Congreso determinará las bases para la celebración de estos nuevos empréstitos, no estableciendo más requisitos, de conformidad con la fracción VIII citada, que los que el propio Congreso estime necesarios, aunque, obvio, los términos de la propuesta hecha por el Ejecutivo deberán dar la pauta para determinar los términos de tal autorización.

Es sumamente importante señalar que las operaciones de conversión ocupan un lugar preeminente en el manejo de la política crediticia que se lleva a cabo en nuestro país. Como vimos en la Introducción de este trabajo, durante el siglo XIX para el naciente Estado mexicano las operaciones de conversión, y más concretamente, las de consolidación, fueron las más importantes en materia de deuda nacional. Durante setenta años efectuamos la conversión de dos empréstitos contratados recién lograda nuestra Independencia. Actualmente, es de todos conocido que el Estado durante más de ocho años negoció la reestructuración de la deuda pública, propiamente nacional, con el objeto de hacer menos onerosas nuestras obligaciones de pago, y así permitir de nuevo el crecimiento del país. dichas reestructuraciones no son, sino operaciones de conversión, generalmente orientadas a modificar el plazo de vencimiento o amortización de los créditos de que se trate.

Pues bien, en estas operaciones el Congreso de la Unión se ha limitado a dar su autorización anual a través de la Ley de Ingresos de la Federación, cuyo contenido ha sido solamente de carácter general.

No consideramos acorde con el espíritu de la rígida fracción VIII del artículo 73 de nuestra Constitución General, el que el Ejecutivo libremente negocie las operaciones de conversión de la deuda nacional; quizá financieramente sea necesario pero, sin duda, políticamente requiere del respaldo que le proporcionaría el que el Congreso de la Unión, diera las bases de tales operaciones.

#### 4. LA CONTRATACION DE LA DEUDA NACIONAL DERIVADA DE LOS CASOS DE EMERGENCIA DECLARADOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL.

Señala la fracción VIII del artículo 73 constitucional: "Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se... contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29".

Tal supuesto obedece a la necesidad de otorgar todos los medios suficientes el Ejecutivo Federal, para enfrentar una situación o estado de emergencia; es decir, son facultades complementarias a las que se establecen en el artículo 29 constitucional. Este último precepto establece:

"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 estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

Veamos el contenido del artículo 29 citado, para posteriormente relacionar con éste el texto del último supuesto de la fracción VIII del artículo 73.

Si llegaren a presentarse casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el Presidente de la República podrá declarar el estado de emergencia. Si lo considerare necesario, y de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, hará llegar al Congreso de la Unión la iniciativa en la que solicite la suspensión de aquellas garantías que impliquen un obstáculo para que la acción gubernativa pueda hacer frente, rápida y fácilmente, al estado de emergencia, en el entendido de que, en los recesos del propio Congreso de la Unión, la solicitud deberá hacerse a la Comisión Permanente.

En el evento de que el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, apruebe la suspensión de garantías (debiendo hacerse por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo) podrán otorgarse al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar, pero con la salvedad de que éstas, en términos de la parte final del artículo 29 constitucional, sólo podrán ser concedidas por el Congreso de la Unión.

Ahora bien, entre otras, tales facultades extraordinarias para legislar podrán referirse, de conformidad con la fracción VIII del artículo 73 constitucional, a la contratación de empréstitos, en cuyo caso el Ejecutivo Federal expedirá la ley correspondiente. Por otro lado; y en términos de la primera parte de la fracción VIII mencionada, el Congreso dará las bases para la contratación de esos empréstitos.

## 5. CRITICA

"Pues bien; los jurisperitos, los tratadistas,, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proporción, ¿cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo?, ¿cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más que ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esta teoría, ¿qué es lo que ha hecho? que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos, 'un traje de luces para el pueblo, mexicano, porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Después, ¿quién se encarga de reglamentar? Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas..." (75).

Estas palabras fueron expresadas por Heriberto Jara, diputado en el Congreso Constituyente de 1917. Como vemos, su opinión trata de la inclusión de los derechos principales de los trabajadores en nuestra Constitución General. No pretendemos en ningún caso, que los principios que imperan en el derecho laboral sean aplicados a los de la deuda pública, tampoco pretendemos un tratamiento igual, ni menos, confundir los derechos de los trabajadores con los de nuestros acreedores, ni las obligaciones del Estado y los patrones para con aquéllos, con las que se tienen en favor de quienes nos conceden empréstitos.

Queremos extraer de las palabras del constituyente citado, la idea de que existen principios o fundamentos que, por su importancia, requieren ser plasmados constitucionalmente con mayor amplitud de lo que ordinariamente, se les hubiere concedido.

Actualmente, casi nadie duda de lo adecuada que fue la moción de Heriberto Jara, más aún, su propuesta de consignar constitucionalmente la esencia de los derechos laborales ha sido reconocida y adoptada en muchos países, incluyendo algunos que cuentan con un alto grado de desarrollo económico y político.

Pues bien, en México el problema de la deuda nacional ha alcanzado dimensiones, que, en mucho, lo hacen trascendente. Baste observar las sumas destinadas al pago de dicha deuda, según los Decretos de Egresos de la Federación de los últimos años.

Consideramos que nuestra Constitución en la materia que nos ocupa, ya no comprende suficientemente los problemas que la realidad ha presentado, y que, sin duda, habrán de presentarse. O, por decirlo de otra forma, la mera enunciación constitucional de los principios bajos los cuales debe contraerse deuda nacional, ya no es suficiente para hacerlos positivamente vigentes.

En nuestra opinión, la solución se encuentra en aplicar la esencia de lo expresado por Heriberto Jara: incluir en la propia Constitución la instrumentación misma de los principios, a fin de hacerlos viables, y no dejarla en leyes reglamentarias.

Cabe señalar que la fracción VIII del artículo 73 constitucional, tiene su origen en la Constitución de 1857, adicionada en 1938. Ambos momentos históricos muy distintos a los del México actual y potencial.

Concretamente, consideramos que son dos los aspectos que complementarían constitucionalmente la regulación de la deuda nacional.

Con objeto de que sea realmente efectivo el control que lleva a cabo el Congreso sobre la contratación y el ejercicio de la deuda que realiza el Poder Ejecutivo, y éste se ajuste a los supuestos señalados en la fracción VIII del artículo 73 -obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo que se contraten con propósitos de regulación monetaria, operaciones de conversión, o en los casos de emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29-es menester que en la misma Constitución se consigne que, con respecto a la deuda nacional, a su solicitud el Congreso de la Unión, estará facultado para:

a) Aprobar las características de los empréstitos respectivos; comprendiendo este término fundamentalmente cuatro conceptos: la precisión en el destino de cada crédito, su tasa de interés, su plazo de amortización, y las garantías que se hayan constituido.

b) Revisar durante el ejercicio anual de que se trate, por lo menos en una ocasión, que el destino de cada crédito sea precisamente el del objeto para el cual se haya contratado, así como para que sea el propio Congreso (y no sólo la Cámara de Diputados como actualmente ocurre) quien efectúe el control posterior sobre la aplicación de los recursos correspondientes, una vez terminado el ejercicio fiscal.

En el siguiente tema, cuando tratemos de la situación de la Cámara de Senadores, señalaremos la contradicción que existe en el texto constitucional, pero, por lo pronto, es



necesario mencionar que en cuanto al Presupuesto de Egresos de la Federación también es necesaria la modificación a su naturaleza, con objeto de que el mismo sea ley, no decreto; es decir que sea aprobado por el Congreso y no exclusivamente por la Cámara de Diputados. Con ello, además de los motivos que señalaremos, se lograría un adecuado marco constitucional de la deuda nacional.

Creemos que con lo anterior se sientan las bases suficientes para tratar adecuadamente las obligaciones pecuniarias de la Nación, mismas que revisten tal importancia que en el presente han detenido el crecimiento del país.

Quizá se considere que lo que aquí se propone no es técnicamente viable desde un punto de vista financiero, pero hay que entender que la deuda nacional no es un cuestión solamente técnica, sino fundamentalmente política.

Asimismo, por lo que respecta a los empréstitos destinados a obras públicas, lo mismo que aquellos que tengan propósitos de regulación monetaria, se tendría una mayor responsabilidad por parte del Ejecutivo en su contratación, determinándose plenamente la obra a realizar, su generación de recursos, y en los casos de regulación monetaria, además, sus efectos en las finanzas y en la economía. Pues habría un órgano controlador que también evaluaría aunque no ejecutara.

Por lo que toca a las operaciones de conversión, amén de lo señalado en el párrafo precedente, el Ejecutivo contaría con el respaldo o apoyo político del Poder Legislativo en tales operaciones, siendo de añadirse, el carácter de representantes de la Nación que tienen los integrantes de la Cámara de Diputados.

Fundamentalmente, tendría la implicación de que el hacer efectiva la participación del Poder Legislativo en las operaciones relativas a la deuda nacional que realice el Poder Ejecutivo, se fortalecería el principio de la división de poderes, mediante el equilibrio de éstos, pues, como dijimos anteriormente, la trascendencia de la deuda nacional origina que si en sus procedimientos, la actuación del Poder Legislativo no es eficaz para ejercer positivamente sus funciones de control con respecto al Poder Ejecutivo, se atenta peligrosamente contra el principio de la división de poderes antes mencionado. Nos aleja de la posibilidad de ser un Estado totalitario o dictatorial, y nos hace avanzar democráticamente, entendiendo así, que la democracia es un concepto y una práctica perfectible.

Significa también respetar más la idea del gobernado-mandante, haciendo más clara la administración de los recursos públicos, con lo que, asimismo, se evita la corrupción de su desvío.

Finalmente, estamos convencidos que siempre será el desarrollo político de un país, el que dará las bases para un auténtico desarrollo económico, y nunca a la inversa. En México, creemos, hay un concepto político que debemos desarrollar, que nos colocará en un superior status democrático: el de la división de poderes.

B) EL ORGANISMO POLITICO CON RESPECTO A LO ORDENADO POR LA FRACCION VIII DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL.

En las páginas precedentes de este capítulo nos hemos ocupado de dar el esquema constitucional de la deuda nacional. Hemos señalado que, al respecto, es necesaria una más efectiva participación del Poder Legislativo a fin de hacer más real el equilibrio de poderes; también se han estudiado, en concreto, las facultades del Congreso de la Unión en la materia que nos ocupa, y, finalmente, se han delimitado los supuestos constitucionales para que el Poder Ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito de la Nación.

En resumen, lo que hasta aquí se ha hecho es un estudio constitucional de la deuda nacional, por lo que, ahora corresponde analizar las leyes o decretos que permiten la aplicación del texto del Código Supremo; las que llevan al mundo de los hechos lo que se establece como principios constitucionales. Asimismo, y dado que el tema que nos ocupa es el del control político de la deuda nacional, desde esta perspectiva se hará el estudio de las leyes reglamentarias y su sujeción al mismo cuerpo constitucional.

Señalamos que la actividad financiera del Estado la realizan el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, fundamentalmente por medio de tres actos: la aprobación de la ley de ingresos, en la que se comprende la contratación de deuda nacional, la aprobación del decreto del presupuesto de egresos, por el que se lleva a cabo el ejercicio de la deuda nacional, y la revisión de la cuenta pública, en la que también se revisa el gasto de la deuda nacional. Pues bien, tales actos, además de la ley y el decreto mencionados, están regidos por otras leyes que complementan su aplicación.

Con este panorama desarrollaremos el presente subcapítulo.

1. SU CONTRATACION:

A) LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION

El estudio del control que ejerce el órgano político sobre la deuda nacional, a través de la Ley de Ingresos de la Federación, presenta una circunstancia que lo hace sumamente extenso: el de que dicha Ley tiene una vigencia anual, y por

lo tanto, existe una Ley de Ingresos de la Federación por cada año calendario.

A continuación analizaremos los preceptos de la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 1990 que son relevantes en cuanto al control por órgano político sobre la deuda nacional.

El artículo 10. establece:

"En el ejercicio fiscal de 1990, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades que a continuación se enumeran".

En cuanto a la deuda nacional se señala:

"IX. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:

(Millones de pesos)

1,972,399

1.- Emisiones de valores:

- A.- Internas.
- B.- Externas.

2.- Otros financiamientos:

- A.- Para el Gobierno Federal
- B.- Para organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- C.- Otros."

En cuanto a la forma en que el Congreso de la Unión aprueba estos financiamientos, creemos que su actividad se encuentra muy limitada, principalmente por dos circunstancias:

a) Que no se precisa si tratándose de financiamientos (o deuda nacional), los empréstitos respectivos serán nuevas obligaciones públicas sin ningún acto jurídico previo como antecedente, o bien, si se trata de operaciones de conversión, es decir, nuevas obligaciones pecuniarias que se originan de otra u otras anteriores.

De precisarse, el Congreso tendría una visión mucho más clara de los ingresos públicos y de sus posibles efectos en la economía, pues en muchos casos, las operaciones de conversión no significan nuevos ingresos o recursos, sino tan sólo la modificación de los montos de capital e intereses, así como su fecha de pago, de otros créditos.

Por otra parte, y sin perjuicio de lo que comentaremos respecto al artículo 20. de esta Ley, tampoco se precisa el monto de las emisiones de valores internas y externas, ni de

los empréstitos que celebren el Gobierno Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, ni los denominados "otros" (que no pueden ser sino los establecidos en las fracciones II, V y VI de la Ley General de Deuda Pública).

Expresar los montos correspondientes a estos conceptos haría mucho más completo el control del Congreso sobre la deuda nacional. El origen de los recursos -exteriores o interiores- será sumamente importante en cuanto a sus efectos monetarios, crediticios y cambiarios; el impacto causado por recursos foráneos es muy distinto al que significa cambiar de manos los recursos internos. Por otra parte, el determinar los montos que podrán contratar los diversos sectores que integran la administración pública federal, le permitiría al Congreso de la Unión llevar a cabo un control más efectivo sobre la deuda nacional (antes de aprobarla, durante su ejercicio y después de éste). Pero sobre todo, le daría un conocimiento mucho mayor sobre la situación financiera de la propia administración pública, y por ende, de la economía nacional.

b) El Congreso no autoriza las características de los respectivos empréstitos (76). Esta situación es la más destacada de la Ley de Ingresos de la Federación, en cuanto al control del Congreso pues el que éste no conozca los términos sobre los cuales se contrata el crédito nacional, significa que su participación es muy reducida. Son las características de los empréstitos las que los sitúan jurídica y financieramente. Las tasas de interés, por ejemplo, constituirán en el futuro parte del adeudo nacional; asimismo, el plazo de amortización determina la afectación de los recursos públicos y sus implicaciones económicas, siendo fundamental su conocimiento en relación al mismo desarrollo del país. Jurídicamente resulta imprescindible una mayor participación del Congreso, sobre todo en lo tocante a las garantías otorgadas en los empréstitos de que se trate, así como de su sujeción al orden jurídico nacional, pues son materias en las que se puede colocar a México en graves conflictos de derecho internacional público y privado.

En fin, el que el Congreso tan sólo apruebe los montos netos del crédito de la nación y no sus características, implica su aprobación exclusiva de la parte de un todo, cuando constitucionalmente está facultado para sancionar ese todo; se limita a una cara de la moneda. Por ello creemos que sería muy conveniente que, a su solicitud, el Congreso aprobara las características de los empréstitos que se contraten sobre el crédito de la Nación.

---

(76) Vid., supra Cap. III Subcap A), tema 5.

Analicemos ahora el artículo 2o. de esta Ley, que, entendemos, pretende dar forma legal a la fracción VIII del artículo 73 Constitucional. Creemos que no lo consigue por lo equivoco del mismo artículo 2o. y su oposición a tal fracción.

Comienza señalando el artículo 2o. en cuestión:

"Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del crédito público, incluyendo la emisión de valores; siempre y cuando los contratados con el exterior no rebasen el cincuenta por ciento de la reducción de la deuda con la banca privada internacional, ni aumenten el endeudamiento neto externo y que el endeudamiento neto interno no rebase el monto de 23 billones 869 mil millones de pesos; en los términos de la Ley General de Deuda Pública, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1990."

Con ello, el legislador trató de salvar la omisión relativa a que el Congreso de la Unión no participa en la aprobación y expedición del presupuesto de egresos de la federación -función encomendada de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, lo que contraviene la fracción VIII mencionada, que faculta al Congreso para reconocer y mandar pagar la deuda nacional-.

Respecto de este primer párrafo, podemos hacer los comentarios siguientes:

Nos parece loable la intención del legislador de precisar los montos a que podrán ascender estos financiamientos, pues, en relación a ejercicios fiscales anteriores, se lleva a cabo un gran avance. Cabe destacar que anteriormente se autorizaba al Ejecutivo Federal para que, en caso de presentarse circunstancias extraordinarias, ejerciera el crédito de Nación, sin autorización previa del Congreso de la Unión (77). Este supuesto, que fue causas de múltiples críticas, ya no se presenta en la ley de ingresos

(77) Señalaba el segundo párrafo del artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación para 1989: "Asimismo, se autoriza al Ejecutivo a ejercer o autorizar montos netos adicionales de financiamiento neto externo hasta por una cantidad equivalente al cincuenta por ciento del monto de endeudamiento neto externo, establecido en el párrafo anterior, cuando a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan. En el caso de requerir mayores montos, el Ejecutivo deberá solicitar la autorización del Congreso de la Unión".

para 1990, no obstante lo cual, creemos que aún es censurable este primer párrafo del artículo 2o. en comento, persistiendo las causas principales que anteriormente dieron origen a las críticas aludidas, toda vez que:

a) Al no incluirse estos financiamientos dentro de los montos establecidos en la fracción IX. del artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación, se desprende que su contratación no será cierta sino que dependerá de las circunstancias que prevalezcan en el futuro.

b) Al no señalarse que estos créditos deberán ser aprobados en lo específico por el Congreso de la Unión, debemos entender que su contratación estará a juicio del Poder Ejecutivo Federal.

De lo anterior, podemos afirmar que los cambios observados en este sentido en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1990 son, con respecto a la correspondiente a 1989, principalmente formales.

Es de destacarse asimismo, que la última parte del primer párrafo del artículo 2o. en estudio, señala que los recursos de los créditos aludidos se destinarán al financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1990, lo cual pudo obviar la Ley, y en cambio, si precisar a cual de los cuatro supuestos establecidos en la fracción VIII del artículo 73 constitucional, serían destinados los recursos respectivos.

A continuación nos dice el segundo párrafo del artículo 2o.:

"También queda autorizado el Ejecutivo Federal para que, a través de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita valores en moneda nacional y contrate empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria, en los términos de la Ley General de Deuda Pública."

Podemos considerar que con lo anterior se pretende dar cumplimiento a lo señalado en la fracción VIII del artículo 73 constitucional, en lo relativo a los empréstitos para operaciones de conversión y con propósitos de regulación monetaria; sin embargo, tampoco se hace de manera suficiente, pues no se señalan los montos para cada concepto.

Asimismo, este párrafo da cumplimiento a lo señalado en el artículo 4o., fracción I, de la Ley General de Deuda Pública, el cual establece que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitir valores y contratar empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Ejecutivo Federal o con propósitos de regulación monetaria.

Sin duda, la adecuada instrumentación de la fracción I del artículo 4o. de la Ley General de Deuda Pública, hubiera sido que al aprobarse los empréstitos respectivos en la Ley de Ingresos, se hubieran precisado los montos que corresponden a cada concepto.

Por otra parte, creemos que el facultar exclusivamente el Ejecutivo Federal para que, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, celebre exclusivamente operaciones de conversión o con propósitos de regulación monetaria, hace muy difícil su implementación y contraviene otros preceptos legales. Tal es el caso, del artículo 6o. fracción III de la Ley Orgánica del Banco de México, que faculta a ese Instituto Central para la emisión de bonos de regulación monetaria, lo cual, por la propia naturaleza de estas mismas operaciones, lo encontramos acorde con las funciones del Banco Central. Aunque a esta situación puede darse fundamento con base en la fracción III del artículo 4o. de la Ley General de Deuda Pública, son preceptos que hacen farragoso el control del Congreso de la Unión sobre la deuda nacional.

Ahora bien, dado que el artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación, no hace mención de los empréstitos destinados a obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, debemos entender que exclusivamente este tipo de financiamientos serán los que podrán contraer los demás sujetos señalados en el numeral IX del artículo 1o., de la misma Ley de Ingresos. Es decir, si en el artículo 2o., limitativamente, se prevé que sea el Ejecutivo Federal quien contrate empréstitos destinados a operaciones de conversión y con propósitos de regulación monetaria, tan sólo en los demás financiamientos, que son los destinados a obras, podrán participar los otros sujetos autorizados por el Congreso para celebrar empréstitos.

Finaliza el artículo 2o. en estudio, estableciendo que:

"Del ejercicio de estas facultades dará cuenta trimestralmente el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los 45 días siguientes al trimestre vencido, especificando las características de las operaciones realizadas".

Al igual que en el primer párrafo de este artículo, se trata de suplir la omisión relativa a que el Congreso de la Unión no revisa o controla, con posterioridad, el ejercicio del crédito nacional, según lo faculta la fracción VIII del artículo 73 constitucional. Dicha intención está muy lejos del texto constitucional, toda vez que (78):

---

a) El Ejecutivo Federal únicamente está obligado a dar cuenta del ejercicio de estas facultades, por lo que el Congreso no está en posibilidad de aprobar tal ejercicio, sino solamente puede exigir que se le dé cuenta, circunstancia opuesta a la fracción VIII citada. El propio Congreso está reduciendo su acción política.

b) El Congreso de la Unión carece de un organismo, con los recursos técnicos y humanos suficientes, que haga completo el conocimiento de estas cuentas rendidas por el Ejecutivo.

## B) LA LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA

Fundamentalmente, el análisis que haremos de esta Ley será desde el punto de vista del control por órgano político sobre la deuda nacional, dado que es el tema que nos ocupa.

Atento lo cual, es necesario recordar que, con respecto a las finanzas públicas, y, en concreto, sobre la deuda, existen dos tipos o clases de control: el político y el administrativo.

Para que el control político cumpla con los fines, precisamente políticos que constituyen su esencia, es necesario que sea efectivo, y le de participación suficiente al Congreso de la Unión. Ahora bien, por la misma naturaleza de este órgano de control y de las operaciones que originan la creación de deuda nacional, no es posible suponer que dicho control, cuando sea previo, sea específico, que abarque todas y cada una de tales operaciones, ni sus características; por el contrario, deberá ser general, aunque no en grado tal, según vimos en el tema anterior, que lo hagan casi nulo. Es por ello, que creemos que el control previo por órgano político sobre la deuda, deberá comprender los aspectos generales de los empréstitos, salvo por una excepción: el de aquellos por los que se constituyan obligaciones a cargo de los Estados Unidos Mexicanos. En estos casos, por su importancia política, el control previo,

---

(78) Sin perjuicio de lo dicho, es de destacarse que con respecto a la Ley de Ingresos de la Federación de 1989, en la correspondiente al ejercicio fiscal de 1990 notamos un avance, dado que en ésta ya se precisan los plazos en que deberán rendirse los informes correspondientes. En este sentido decía la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1989: "Del ejercicio de estas facultades dará cuenta el Ejecutivo Federal oportunamente al Congreso de la Unión, especificando las características de las operaciones realizadas."



a solicitud del Congreso de la Unión si deberá versar sobre las mismas características de los empréstitos respectivos.

En cambio, el control administrativo deberá tener como objetivo el de revisar y verificar todas y cada una de las operaciones crediticias; deberá ser específico, y, no como el control político previo, que es general.

Pues bien, la Ley General de Deuda Pública trata de las dos clases de control mencionados. El político se hace de manera insuficiente, dedicándole, apenas, parcialmente un capítulo, mientras que, del administrativo, se ocupa casi la totalidad de la Ley. Por lo tanto, desde el panorama que nos interesa, el principal defecto o crítica que podemos hacer a esta Ley, es el de la poca reglamentación que hace del referido control político.

Sobre el administrativo, aunque no es la materia en estudio, cabe hacer algunos comentarios que se relacionan con el político (79).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será el órgano que lo efectúe (artículos 3o., 4o., 5o., 7o. 13, 16, 17, 19, 23, 24, 27, principalmente). El control lo ejerce sobre aquellos sujetos deudores incluidos en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos de la Federación; sobre los créditos contingentes y directos, y, finalmente, sobre el destino de los créditos, cualquiera que éste sea.

También, acorde con su naturaleza, el control que lleva dicha Dependencia del Ejecutivo Federal es específico, sobre cada operación, inclusive de sus características y de la capacidad de pago de cada entidad (artículos 6o., 15, 20, 22, 23, entre otros).

Por otra parte, debemos entender que el ámbito en el cual se desarrollará el control administrativo, de conformidad con el artículo 12 de la Ley en comento, estará, por lo que toca a aquellos sujetos incluidos en la Ley de Ingresos, limitado por los montos autorizados por el Congreso de la Unión. En estos casos, la acción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se realizará sobre los montos y demás características de cada financiamiento, pero, el monto total a que asciendan el conjunto de estas contrataciones, tendrá como límite el monto autorizado por el propio Congreso de la Unión.

(79) Un estudio sumamente detallado sobre la Ley General de Deuda Pública, principalmente desde el panorama del derecho administrativo, lo realiza el maestro Fernando A. Vázquez Pando, op, cit.

Finalmente, es de señalarse que, aunque así no lo exprese la Ley, de los sujetos enunciados en el artículo 10. de la misma, sobre el único que no llevará ningún tipo de control, es sobre el Ejecutivo Federal, pues en ningún caso autorizará sus operaciones, sino que su función con respecto al Ejecutivo será, tan sólo, del manejo y contratación de esas operaciones (artículo 5o.).

Veamos ahora lo que señala la Ley de mérito sobre el control político, recordando que está muy limitado y que se ocupa fundamentalmente del administrativo.

La participación del Congreso se establece en el Capítulo III, cuyo nombre es "De la programación de la deuda pública". En dicho Capítulo, sólo son tres los artículos que mencionan tal participación. Señala el artículo 9o.:

"El Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito 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 regulación monetaria".

Este artículo limita la participación del Congreso en la deuda nacional, pues su actividad en esta materia, exclusivamente podrá versar sobre:

- a) Endeudamiento directo.
- b) Montos netos, y
- c) El Gobierno Federal y las entidades incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

A contrario sensu, el Congreso no podrá autorizar financiamientos contingentes, las características de ningún financiamiento, ni aquellos financiamientos a cargo de entidades del sector público federal no incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Lo anterior, nos parece a todas luces contrario al texto constitucional, que, en su artículo 73, fracción VIII, faculta al Congreso de la Unión, de manera general, para aprobar los empréstitos que se celebren sobre el crédito de la Nación.

Con ello, legalmente, el control por órgano político sobre la deuda nacional se hace sobradamente insuficiente. Es necesario, por lo tanto, que la Ley reglamentaria respete a la Constitución, norma suprema de la cual deberán derivarse las leyes, sin oponerse a ella, a fin de hacer positiva la actividad del Congreso, mediante el establecimiento de los procedimientos (no de facultades, pues ya las tiene) que le permitan participar, políticamente, en la totalidad de las operaciones crediticias.

Agrega el artículo 90. en cuestión, que el Ejecutivo Federal rendirá dos informes al Congreso: uno relativo al estado de la deuda pública, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, y el otro, que se referirá a los movimientos de la deuda pública, que lo efectuará trimestralmente.

Desde el panorama del control por órgano político sobre la deuda nacional, encontramos circunstancias con las que estamos en desacuerdo:

Son meros informes, por lo que no están sujetos a la aprobación, modificación o rechazo del Congreso de la Unión; en el entendido de que, por tanto, su único efecto será el de hacer del conocimiento del Congreso de la Unión, el contenido de estos informes.

Aún más, la Ley de mérito no precisa el contenido del estado de la deuda y los movimientos de la misma. En virtud de lo cual, el Ejecutivo Federal podrá determinar la información correspondiente, sin perjuicio de que el Congreso solicite más datos o características de las operaciones, pero sin que el Ejecutivo esté obligado a proporcionárselos.

Existe además, un problema de índole constitucional con respecto a tales informes, pues el único caso en que el Ejecutivo Federal está obligado a rendir algún informe al Congreso de la Unión, es cuando se inicia el período ordinario de sesiones, de conformidad con el artículo 69 constitucional; sin perjuicio de que el Congreso, pueda solicitar que algún secretario de estado rinda algún informe, en términos del artículo 93 constitucional.

Aunado a lo anterior, en el artículo 90. en estudio se presenta una circunstancia que nos evidencia, aún más, la insuficiencia constitucional y legal del control del Congreso sobre la deuda nacional. Nos dice dicho precepto que el "... Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual ...", lo cual, según ya vimos, no es constitucionalmente posible, toda vez que, de conformidad con el artículo 74 constitucional, fracción primera, párrafo primero, la revisión de la cuenta pública del año anterior, es una

facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en la que no participa la de Senadores, y por ende, el Congreso de la Unión. De lo anterior, el Poder Legislativo puede aprobar los empréstitos mismos, más no su ejercicio, contrariamente al artículo 73 constitucional, fracción VIII.

Finaliza el artículo 9o. citado, excluyendo del monto de los informes señalados, aquellos montos que correspondan a los empréstitos con propósitos de regulación monetaria. Sin perjuicio de lo mencionado con respecto a los efectos de estos informes, no existe una razón constitucional para hacer esta exclusión, pues las facultades del Congreso son para aprobar empréstitos que se destinen a obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, a operaciones de conversión, en los casos de emergencia, e, inclusive, aquellos con propósitos de regulación monetaria. Es éste, un supuesto legal en el que, nuevamente, se repiten circunstancias que dificultan el control del Congreso sobre la deuda nacional.

Trataremos a continuación del artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública, que señala:

"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 presupuesto 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 extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

"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."

Respecto a la frase inicial, se hace necesario precisar, que el Ejecutivo Federal no somete a la aprobación del Congreso la iniciativa del presupuesto de egresos sino exclusivamente a la Cámara de Diputados, siendo aplicables los comentarios que sobre esta situación hemos señalado. Igualmente, en lo tocante a que el Ejecutivo estará obligado tan sólo a proponer "los montos del endeudamiento neto necesario".

Ahora bien, el artículo de que se trata no expresa cuáles serán los "elementos de juicio suficientes", ni tampoco, a consideración de quién estará esa suficiencia, si es del Poder Ejecutivo o del Legislativo, aunque, por los términos en que está redactado, nos inclinamos a pensar que será de aquél.

Vemos que también se habla de los financiamientos que podrá aprobar el Congreso cuando se presenten circunstancias económicas extraordinarias. Sobre ello, considero que es válido lo que expresamos al hablar de las "circunstancias extraordinarias" referidas en el artículo 90. de la Ley de Ingresos de la Federación, destacando que en la Ley General de Deuda Pública, en el artículo en comento, se especifica que la naturaleza de estas circunstancias deberá ser económica. Surgen diversas cuestiones que no resuelve la Ley, pues, como vimos, el artículo 73 Constitucional, fracción VIII, en ningún caso señala que puedan ser causas de contratación de empréstitos las "circunstancias económicas extraordinarias", refiriéndose, como únicos casos extraordinarios, a los del artículo 29 constitucional.

Como es obvio, si a través de esta Ley, el Congreso de la Unión no delegara al Ejecutivo Federal facultades tan importantes, estas autorizaciones previas no serían necesarias, y consecuentemente, en caso de presentarse circunstancias extraordinarias, económicas o de otra naturaleza, el Congreso aprobaría o rechazaría los empréstitos correspondientes, haciéndose efectivas sus facultades de participación y control.

Termina este artículo, refiriéndose a los financiamientos cuyos recursos sean ejercidos por el Departamento del Distrito Federal, los cuales seguirán el mismo procedimiento comentado.

El último artículo de la Ley General de Deuda Pública en el que podemos encontrar aspectos relativos al control político sobre la deuda nacional, es el 12, el cual establece:

"Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los presupuestos federales y del Distrito Federal. El endeudamiento neto de las entidades incluidas en dichos presupuestos invariablemente estará correspondido con la calendarización y demás previsiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de gasto financiamiento".

Este artículo presenta un aspecto muy interesante en el tema de que se trata, pues encontramos los dos tipos de control a que ya nos hemos referido; en su primera parte se

presentan elementos del control político, y en la segunda, del administrativo.

En cuanto al control político, este artículo es consecuente con los anteriores, pues limita la participación del Congreso en la celebración de empréstitos, a aprobar los montos netos de endeudamiento, sin que, legalmente, su participación pueda ir más allá de este aspecto. Según vimos, al tratar la Ley de Ingresos de la Federación, el Congreso de la Unión aprueba montos netos de endeudamiento del Gobierno Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin que siguiera se especifique con respecto a cual de los supuestos constitucionales se celebran los empréstitos.

En fin, este artículo prosigue con el espíritu y normatividad de los anteriores, así como, en general, de todo el cuerpo de la Ley analizada: la función del Congreso de la Unión se limita a dar el marco del fenómeno crediticio, sin tener acceso a su contenido, siendo la determinación de éste, función exclusiva (más no facultad) del Ejecutivo, quien lo realiza a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, principalmente.

## 2. SU EJERCICIO

### A) EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION:

#### 1. NATURALEZA JURIDICA

Sin duda, el estudio de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, no presenta su problema fundamental en cuanto a lo que es, sino al por qué lo es, y, entonces, si es correcta su denominación formal.

El fundamento constitucional del presupuesto de egresos federal, lo encontramos en el artículo 74, fracción IV, que establece:

"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

De esta manera la aprobación del Presupuesto de Egresos, no incumbe al Poder Legislativo sino a uno de los órganos en que se ha depositado este Poder, y que se trata de la Cámara

de Diputados. Asimismo, como dijimos, el determinar formalmente qué es el Presupuesto de Egresos, no presenta dificultad alguna, pues la misma Constitución General le da su naturaleza: la de ser decreto.

Veamos lo que al respecto nos dice la doctrina. Existen dos corrientes de opinión: la que considera que los actos materialmente legislativos del Congreso de la Unión son formalmente leyes, y los actos de una sola de las Cámaras son formalmente decretos. La otra corriente, considera que aquellos actos materialmente legislativos de una sola Cámara también podrán ser leyes desde un punto de vista formal.

Señala el artículo 70 constitucional, en su párrafo inicial, que: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto".

Este precepto tiene su origen en la Constitución centralista de 1836 (80), que en su artículo 43 establecía: "Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas."

Esta diferenciación fue retomada por la Constitución de 1857, mediante reforma de 1874, en su artículo 64 (81), pero omitiendo definir a la ley y al decreto, como sí lo hacía la de 1836. Este artículo 64 es el correspondiente al artículo 70 de la Constitución de 1917, que también omite definiciones.

Ahora bien, dentro de la primera de las corrientes doctrinarias mencionadas, se encuentra el maestro Felipe Tena Ramírez, para quien "La Ley, como acto del Poder Legislativo, es obra siempre del Congreso y nunca de una sola Cámara en ejercicio de sus facultades exclusivas ni de la Comisión Permanente. Si se examina cada una de las facultades exclusivas de las Cámaras o de la Permanente, se advertirá que ninguna de ellas se refiere sino a una situación concreta." (82)

Comprendemos con lo anterior, que la diferencia entre ley o decreto, se hará en razón del grado de concretización o especificación del acto materialmente legislativo, o, como

(80) Cfr., Tena Ramírez, op. cit., p. 284.

(81) Cfr., Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1986 (25a. ed.) p. 38.

(82) Cfr., Tena Ramírez, op. cit., p. 298.

dice la Constitución de 1836, si se trata de actos de "interés común", o bien, que sean relativos a "determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".

Para la segunda de las corrientes que nos ocupan, entre cuyos exponentes está el maestro Gabino Fraga, la diferencia entre ley y decreto no estriba en lo específico del acto materialmente legislativo, pues "Entra también en el concepto de función legislativa formal el conjunto de actos que cada una de las Cámaras puede realizar en forma exclusiva" (83)

Resumiendo las dos opiniones señaladas podemos decir que: a) para el maestro Felipe Tena Ramírez debe ser una ley aquel acto que regule situaciones de orden general, y consecuentemente debe ser un acto bicamaral, mientras que un decreto debe ser aquel que regule situaciones concretas, y su expedición será un acto unicamaral, y b) para el maestro Gabino Fraga tanto un acto unicamaral como un acto bicamaral, podrán ser leyes, toda vez que también son leyes "el conjunto de actos que cada una de las Cámaras puede realizar en forma exclusiva".

Nosotros nos adherimos a la primera de tales corrientes, considerando entonces, que la distinción entre ley y decreto se encuentra en si el acto legislativo tiene por objeto regular situaciones jurídicas generales, o si, por el contrario, su normatividad se encamina a situaciones o actos concretos (obviamente no nos estamos refiriendo a leyes privativas). Creemos que por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación, al igual que en la Ley de Ingresos de la Federación, se lleva a cabo un acto legislativo de carácter general, y de ninguna manera concreto o específico. Es el acto legislativo por el que se aprueban los recursos con los que habrá de dotarse a la Administración Pública Federal, de evidentes consecuencias sociales y económicas para la Nación entera. Por ello, somos de la opinión que el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación cumple con el requisito necesario para ser considerado formalmente como una ley, entendiéndose entonces que a dicho Presupuesto debe darse tal naturaleza formal y no la de un decreto. De esta manera, y volviendo a recurrir a la opinión del maestro Tena Ramírez: en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación debería participar también la Cámara de Senadores, dado que, tan solo cuando participan ambas Cámaras, un acto legislativo tiene la naturaleza formal de ser una ley.

Veamos ahora el control por órgano político sobre el ejercicio de la deuda nacional que se hace en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

---

(83) Cfr., Fraga, op. cit., p. 37.



Conviene aquí precisar que consideramos insuficiente el control político de la deuda nacional que se hace en el Presupuesto de Egresos. Ello, según veremos, obedece a dos circunstancias:

a) Que la Cámara de Senadores no tiene participación alguna, por lo que, este control no lo lleva a cabo el Poder Legislativo, como un todo, sino exclusivamente uno de sus órganos. Esta cuestión será analizada en el siguiente subtema.

b) El contenido, términos y condiciones de la aprobación que hace la Cámara de Diputados, a través del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, del ejercicio de la deuda nacional.

A continuación se tratará de lo señalado el inciso b).

El Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 1990, esta dividido en dos capítulos, el primero que se refiere a las Disposiciones Generales, y el segundo a las Disposiciones de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestales.

El capítulo primero lo podemos subdividir, a su vez, en dos partes: una que se refiere a los montos que en concreto erogará la Federación (artículos 2o. al 8o.), y la otra, a las disposiciones generales a que se sujetarán tales gastos (artículos 1o. y 9o. al 17).

En cuanto al control político sobre la deuda nacional, los artículos 2o. al 8o. son los fundamentales, dado que en ellos se establecen los gastos que efectuará la Federación a través del Decreto en cuestión, dentro de los cuales se encuentran los que se hayan obtenido de la contratación de empréstitos sobre el crédito nacional, y además, porque en los demás preceptos de este Decreto se hace referencia principalmente al control administrativo.

Nos dice el artículo 2o. de este Decreto: "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 y Erogaciones no Sectorizables para el año de 1990, importan la cantidad de..., y se distribuyen de la siguiente manera..." (a continuación este artículo señala los montos netos que serán asignados).

El artículo 3o. establece las erogaciones correspondientes a Solidaridad y Desarrollo Regional y Participaciones a Estados y Municipios. Los artículos 4o. y 5o. señalan las cantidades que importarán los egresos del Poder Legislativo y del Poder Judicial, respectivamente.

En el artículo 60. se establecen las cantidades relativas a las erogaciones de aquellas entidades paraestatales cuyos programas están incluidos en dicho Decreto.

En el artículo 80. se establecen las erogaciones que importará el Programa Nacional de Solidaridad, con sus correlativos ramos.

El artículo 70., que es el que mayor interés presenta para los fines que nos ocupan, conviene citarlo en su totalidad:

"Las asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos para el pago del servicio de la deuda del Gobierno Federal para el año de 1990, importen la cantidad de \$52,714,600,000.00 (CINCUENTA Y DOS BILLONES SETECIENTOS CATORCE MIL SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA NACIONAL) y se distribuyen de la siguiente manera:

00024	Intereses y Comisiones de deuda pública	50,333,049,400,000
00029	Erogaciones para Saneamiento Financiero (Intereses y Comisiones)	2,381,550,600,000

"Los intereses y comisiones correspondientes a las entidades paraestatales cuyos programas están incluidos en este presupuesto, asciende a la cantidad de \$9,804,113,600,000.00 (NUEVE BILLONES OCHOCIENTOS CUATRO MIL CIENTO TRECE MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS, MONEDA NACIONAL).

"Las asignaciones para el pago de Adudos de Ejercicios Fiscales Anteriores del Gobierno Federal importan la cantidad de \$2,619,700,000,000.00 (DOS BILLONES SEISCIENTOS DIEZ Y NUEVE MIL SETECIENTOS MILLONES DE PESOS, MONEDA NACIONAL).

"El ejercicio de los recursos a que se refiere este artículo estará vinculado a la evolución de las condiciones económicas y sociales y, en su caso, se ajustará a los requerimientos que demande el desarrollo nacional.

"El Ejecutivo Federal estará facultado para realizar erogaciones por concepto de amortizaciones de deuda pública hasta por un monto equivalente al financiamiento derivado de colocaciones de deuda, en términos nominales, por ser estas operaciones compensadas que no afectan el saldo neto de la deuda pública. El Ejecutivo Federal informará de estos movimientos compensados a la Cámara de Diputados, al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

"Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable también, a las entidades a que se refiere el artículo 60. de este Decreto."

Respecto al control político crediticio que se presenta en los artículos aludidos, conviene recordar que según la fracción VIII del artículo 73 constitucional, exclusivamente se podrán celebrar empréstitos para: obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, para operaciones de conversión, de regulación monetaria, y en los casos de emergencia del artículo 29 constitucional.

De los cuatro supuestos mencionados, del último nunca podrán determinarse sus montos netos en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, dado que dicho supuesto se refiere a circunstancias contingentes.

El ejercicio de los recursos de los otros tres supuestos, deberá incluirse en el Decreto en comento.

Ahora bien, ¿cómo puede hacerse efectivo el control político de la Cámara de Diputados del ejercicio de la deuda nacional? Veamos cada uno de los tres supuestos -controlables al aprobarse el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Empréstitos cuyo objeto sea el de realizar obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos.- Por su misma naturaleza, exclusivamente en los artículos 2o, 3o, 6o y 8o., podemos encontrar este tipo de gastos. Asimismo, y dado que en tales artículos no se especifica, dentro de las cantidades que se erogarán, cuáles corresponden a los recursos obtenidos por la celebración de empréstitos, el control político de la Cámara de Diputados se hace muy reducido, pues es muy difícil que con posterioridad haga una revisión eficiente de la deuda nacional, si desconoce quien ejerció los recursos correspondientes y el destino de los mismos.

Por lo tanto, existe una insuficiencia legal manifiesta en cuanto al control político de estos recursos, misma que, creemos, sería subsanable si al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación se agregara un artículo en el que se precisaran los montos y las dependencias y entidades, y en general aquellos que ejerzan recursos derivados del crédito nacional destinados a obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos. De esta manera, la Cámara de Diputados al aprobar el Decreto de mérito tendría pleno conocimiento del destino de los créditos, llevando a cabo entonces un control político previo completo; y también, cuando haga la revisión posterior de las erogaciones respectivas, podrá determinar, con claridad, su sujeción a la Constitución, y en caso contrario, fincar responsabilidades.

Operaciones con propósitos de regulación monetaria.- Los recursos obtenidos por este tipo de empréstitos, al igual que los anteriores, no están determinados en cuanto a su monto ejercible ni en cuanto al sujeto o dependencia que lo realiza. Igualmente, el control por órgano político está sumamente limitado, presentándose las circunstancias apuntadas.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dirigir la política monetaria y crediticia (artículo 31, fracción VI). Asimismo, en términos del artículo 2o., fracción I, de la Ley Orgánica del Banco de México, el Instituto Central está facultado para regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios. Son, en consecuencia, la dependencia y el organismo mencionado, quienes exclusivamente podrán celebrar empréstitos con propósitos de regulación monetaria.

Cabe hacer dos comentarios: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público carece de personalidad jurídica, por lo que, los financiamientos que contraiga, serán realizados por el Ejecutivo Federal a través de tal dependencia y éste actuará en representación de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el crédito de la Nación.

En cuanto al Banco Central, si bien no está incluido dentro de la Ley de Ingresos ni del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, en ocasiones podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, y considerando que: a) el control por órgano político en materia de deuda nacional es con independencia del órgano, en cuanto a su inclusión en la Ley y el Decreto referidos, y b) que el control político previo del ejercicio de la deuda nacional, tiene lugar cuando la Cámara de Diputados aprueba el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, es dable afirmar que, para estos efectos, el Banco de México debe incluirse en dicho Decreto.

De esta manera, el control político previo del ejercicio de la deuda nacional relativo a los empréstitos contraídos con propósitos de regulación monetaria, se haría positivo agregando un artículo al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se precisen los montos hasta los cuales podrán ejercer recursos de la deuda nacional la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, en el entendido de que, en caso de requerirse montos excedentes, se podrían obtener siempre mediante previa autorización del Congreso de la Unión (artículos 73, fracción VIII y 126 constitucionales).

Operaciones de conversión.- El ejercicio de los recursos correspondientes a este tipo de empréstitos, también por su misma naturaleza, no podemos encontrarlo sino en el artículo

7o. del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Lo anterior, en virtud de que los nuevos recursos que se obtienen por la celebración de créditos cuyo objeto es la conversión de algún adeudo previamente contraído, deben tener como propósito en todo caso, el de realizar el pago (total o parcial del capital, intereses o gastos) precisamente del adeudo (s) previo. Con base en ello, y considerando que exclusivamente en el artículo 7o. del Decreto que nos ocupa, se señalan de manera general los montos del Presupuesto destinados al pago de la deuda nacional, es dable afirmar que será en ese mismo artículo 7o. donde encontraremos el ejercicio de la deuda nacional contraída para realizar operaciones de conversión.

En cuanto al control político en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que existe en este tipo de operaciones, vemos en el artículo 7o. antes transcrito, que es, de los supuesto en comentario, en el que la insuficiencia de tal control se presenta en menor grado. Ello obedece a que en dicho precepto:

a) Se hace la diferenciación entre el gasto destinado a la deuda del Gobierno Federal y del de las entidades paraestatales cuyos programas estén incluidos en el Presupuesto.

b) Dentro del rubro correspondiente al gasto del Gobierno Federal, se distinguen los recursos que serán destinados al pago de intereses y comisiones, de aquellos recursos que serán destinados al pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores y las Erogaciones para Saneamiento Financiero.

Es decir, por lo que se refiere a las operaciones de conversión, al menos en los términos del artículo 7o. mencionado, debemos entender que ellas se encuentran comprendidas en los conceptos "Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores" y "Erogaciones para Saneamiento Financiero".

Consideramos un tanto equívocos estos conceptos, dado que las Erogaciones para Saneamiento Financiero comprenden los pagos que se efectúen por Adeudos Fiscales Anteriores, pues en caso de considerar que dicho saneamiento corresponde también a futuros adeudos, los pagos por ese motivo deberían incluirse dentro del primer rubro de este artículo, y concretamente con el concepto de "Amortización".

Sin duda, el contenido de este precepto se vería más apegado a nuestra Ley Suprema, si utilizara la terminología constitucional, partiendo entonces de los gastos destinados al pago de adeudos derivados de operaciones de conversión, y con base en este concepto hacer las subdivisiones necesarias.

Sin perjuicio de lo dicho, y dadas las actuales circunstancias financieras y económicas de nuestro país, creemos que es insuficiente el control político que efectúa la Cámara de Diputados, a través del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, sobre las operaciones de conversión, fundamentalmente porque no se precisan los montos destinados al pago de los adeudos interiores de los exteriores. Esta falta de precisión es sumamente importante, toda vez que los efectos económicos y sociales de la transferencia de recursos al exterior son muy variados a los que producen los pagos de deuda interior; de esta forma la autorización que concede la Cámara de Diputados, se hace sobre aspectos meramente cuantitativos, y no cualitativos; es limitada e insuficiente.

Asimismo, y no obstante la loable intención del legislador por hacer más efectivo el control político de la deuda nacional con respecto a los ejercicios fiscales anteriores, los dos últimos párrafos del artículo 7o. citado nos parecen aún censurables, toda vez que establecen que se podrán llevar a cabo colocaciones de valores, que en unos casos serán deuda nacional, sin contar con la autorización previa del Congreso, lo que contraviene el artículo 73 Constitucional, fracción VIII, agregando que de las colocaciones que realice el Ejecutivo Federal se informará al rendirse la cuenta de la Hacienda Pública Federal, con lo que el Congreso está limitando su participación política a la de aprobar montos netos exclusivamente y una vez que los empréstitos respectivos han sido celebrados y hasta, en algunos casos, pagados.

Finalmente, hay que señalar que, en términos generales, el control administrativo del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1990, corresponde principalmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículos 9o., 10, 11, 12, 40, entre otros), pero que, por lo que respecta a la administración, control y ejercicio de los ramos de deuda pública (sin incluir la de las entidades paraestatales) y de erogaciones para saneamiento financiero, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 17 del Decreto de que se trata.

## 2. SITUACION DE LA CAMARA DE SENADORES

Como lo hemos señalado en repetidas ocasiones, la Cámara de Senadores no examina, discute, ni aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que, el control político del ejercicio de la deuda nacional exclusivamente lo lleva a cabo la Cámara de Diputados. Lo anterior, tiene su fundamento en la precitada fracción IV del artículo 74 constitucional, mismo que le otorga tales facultades al segundo de los cuerpos legislativos mencionados.

En realidad, la fracción IV en comento, no sólo excluye a la Cámara de Senadores del control del ejercicio de la deuda nacional (y en general del presupuesto), es decir, del control previo, sino que sus efectos también trascienden hacia la revisión del mismo ejercicio de la deuda (y también del presupuesto); al control posterior.

Lo señalado en los dos párrafos precedentes, tiene importantes repercusiones sobre el control político de la deuda nacional, en cuanto a que, por lo anterior, lo consideramos insuficiente, según expondremos a continuación. Ahora bien, y sin olvidar que el tópic que se estudia es el del control político, y su insuficiencia sobre la deuda nacional, la circunstancia de que la Cámara de Senadores no participe en el Presupuesto de Egresos de la Federación, presenta aspectos de derecho constitucional relativos a los principios de la división y el equilibrio de poderes, que no podemos, soslayar, pues probablemente no resultaría lo claro que pretendemos la exposición de la insuficiencia constitucional que, en este sentido, existe respecto al control por órgano político sobre la deuda nacional.

Cabe advertir, que lo relativo al control posterior, el que se hace a través de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, lo veremos en la parte final de este capítulo, aunque las ideas que a continuación se expresan también le son aplicables, por lo que constituirán el fundamento de su crítica.

Nos dice el maestro Felipe Tena Ramírez (84), que el origen de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo encontramos en el año de 1874, cuando se adoptó el bicameralismo en México. En ese año el Congreso de la Unión se dividió en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, otorgándoseles facultades exclusivas a cada una, y reservándose al propio Congreso otras.

En cuanto al Presupuesto de Egresos, esta facultad fue confirmada por el constituyente del 17, perdurando en su vigencia hasta nuestros días.

Resultan interesantes las opiniones de Emilio Rabasa sobre el particular: "Este exclusivismo de la Cámara, inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada, en materia que exige reposo y estudio de detalles, no se encuentra en la Constitución de ninguna de las naciones importantes del Continente... Ignoramos de dónde fue a tomar el legislador mexicano inspiración para este precepto, que es, por otra parte, de una inconsecuencia que raya en la contradicción. No se aviene con la fracción XI del

(84) Cfr., Tena Ramírez, op.cit., pp.324-325.

art. 72, porque el presupuesto de egresos crea y suprime empleos, señala sus dotaciones y las aumenta o disminuye muchas veces, y aquella fracción señala estas atribuciones al Congreso general; de modo que pudiera sostenerse que en el presupuesto anual no puede hacerse modificación con respecto a empleos, lo que sería extravagante, o que todo lo que con relación a ellos contenga debe pasar a la revisión del Senado, lo que sería infringir la frac. VI del inciso a), que es terminante. La otra consecuencia, si no es legal es científica: imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos, en cuya adopción no tiene ingerencia; lo que vale tomar parte en la acción legislativa que más lastima a los pueblos, sin tenerla en la que puede aliviarlos; dar su aquiescencia al gasto sin poder hablar de economía" (85).

Por nuestra parte, y recordando lo que expresamos cuando hablamos de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, no encontramos tampoco razón alguna para que tal Presupuesto sea de incumbencia única de la Cámara de Diputados. El contenido del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación es tan importante como el de la Ley de Ingresos de la Federación; ambos constituyen los actos fundamentales de las finanzas públicas, y quizá, de todos los que conforman el actuar estatal. Ambos constituyen, asimismo, actos de carácter general, nacional, y que afectan a todos los mexicanos. Son actos que, por su importancia, no pueden ser sujetos sino del conocimiento y de la aprobación del Congreso de la Unión, único órgano que integra poder.

Constitucionalmente encontramos dos objeciones al sistema vigente: el primero, de tipo teórico y sistemático, se refiere al hecho de que un Poder, el Ejecutivo, se encuentre sujeto o dependiente de un órgano que por sí solo no integra poder, como es la Cámara de Diputados, en un acto esencial en la voluntad política del propio Ejecutivo. Es decir, en un acto principalísimo que realiza el Ejecutivo Federal, éste queda a merced de la Cámara de Diputados. Ello no nos parece congruente con el principio de la división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional, mismo que tiene su origen en la Constitución de 1857, destacando que la implementación de este principio, en el mismo año de 1857, fue anterior en dicha Constitución al del establecimiento del bicameralismo en 1874.

Desde un punto de vista práctico, el inconveniente que encontramos a la circunstancia de que la Cámara de Diputados exclusivamente apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación, es el de que se rompe el espíritu de nuestra Carta Magna, referente a la colaboración entre Poderes (artículos 29, 66, 73-VI, 76-I y II 89-I, y demás), en cuanto a que es necesario que el poder limite al poder. Es decir,



que la Cámara de Senadores detenga a la de Diputados tan "inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada", y que además, agregaríamos, en un sistema plural importante, puede significar su excesiva actuación en asuntos que no le son propios; por su propia naturaleza, el órgano legislativo puede convertirse en un supremo poder, por ello es conveniente que se le divida.

Considero imprescindible transcribir las ideas que sobre esta división, ha expuesto Madison en la obra El Federalista (86) "El departamento legislativo tiene en nuestros gobiernos una superioridad que procede de otras circunstancias. como sus poderes constitucionales son a la vez más extensos y menos susceptibles de limitarse con precisión, puede encubrir con tanta mayor facilidad, bajo medidas complicadas e indirectas, las usurpaciones que realiza a costa de los departamentos coordinados. A menudo es cuestión verdaderamente difícil en los cuerpos legislativos, el saber si los efectos de determinada medida se extenderán o no más allá de la esfera legislativa..."

"Pero la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa, en este caso como en todos, deben ser proporcionadas al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición. El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto. Quizás pueda reprochársele a la naturaleza del hombre el que sea necesario todo esto para reprimir los abusos del gobierno. ¿Pero qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a si mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares.

"Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos, se encuentra en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos. La vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las

---

(86) Cfr. A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, op. cit., pp. 211, 220 y 221.

diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos. Estos inventos de la prudencia no son menos necesarios al distribuir los poderes supremos del Estado.

"Pero es imposible darle a cada departamento el mismo poder de autodefensa. En el gobierno republicano predomina necesariamente la autoridad legislativa. El remedio de este inconveniente consiste en dividir la legislatura en ramas diferentes, procurando por medio de diferentes sistemas de elección y de diferentes principios de acción, que estén tan poco relacionadas entre sí como lo permita la naturaleza común de sus funciones y su común dependencia de la sociedad."

En resumen, los aspectos teóricos y prácticos que hemos analizado son las dos principales objeciones que encontramos a la facultad concedida de manera exclusiva a la Cámara de Diputados en el artículo 74 constitucional, fracción IV, por lo que se refiere al Presupuesto de Egresos de la Federación. Así, la crítica hecha, trata solamente de la facultad que tiene la Cámara de Diputados en cuanto al Presupuesto de Egresos de la Federación dentro del cual se encuentran los recursos ejercibles de la deuda nacional. Vinculada esta facultad con el artículo 73 constitucional, fracción VIII, resulta contradictoria.

Dicha fracción VIII otorga, entre otras, facultades al Congreso de la Unión, no a la Cámara de Diputados, para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ahora bien, dado que es exclusivamente la Cámara de Diputados, a través del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, quien reconoce y manda pagar la deuda nacional, podemos decir sin reticencia, que tal Decreto es inconstitucional por lo que toca a la materia crediticia. Podría argumentarse que es una facultad que delega el Congreso, pero habría que desear esta interpretación, porque simple y llanamente no existe acto alguno del Congreso que así nos lo autorice a suponer. El Decreto es un acto unicamaral cuando constitucionalmente debe ser bicamaral. También podría alegarse que la aprobación del Decreto, en los términos en que actualmente se hace, tiene su fundamento en la fracción IV del artículo 74 constitucional. Ello no lo consideramos porcedente porque la fracción VIII del artículo 73 sí faculta al Congreso y no a la Cámara de Diputados.

La única interpretación que consideramos válida con objeto de evitar concluir que el texto de nuestra Carta Magna es contradictorio, es considerando que el Presupuesto de Egresos de la Federación debe ser dividido en dos capítulos en cuanto al objeto aprobatorio por el órgano político; el primero, que trate únicamente del gasto que será ejercido con los recursos ordinarios del Estado, los obtenidos por impuestos, derechos, productos, aprovechamientos,

aportaciones, contribuciones de mejoras y accesorios, y que, en cumplimiento al artículo 74 constitucional, fracción IV, sería facultad exclusiva de la Cámara de Diputados; el segundo, que trate de los recursos que habrán de ejercerse de la deuda nacional, y que, de conformidad con el artículo 73, fracción VIII constitucional, serían aprobados por el Congreso de la Unión.

Quizá prácticamente sea muy difícil de instrumentar lo anterior, pero es la única manera de dar cumplimiento a la Constitución General. Sin perjuicio de lo dicho, estamos convencidos que lo adecuado sería que en la misma Constitución se establecieran las facultades necesarias para que el Congreso de la Unión apruebe todo el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cabe añadir que la fracción VIII mencionada, establece limitantes a la facultad del Congreso para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, lo que equivale a un control político previo. Tales limitantes se refieren a que el Congreso sólo podrá aprobar empréstitos para obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, con propósitos de regulación monetaria, para operaciones de conversión, o con objeto de enfrentar alguna situación de emergencia.

La única forma en que el Congreso podría controlar previamente el que los empréstitos respectivos efectivamente se celebren para cualesquiera de tales supuestos (excluyendo, en su caso, al último), es que intervenga en la aprobación de su ejercicio, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por lo tanto, este sería un argumento más para apoyar lo que proponemos en cuanto a escindir en dos el objeto autorizable del Presupuesto de Egresos de la Federación, según se ha señalado.

#### B) EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Dado que en nuestro país el ejercicio del gasto público se hace a través del sistema presupuestal por programas, hemos optado por incluir este concepto dentro de este trabajo. De esta forma, será más fácil comprender la técnica con la que se lleva a cabo el gasto de los recursos que se obtienen celebrando empréstitos; servirá, asimismo, para hacer manifiesta la importancia del débito nacional en el desarrollo nacional.

En pocas palabras, el presupuesto por programas es la visión general del Estado al gastar sus recursos, y por ende, de los derivados de la deuda nacional.

El fundamento constitucional del presupuesto por programas lo encontramos en los artículos 25, segundo párrafo y 26, mismos que señalan:

Art. 25.- ...El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución."

Art. 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

"La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo..."

Dicho Sistema Nacional de Planeación Democrática se encuentra también referido en la Ley de Planeación, reglamentaria de los artículos constitucionales mencionados, que en su artículo 12 establece que las dependencia y entidades de la administración pública federal se ajustarán en cuanto a sus actividades a la Planeación Nacional del Desarrollo, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Agrega el mismo artículo que tales dependencias y entidades formarán parte del Sistema, a través de sus unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación.

Más adelante, la Ley mencionada define al Plan Nacional de Desarrollo, así como la situación de los programas con relación al mismo Plan. Estos supuestos los encontramos en los artículos 21 y 22 que señalan:

"Art. 21.- El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá tener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

"El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral

del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo."

"Art. 22.- El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor."

De lo anterior, vemos que el documento jerárquicamente superior, es el Plan Nacional de Desarrollo, que tendrá una vigencia de seis años (actualmente), y que al mismo deberán sujetarse los programas que de él se deriven, los cuales tendrán como característica esencial distintoria del Plan, el de ser específicos, bien se trate de sectores, instituciones (entidades), regiones o de algún objetivo determinado.

Asimismo, de conformidad con el artículo 27 de la Ley en comento, los programas se instrumentarán por medio de programas anuales elaborados por cada una de las dependencias y entidades.

La Secretaría de Programación y Presupuesto será la dependencia del Ejecutivo Federal que fundamentalmente se encargará de la implementación de la planeación nacional del desarrollo, de conformidad con el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus fracciones I, II, VII, XII y XVI, entre otras, así como en el artículo 14 de la propia Ley de Planeación, fracciones I a VII.

Vistos los términos generales de la planeación y de la programación, vemos ahora su aspecto presupuestal.

Como antes dijimos, en México el presupuesto se ejerce en base a programas; son dos conceptos íntimamente vinculados, que tendrán como principal efecto, el de que el gasto esté orientado en primer lugar a la consecución de los objetivos establecidos en los programas anuales respectivos, y a partir del logro de estos objetivos, los de los programas sexenales, todo ello dentro de los lineamientos y objetivos generales que se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo.

La vinculación aludida en el párrafo anterior, que no es sino el presupuesto por programas, la encontramos en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en los artículos 4, 13 y 25, principalmente, mismos que prescriben lo siguiente:

"Art. 4.- La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto."

"Art. 13.- El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos."

"Art. 25.- ... "El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales..."

Respecto al presupuesto por programas considero necesario mencionar la opinión de uno de sus más destacados estudiosos, Francisco Vázquez Arroyo:

"Esta técnica expresa el gasto en función de los objetivos que se persiguen en cada nivel de organización, e implica como condición lógica que los objetivos constituyan un conjunto coherente. Es decir, con este sistema se interrelacionan los programas y los presupuestos y se determinan los costos de las actividades concretas que cada dependencia debe realizar para llevar al cabo los programas o subprogramas a su cargo..."

"Basa su operación en el cálculo de costos; de ahí que de implantarse en el sector público, (permite) mejorar sensiblemente su eficiencia y productividad, pues dicha técnica persigue constantemente mejores resultados. En tales condiciones, el ingeniero que construya una represa, el gerente de una empresa, el director de un hospital o el jefe de un programa de habitación, etcétera, deben cumplir objetivos y metas precisas a través del presupuesto por programas..."

"El trabajo propuesto, su objetivo y costos anexos, se elaborarán en función de metas a largo plazo. Al respecto cabe señalar que los planes de largo y mediano plazo, deben ejecutarse en el corto, por lo general uno o dos años, a través de programas específicos de acción inmediata; de ahí que cuando se trate de programas de operación o de inversión, deban incorporarse al presupuesto por programas. De acuerdo con los principios de la programación presupuestaria, un plan de desarrollo debe expresarse en el presupuesto anual de manera que refleje, en la acción inmediata, las orientaciones

y el sentido de los planes de desarrollo a largo y mediano plazo." (87)

### C) LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

Recordando que existen dos tipos de control financiero, pasemos al análisis de esta Ley. En ella, principalmente encontraremos disposiciones legales relativas al control administrativo, y casi ninguna en cuanto al control político.

El objeto materia de regulación por parte de esta Ley, es el gasto público federal, el cual, en términos de su artículo 2o., comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública.

Por lo tanto, en dicha Ley se regulará, entre otros rubros, el ejercicio de la deuda nacional, destacando que tal regulación en esta materia debió hacerse con base en la propia Constitución, en lo que se refiere a los conceptos ejercibles. Según veremos, esta Ley olvida tal circunstancia, incluyendo a la erogación de los recursos obtenidos por la contratación de deuda nacional, dentro del monto total de los recursos erogables, sin hacer distinción alguna.

Atento a lo expresado en los párrafos precedentes, conviene ahora hacer el estudio de aquellos artículos de la Ley de mérito, que nos parecen relevantes desde el punto de vista del control político de la deuda nacional.

El artículo 5o. establece que:

"Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones."

De esta manera, en términos generales el control administrativo del gasto público, y por ende, de la deuda nacional, estará a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, debiéndose entender que, de conformidad con el artículo 5o. citado, este control es previo al gasto, durante el mismo, y con posterioridad a él.

Más adelante, la Ley en cuestión especifica algunos aspectos de la deuda pública, mismos que los encontramos en el artículo 10, el cual ordena lo siguiente:

(87) Cfr. Vázquez Arroyo, Francisco, Presupuestos por programas para el sector público de México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982 (4a. ed.) p.20.

"Solo se podrán concertar créditos para financiar programas incluidos en los presupuestos de las entidades a que se refieren las fracciones de la III a la VIII del artículo 2o. de esta ley (III. Presidencia de la República, IV. Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y la Procuraduría General de la República, V. Departamento del Distrito Federal, VI. Organismos descentralizados, VII. Empresas de participación estatal mayoritaria, VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII), que previamente hayan sido aprobadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Estos créditos se concertarán y contratarán por conducto o con la autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público según se trate, respectivamente, de créditos para el Gobierno Federal o para las otras entidades a que se refiere el presente artículo."

Como vemos, este precepto continúa regulando actos comprendidos en el ámbito del control administrativo, estableciendo facultades de control para la contratación de créditos a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. En lo tocante a esta última, este artículo 10 es congruente con la facultad de tal Secretaría establecida en el artículo 31, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como con los artículos 17 y 19 de la Ley General de Deuda Pública.

No obstante lo anterior, consideramos indebida la inclusión en la Ley de Presupuesto de este artículo 10, toda vez que en dicha Ley la materia que se regula es la del gasto público, incluyendo los recursos de la deuda, más no situaciones de contratación, mismas que ya tienen una ley que las rige, correspondiendo a la Ley General de Deuda Pública, ya antes tratada (88).

El siguiente artículo de nuestro interés es el 11, mismo que establece:

"La Secretaría de Programación y Presupuesto estará obligada a proporcionar, a solicitud de los diputados al Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información general que pueda y contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación."

Lo señalado en el artículo 11 citado constituye el supuesto fundamental de la ley en comentario, con respecto al control político de la deuda nacional. Empero, como vemos, es bastante tímido, pues se refiere a todo el presupuesto, sin hacer especificación alguna de la deuda nacional. Además,

(88) Vid., supra cap. III, Subcap. B, tema 1, subtema c.



está limitado dicho supuesto en cuanto a que tan solo contempla información previa a la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Otro aspecto censurable del artículo 11 mencionado, es que los informes que en él se ordenan, tan sólo se proporcionan a solicitud de los diputados al Congreso y no también de los senadores, lo cual constituye un caso más de insuficiencia en el control político de la deuda nacional, en virtud de que tratándose de deuda nacional, de conformidad con la fracción VIII del artículo 73 constitucional, las facultades son del Congreso y no sólo de la Cámara de Diputados. Si a ello agregamos que el ejercicio de la deuda se hace en el Presupuesto de Egresos, comprenderemos que el que los informes a que se refiere el artículo 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se rindan a solicitud exclusiva de los diputados es, tratándose de deuda nacional, opuesto a la fracción VIII del artículo 73 de nuestra Carta Magna.

Un aspecto loable de la Ley que nos ocupa, en lo referente a la deuda nacional, se encuentra en la fracción VI del artículo 19, mismo que señala:

"El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a:...

"VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente."

No obstante que tal información tan sólo se consigna en el proyecto del presupuesto y que no se aclara si cuando se habla de "situación", es algo detallado (en cuanto a sujetos deudores y características de los empréstitos), consideramos que esta fracción VI constituye un adecuado principio, mismo que podría seguir desarrollándose en esta Ley.

El siguiente artículo que encontramos relevante para los efectos que nos ocupan, es el 21, que señala:

"Las proposiciones que hagan los miembros de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo, serán sometidas desde luego a las comisiones respectivas. A ninguna proposición de esta índole se dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones."

Sin duda alguna, este precepto es el que consideramos más desatinado de los de la Ley en comento, toda vez que constituye una limitante de suma importancia con respecto al control político de la Cámara de Diputados sobre el Presupuesto de Egresos, y por ende, de la deuda nacional. Ello, lo afirmamos en virtud de que la actuación de los diputados se está reduciendo a hacer una propuesta inicial, sin estar en posibilidad de hacer una nueva una vez iniciada

la discusión de la primera, con lo que, en primer lugar, se está forzando a que todos los diputados, antes de hacer cualquier proposición que modifique el proyecto de presupuesto, estén de acuerdo en tal proposición, lo que es sumamente difícil; y por otra parte, también se les limita para que, una vez hecha la discusión de la primera propuesta, se haga otra más completa y depurada, y, quizá -o seguramente- con más posibilidades de ser aprobada.

Sin perjuicio de lo anterior, la principal objeción que encontramos, es que dicha limitante a la discusión del proyecto del presupuesto de egresos, no tiene ningún fundamento en la Constitución y en cambio sí se opone a su espíritu, y lo que es peor, en detrimento de las facultades de los diputados al Congreso de la Unión.

Por otra parte, nos dice el artículo 28 de la Ley de que se trata:

"Todas las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, informarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto antes del día último de febrero de cada año, el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior."

Aunque como vemos, este artículo se refiere al control administrativo de la Secretaría en él mencionada, es importante citarlo, toda vez que nos parece un aspecto de dicho control sumamente conveniente.

En cuanto a los pagos que se realicen con posterioridad a la vigencia de un Presupuesto de Egresos, establece el artículo 29 lo siguiente:

"Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos de la Federación sólo procederá hacer pagos con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes y, en su caso, se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior."

La crítica que podemos hacer a este artículo desde el punto de vista del control político de la deuda nacional, es el hecho de que en el propio artículo se establecen requisitos administrativos adicionales que pueden impedir que se lleve a cabo un pago ya aprobado por la Cámara de Diputados.

Por lo que respecta a la contabilidad del gasto público federal, el artículo de nuestro interés es el 42, que dispone:

"La Secretaría de Programación y Presupuesto girará las instrucciones sobre la forma y términos en que las entidades deben llevar sus registros auxiliares y contabilidad y, en su caso, rendirle sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación. Asimismo, examinará periódica- mente el funcionamiento del sistema y los procedimientos de contabilidad de cada entidad y podrá autorizar su modificación o simplificación."

En este precepto encontramos un elemento que puede llegar a tener importantes repercusiones en el control político de la deuda nacional, pues la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 11 de su Ley Orgánica, puede hacer recomendaciones sobre la forma en que se lleve a cabo la contabilidad del gasto público, y por lo mismo, en un momento dado también podrá recomendar que, en cuanto a la deuda nacional, se lleve una contabilidad especial.

A continuación señala el artículo 43 de la Ley en estudio:

"Los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación serán consolidados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que será responsable de formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la República para su presentación en los términos del párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 constitucional."

Este artículo presenta un supuesto especialmente importante, pues hace referencia al procedimiento inmediato anterior a la revisión de la Cuenta Pública Federal por la Contaduría Mayor de Hacienda. Es decir, es el último eslabón administrativo antes de que se inicie el control político de la gestión financiera, en la que se incluyen las operaciones relativas a la deuda nacional. Cabe destacar que la presentación de la Cuenta Pública Federal se hace a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en virtud de que las Cámaras de Diputados y Senadores no se encuentran en periodo de sesiones, y no porque sea el Congreso quien efectúe su revisión.

El último artículo que encontramos relevante para los fines que nos ocupan, es el 45, en su fracción III, cuyo texto es el mencionado a continuación:

"La Secretaría de Programación y Presupuesto dictará las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al Patrimonio de las Entidades de la Administración Pública Paracastatal, derivadas del

Incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y de las que se hayan expedido con base en ella, y que se conozcan a través de:

"III. Pliegos de observaciones que emita la Contaduría Mayor de Hacienda en los términos de su Ley Orgánica."

Este es un supuesto que consideramos correcto en esta Ley, y que se deriva del artículo 74 constitucional, fracción IV, quinto párrafo, y que, como vemos, es relativo a uno de los efectos de la revisión política que hace la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Para terminar este tema, es necesario tener presente que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, tiene por objeto hacer la regulación del propio gasto público pero desde una perspectiva administrativa, por lo que es muy difícil suponer que en dicha Ley encontraremos preceptos que se refieran específicamente al control por órgano político sobre el ejercicio de la deuda nacional. Tal normatividad no corresponde a su naturaleza. Más ello, y es aquí en donde encontramos su insuficiencia reguladora de la deuda nacional, no debe implicar que desconozca los principios financieros establecidos en la Constitución General. Vimos que la Ley de mérito carece de un capítulo en el que, de manera específica, se trate del gasto de la deuda nacional y que siga los lineamientos constitucionales establecidos para los efectos de su ejercicio. De esta manera tendrían una reglamentación adecuada los gastos que, con recursos de la deuda nacional, se destinaran a obras, a operaciones de conversión, que tuvieran propósitos de regulación monetaria, o bien que se utilizaran para enfrentar una situación de emergencia. Además, de esta forma el control posterior de su gasto se haría menos difícil y más preciso.

Resumiendo, esta Ley trata por igual el gasto de los recursos obtenidos con financiamientos que el de aquellos recursos obtenidos por fuentes ordinarias (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones, contribuciones de mejoras, accesorios), cuando, por su importancia, constitucionalmente están conceptuados como esencialmente distintos.

### 3. LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA POR LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA EN LO CONCERNIENTE A LA DEUDA NACIONAL:

#### A) NATURALEZA JURÍDICA DEL ÓRGANO COMPETENTE. CRÍTICA

La Contaduría Mayor de Hacienda es, de conformidad con el artículo 10. de su Ley Orgánica, el Órgano Técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. Asimismo, y en términos del artículo

3o., fracción I, de la Ley mencionada, debemos entender que, para los efectos de la revisión que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, se incluyen dentro del Gobierno Federal a las entidades del sector paraestatal.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados es un órgano sui generis dentro de la estructura administrativa del Estado mexicano.

Este órgano es creado expresamente por la Constitución General, y además no está sujeto a algún ordenamiento o disposición jurídica de carácter administrativo, salvo al Presupuesto de Egresos de la Federación, en cuanto a que está incluida dentro del presupuesto correspondiente al Poder Legislativo.

No es un organismo descentralizado; es un órgano técnico (exclusivamente) que carece de personalidad jurídica y patrimonio propio; es un órgano por el que la Cámara de Diputados realiza una función técnica.

Su origen en nuestro sistema federal lo encontramos en la Constitución de 1857. Posteriormente, cuando en el año de 1874 se instituye el bicammarismo en México, se confiere como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión y aprobación posterior del presupuesto federal. Este sistema fue acremente censurado, principalmente porque no se consideró conveniente el que una sola Cámara, que no integra poder, "hiciera sospechosa o culpable" (89) la conducta del Poder Ejecutivo. Lo que dio como resultado que el Constituyente del 17 nuevamente otorgara la facultad de revisión en comento al Congreso de la Unión. Este sistema estuvo vigente hasta el 2 de diciembre de 1977, cuando se enmienda el artículo 74, fracción VI, párrafo primero, de la Constitución vigente, regresándose al sistema de 1874, y que tuvo como efecto que tal facultad de revisión fuera exclusiva de la Cámara de Diputados.

Creemos que debería volverse al sistema aprobado por el constituyente del 17. Ello se deriva de la finalidad que persigue la revisión de la Cuenta Pública Federal por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Para entender plenamente su finalidad, hay que distinguirla con precisión de su objeto. Es decir conceptuar como diferentes los fines y los objetivos.

Su objeto está determinado expresamente en el artículo 74 constitucional, fracción VI, párrafo cuarto, que establece:

(89) Cfr., Tena Ramirez, op. cit., p. 338.

"La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas."

De esta forma, el objeto de la revisión de la Cuenta Pública será principalmente de naturaleza financiera, aunque también considera aspectos programáticos.

En cambio la finalidad de esta revisión no la encontramos, en forma expresa, en parte alguna de la Constitución, no obstante lo cual, constitucionalmente es posible conocerla. Según expresamos en la parte introductoria de este Capítulo, en México existe un Supremo Poder de la Federación, establecido en el artículo 49 de la Norma de Normas, y que, para su ejercicio, se ha dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. También señalamos que para que dicha división de Poderes fuera real, y nos alejáramos de situaciones despóticas, era necesario que esos Poderes mantuvieran un equilibrio. Pues bien, dada la importancia de la materia financiera, en la que se incluye la deuda nacional, el Constituyente consideró que era pertinente que en la misma estuvieran involucrados dos Poderes, el Legislativo y el Ejecutivo, con el riesgo, en caso contrario, de debilitar significativamente el equilibrio entre los Poderes, y por lo mismo, el principio de su división.

En este orden de ideas, la revisión de la Cuenta Pública constituye un acto esencial en el equilibrio de poderes, y ella creemos que es su finalidad. Así, en cuanto a su esencia, no es un acto contable o financiero, sino político.

Con base en lo que hasta aquí hemos dicho, la revisión de la Cuenta Pública Federal por el órgano legislativo, debe hacerse por un Poder, y no por una parte del mismo, es decir por el Poder Legislativo integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, pues lo contrario, como ocurre, implica que un Poder, el Ejecutivo, quede sujeto a la consideración de un órgano que no integra Poder, como es la Cámara de Diputados.

#### B) INSUFICIENCIA CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE CONTROL Y REVISION

Previamente a la exposición de las causas por las que consideramos que son insuficientes las funciones de control y revisión de la Cuenta Pública por la Contaduría Mayor de Hacienda en lo concerniente a la deuda nacional, es necesario determinar en qué consisten estas funciones. Para tales efectos debemos partir de la misma Constitución General.

El fundamento constitucional de esta revisión, lo encontramos en el artículo 74, fracción IV, primer párrafo, que dispone:

"Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. . .

"Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior".

Sin perjuicio de lo dicho en el tema inmediato anterior, en el artículo mencionado vemos como esta revisión es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Veamos ahora en qué consiste esta revisión, según señala el cuarto párrafo, de la fracción IV, del artículo 74 aludido:

"La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas."

De esta forma, el objeto que persigue esta revisión lo podemos dividir en los siguientes términos:

- a) Conocer los resultados de la gestión financiera;
- b) Comprobar si (dicha gestión) se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, y
- c) El cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para mayor claridad, es conveniente comentar primero lo señalado en el inciso c). Al decir que esta revisión también tendrá por objeto conocer "el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas", debemos recordar lo que hemos señalado con anterioridad (90); pues en este caso, la revisión se hará sobre el cumplimiento de los diversos programas anuales que constituyen la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo que haya sido expedido por el Ejecutivo Federal. Es decir, con esta revisión se buscará determinar políticamente el grado en que se ha dado cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, a través de sus manifestaciones anuales, y que son los programas y subprogramas respectivos, de él derivados.

---

(90) Vid., supra Cap. III, subcap B), tema 2, Subtena B).

Por lo que toca al objeto de esta revisión, señalado en los incisos a) y b), creemos que en realidad los mismos pudieron quedar establecidos como un solo supuesto, en el que hemos mencionado en el inciso a), en cuanto a que, dentro de la gestión financiera, debemos entender incluida la comprobación de la sujeción "a los criterios señalados por el presupuesto". Pensamos que la redacción actual obedece a la intención que tuvo el Constituyente de hacer expreso que el documento fundamental en la revisión de la Cuenta Pública, es el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. No obstante lo cual, sin duda al hacerse la revisión de la "gestión financiera", se incluye la del cumplimiento a tal Decreto (en todos sus aspectos).

A continuación corresponde tratar del objeto principal de la revisión de la Cuenta Pública por la Contaduría Mayor de Hacienda: el de conocer los resultados de la gestión financiera (en la que se incluye al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y, por supuesto, a la deuda nacional).

¿Qué debemos entender por gestión financiera?

Nos dice la Real Academia Española (91) que gestión es: la acción y efecto de administrar. Que gestionar es: hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera.

De tal concepto nos interesa destacar que cuando se hable de gestión se está haciendo referencia a una conducta encaminada a un fin.

Ahora bien, dentro de la terminología jurídica, la palabra gestión la encontramos dentro del Derecho Privado con un significado similar al citado. Así tenemos a la gestión de negocios, establecida en el artículo 1896 del Código Civil, por la que aquella persona que, sin mandato y sin estar obligada a ello, se encarga de un asunto de otra persona, deberá obrar conforme a los intereses del dueño del negocio. También tenemos la figura del gestor judicial, establecida en el artículo 49 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, correspondiendo a aquella persona que, en representación del actor o del demandado, actúa a nombre de ellos, cuando no estuvieren en el lugar del juicio ni hubiere persona que legítimamente les represente.

En cuanto al Derecho Público, y concretamente en el Constitucional, a la gestión financiera debemos entenderla, a

---

(91) Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, Ed. Espasa Calpe, S.A., 1972, p. 664.



diferencia del Derecho Privado, que si se realiza con un mandato; el del Poder Legislativo a través de la expedición de la Ley de Ingresos de la Federación, así como el de la Cámara de Diputados a través de la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. De esta forma, en la gestión financiera encontramos: a) un "mandante" (utilizando la terminología del derecho privado), que serían el Congreso y la Cámara de Diputados; b) un mandato, contenido en los cuerpos legales mencionados, y finalmente c) un mandatario: el Poder Ejecutivo, quien ejecutará los actos correspondientes.

Consecuentemente, la revisión de la Cuenta Pública que lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda, se traduce en la revisión y el control que hace el Poder Legislativo de la gestión financiera del Poder Ejecutivo, destacando que dicha gestión deberá tener como fundamento lo aprobado previamente por el propio Poder Legislativo. En otras palabras, principalmente la revisión de la Cuenta Pública tendrá como objeto verificar el cumplimiento de la actividad (gestión) financiera del Poder Ejecutivo en relación a lo que previamente le ha encomendado el Poder Legislativo (92).

Una vez hecho el estudio somero de la revisión de la Cuenta Pública, veamos ahora lo que corresponde a la deuda nacional. Para ello habrá que avocarse a lo que, al respecto, señala la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Conviene antes hacer un esbozo de los capítulos que integran esta Ley.

#### Capítulo I.- De la Contaduría Mayor de Hacienda

Comprende de los artículos 1o. al 9o., y principalmente se establecen los órganos que integran a la Contaduría Mayor de Hacienda, siendo de especial interés para el tema que nos ocupa, el artículo 3o., en cuanto a que trata de las atribuciones de la propia Contaduría.

#### Capítulo II.- De la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Únicamente comprende el artículo 10 y versa sobre las atribuciones de dicha Comisión.

#### Capítulo III.- De la contabilidad y auditorías gubernamentales y archivo contable.

Abarca los artículos 11 al 13, y fundamentalmente encontraremos referida la coordinación que deberá existir, entre la propia Contaduría y la Secretaría de Programación y

(92) Aunque, como hemos visto, esta encomienda puede ser exclusiva de la Cámara de Diputados.

Presupuesto para los efectos de establecer criterios contables.

Capítulo IV.- De la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

Comprende de los artículos 14 al 18, y establece el concepto de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

Capítulo V.- De la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

Comprende de los artículos 19 al 26, y trata de aquellos actos que serán revisables y la forma en que se desarrollará esta actividad. Destaca el artículo 20 que establece sobre qué se hará la revisión (íntimamente vinculado a los artículos 30. y 14).

Capítulo VI.- De las responsabilidades.

Los artículos 27 al 36 se refieren a las responsabilidades administrativas, civiles o penales que podrán fincarse sobre aquellas personas que causen un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal.

Capítulo VII.- De la prescripción.

Se trata de ella en los artículos 37, 38 y 39, estableciendo, entre otros supuestos, que la prescripción de las responsabilidades civiles o administrativas, ocurre al transcurrir cinco años, contados a partir del acto u omisión que hayan dado origen a la responsabilidad.

El procedimiento cronológico de la revisión de la Cuenta Pública es el siguiente:

La Secretaría de Programación y Presupuesto consolidará los estados financieros y demás información relativa que emane de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

Posteriormente deberá formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal (artículo 43 aludido), en la que se incluirán los recursos obtenidos por la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación (artículo 10 de esta última Ley), y someterla a la aprobación del Presidente de la República.

La Cuenta Pública deberá ser presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio

de cada año (artículo 74 constitucional, fracción IV, sexto párrafo), quien deberá enviarla a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, para que ésta, a su vez, turne la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 10, fracciones I y II, Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Asimismo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública a la Comisión Permanente, la Contaduría Mayor de Hacienda deberá rendir un informe previo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la propia Comisión de Vigilancia (artículo 3o., fracción II, inciso a), de la misma Ley Orgánica).

A más tardar el 10 de septiembre siguiente, la Contaduría Mayor de Hacienda deberá rendir a la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, mismo que remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia (artículos 3o., fracción II, inciso b); 10, fracción V, y 26 de la Ley Orgánica citada).

Este último término podrá ser ampliado por un plazo que no excederá de tres meses (artículo 26 mencionado).

Con las bases que hemos dado, veamos a continuación la situación de la deuda nacional según la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y el por qué de considerar insuficiente el control que en ella se establece.

Del articulado de esta Ley, contienen supuestos relevantes respecto al control político de la deuda nacional, los artículos 3o., 11, 14, 20 y 23.

Señala el artículo 3o. (93):

"La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría y, con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones:

"I.- Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la cuenta pública:

"a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento

(93) De las diez fracciones que integran este artículo solamente se citan las dos primeras, por ser en ellas en donde encontramos aspectos vinculados directamente con la deuda nacional.

del Distrito Federal y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública y demás ordenamientos aplicables en la materia;

"b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;

"c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y

"d) Aplicaron los recursos de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley.

## "II. Elaborar y rendir:

"A) A la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. Este informe contendrá, enunciativamente, comentarios generales sobre:

"1) Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;

"2) Los resultados de la gestión financiera;

"3) La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

"4) El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;

"5) El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares; y

"6) El análisis de las desviaciones presupuestales.

"B) A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe contendrá, además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en

la realización de las actividades mencionadas en este artículo."

Análisis del artículo 3o., fracciones I y II:

Del párrafo inicial:

Como hemos señalado, las funciones de contraloría que tiene encomendadas la Contaduría Mayor de Hacienda, se ejercen una vez realizados los actos sujetos a control, es decir son posteriores.

Del primer párrafo de la fracción primera:

Dado que en el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, también se incluyen, además de la Presidencia de la República, a los órganos desconcentrados y a la totalidad de las entidades paraestatales federales, debemos entender que, con respecto a la deuda nacional y cuando ejerzan empréstitos sobre el crédito de la Nación, éstas últimas también están incluídas en el control de la deuda nacional de la Contaduría Mayor.

Asimismo, este primer párrafo tiene mucha importancia en cuanto a que, junto con el primer párrafo de la fracción II, constituyen las dos fases en que se divide el control de la Contaduría Mayor: la verificación de los actos jurídicos y la elaboración y rendición de cuentas respecto a tal verificación.

Del inciso a):

Creemos que este inciso es el más importante de los supuestos previstos en este artículo, y quizá en la propia Ley de mérito, pues en él encontramos señalado fundamentalmente el objeto materia de control por parte de la Contaduría Mayor.

Aquí es imprescindible recordar que hemos dicho que el objeto principal del control político que lleva a cabo la Contaduría Mayor es el de conocer los resultados de la gestión financiera, y que ésta consiste en la realización de determinados actos financieros por parte del Poder Ejecutivo según lo que previamente le ha encomendado el Poder Legislativo.

Pues bien, en este entendido, al inciso a) de que se trata podemos dividirlo, en cuanto al objeto materia de control, en dos partes:

1. La primera que se refiere estrictamente a la gestión financiera, y que la encontramos cuando se refiere a la verificación de aquellas operaciones realizadas con base en la Ley de Ingresos de la Federación y al Decreto del

Presupuesto de Egresos de la Federación (amén de los ordenamientos legales correspondientes al Departamento del Distrito Federal). Es decir, son actos concretos, específicos, aprobados por el Poder Legislativo o por la Cámara de Diputados, son un mandamiento al Ejecutivo, y además, constituyen los actos legales por los que se manifiesta la voluntad política del propio Poder Legislativo o de la Cámara de Diputados. Significan señalarle al Poder Ejecutivo la forma en que deberá efectuar la gestión financiera.

2. La segunda, que la encontramos cuando el inciso a) en cuestión se refiere a la verificación del cumplimiento de la gestión financiera con las respectivas disposiciones contenidas en las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia. No podemos considerar que al hacer la Contaduría Mayor la verificación del cumplimiento de las operaciones respectivas con respecto a tales ordenamientos, constituya la verificación del cumplimiento a la misma gestión financiera, pues los actos que se hayan realizado son fundamento en estas leyes no ha sido aprobados específicamente, cada uno, por el órgano legislativo; por el contrario, son actos ya autorizados de manera general por el mismo órgano legislativo al hacer la expedición de dichas leyes. Pero en ellas nunca encontraremos la voluntad política del Poder Legislativo o de la Cámara de Diputados para un ejercicio fiscal determinado. En ellas no se consignará en concreto el camino que seguirá la República. Es decir, estas leyes constituyen la base de la gestión financiera, son su guía, la forma general en que aquella habrá de efectuarse. Confirma lo dicho, el hecho de que en las Leyes General de Deuda Pública y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, ya antes analizadas en este trabajo, contienen aspectos mínimos respecto del control político financiero, refiriéndose principalmente al control administrativo financiero de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.

En pocas palabras, estas leyes contienen las bases con las cuales habrá de realizarse la gestión financiera, implícitamente ordenado y considerado por el órgano legislativo al aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Veamos ahora el control político posterior de la deuda nacional en el inciso a) en comentario.

Por las razones que hemos dado, este control no lo podemos encontrar sino cuando la Contaduría Mayor hace la verificación de la gestión financiera, toda vez que dentro de la Ley de Ingresos de la Federación se encuentran los recursos que se podrán obtener de la contratación de

empréstitos sobre el crédito de la Nación, y asimismo, en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, el ejercicio de tales recursos. Destaca en ello que mediante la Ley y el Decreto mencionados la voluntad del órgano legislativo es específica, señalando montos concretos.

Ahora bien, ¿cuáles son las características de este control sobre la deuda nacional?

Consideramos que es un control sobradamente insuficiente, y lo afirmamos, no tanto por el mismo contenido del inciso a) en análisis, el cual consideramos adecuado en cuanto a las atribuciones que concede a la Contaduría Mayor en materia de deuda nacional, sino porque la verificación de las operaciones en él referida está fundamentada en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Es decir, la insuficiencia de su control, radica en que la voluntad del órgano legislativo manifestada en estos ordenamientos, tratándose de deuda nacional, es imperfecta desde un punto de vista constitucional.

Es de suma importancia que la idea anterior quede asentada lo más claro posible, dado que a ella obedece todo el desarrollo que hemos hecho en este tema, ya que es la principal que nos interesa sostener. Por ello habremos de abundar un poco más al respecto.

La gestión financiera comprende tres actos principales: a) la manifestación de la voluntad del órgano legislativo; b) la gestión misma realizada por el Poder Ejecutivo, y c) la verificación de la encomienda hecha.

En materia de deuda nacional, el órgano Legislativo al aprobar su contratación y ejercicio deberá ajustarse a los principios constitucionales, señalados en la fracción VIII del artículo 73.

Pues bien, ¿qué ocurre, entonces, si al manifestar su voluntad el órgano legislativo no se ajusta a lo establecido en la Constitución General?

Y afirmamos que no se ajusta por todo lo dicho al hacerse el análisis de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando acreditamos que estos ordenamientos están muy lejos del texto constitucional.

Lo que va a ocurrir es que cuando se haga la verificación de la gestión financiera de la deuda nacional hecha por el Ejecutivo, esta verificación tendrá un vicio constitucional de origen, que la hará insuficiente, dado que los ordenamientos a los que se circunscribirá tal verificación no llevan a cabo un control previo efectivo y suficiente de la deuda nacional. Así, si el punto de partida

es insuficiente, el resultado no podrá tener otra característica que la de ser también insuficiente.

Por lo que respecta a la segunda parte en la que hemos dividido al inciso a) de la fracción I del artículo 30. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, pensamos que es adecuado que la verificación que hace la propia Contaduría Mayor de la gestión financiera, en la que se incluye la deuda nacional, comprenda también la verificación del cumplimiento a las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y a la Orgánica de la Administración Pública Federal. Aunque, como hemos señalado, esta última verificación no debemos entenderla referida a la gestión financiera misma, sino a algo accesorio a ella; pues no se verificará la voluntad específica del órgano legislativo manifestada previamente al inicio del ejercicio fiscal de que se trate, sino el cumplimiento a las bases generales conforme a las cuales debió llevarse a cabo la propia gestión financiera. Por lo tanto, en este último supuesto, se atiende más a la legalidad de los actos realizados, mientras que, en la verificación del cumplimiento a la Ley de Ingresos y al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, se atiende más al equilibrio de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; a su contenido político.

Del inciso b):

Este inciso tiene su origen en el párrafo cuarto de la fracción IV, del artículo 74 constitucional, que señala que la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto comprobar el cumplimiento de la gestión financiera de los objetivos contenidos en los programas.

En cuanto a la deuda nacional según expresamos en el Capítulo II de este trabajo la programación del presupuesto tiene importantes consecuencias, dado que será precisamente a través de programas como se ejerzan los recursos crediticios. Pero desde el punto de vista del control por órgano político de la deuda nacional a través de los programas, se presenta según vimos en el capítulo citado, una escasa participación de dicho órgano político. Lo anterior, tiene su origen en el mismo artículo 26 constitucional, último párrafo, que limita la participación del Congreso en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, a lo que determine la ley; siendo ésta la Ley de Planeación, que en su artículo 50. establece que el Congreso, tan sólo podrá examinar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y en los casos previstos por dicha ley, formular las observaciones que estime pertinentes, durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

De esta forma, el que la Cámara de Diputados a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, verifique el cumplimiento del ejercicio de los presupuestos con los programas y



subprogramas aprobados, no nos parece algo lógico ni sistemático, tomando en consideración para ello que el órgano legislativo revisará actos en cuya aprobación no ha intervenido. Esta situación encuentra su origen en el aludido artículo 26 de la Carta Magna, y creemos que la solución también se encuentra en hacer la reforma del texto constitucional. Es paradójico que en la planeación nacional del desarrollo se dé cabida a distintos grupos sociales, y casi ninguna presencia al órgano genuino y constitucional de representación popular.

1 Del inciso c):

El contenido de este inciso creemos que está incluido dentro del inciso a) de la fracción I en análisis, dado que los términos, montos y partidas de los programas de inversión, no podrán ser aprobados sino por la Secretaría de Programación y Presupuesto y, tratándose de deuda nacional, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, supuestos que ya están contemplados, en cuanto a la verificación de las operaciones respectivas, en el inciso a) mencionado, al referirse a las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y General de Deuda Pública.

Del inciso d):

Este inciso también podría estar subsumido en el inciso a), no obstante lo cual, consideramos loable la intención del legislador de referirse específicamente a los recursos de financiamientos, y por ende, de los derivados de la deuda nacional.

Este inciso es insuficiente por lo que respecta a un adecuado control político de la deuda nacional, principalmente por dos razones:

a) Que al hablar de la verificación de la aplicación de los recursos con la periodicidad establecida por la ley, carece de fundamento, pues no existe ley alguna que establezca tal periodicidad, si acaso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de la Ley General de Deuda Pública, podrá determinar tal periodicidad y forma, pero, como vemos, ello no es realizado por el órgano político, sino por la Dependencia citada.

b) Que al establecer que los recursos provenientes de financiamientos deberán aplicarse en la forma establecida por la ley, misma que no podrá ser sino la Ley General de Deuda Pública, único ordenamiento legal que trata de la forma en que se erogarán estos recursos, está situándose en el mismo supuesto señalado en el inciso a) de la fracción I del artículo 3o. en análisis, toda vez que está remitiendo el control político de la Contaduría Mayor a una ley que trata fundamentalmente del control administrativo, en la que la

participación del órgano legislativo es mínima e insuficiente, por lo que, al hacer la propia Contaduría Mayor la verificación de que se trate, se presentará el problema comentado, en cuanto a que tal verificación no versará sobre actos previamente aprobados por el órgano legislativo.

Para que esta verificación fuera completa, la remisión de que trata el inciso d) debiera hacerse expresamente a la Ley de Ingresos y al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, en el entendido de que en estos cuerpos legales las aprobaciones correspondientes del órgano legislativo, deberán hacerse en estricto apego a la fracción VIII del artículo 73 constitucional, conteniendo, por lo menos, las características que en su oportunidad señalamos.

Del primer párrafo de la fracción II:

Constituye la segunda parte en que la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda ha dividido al control político de la gestión financiera: la de la elaboración y el rendimiento del informe de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública.

Del inciso a):

El informe previo de que trata este inciso puede llegar a tener suma importancia, pues puede proporcionarle a la Cámara de Diputados criterios relativos al ejercicio fiscal inmediato anterior al que está transcurriendo, que pueden serle de gran utilidad en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal siguiente. En cuanto a la deuda nacional, y en general a la Ley de Ingresos de la Federación, destaca que, como consecuencia de que la revisión de la Cuenta Pública la hace la Cámara de Diputados y no el Congreso de la Unión, a éste no se le rinde el informe previo, por lo que se le restan elementos de juicio para llevar a cabo la aprobación de la propia Ley de Ingresos de la Federación, en la que se incluyen las autorizaciones para celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación.

Asimismo, es criticable la última parte de este inciso a), pues señala, con carácter meramente enunciativo, los aspectos sobre los que el informe previo deberá hacer comentarios generales. Por lo mismo de ser enunciativo también se podrán hacer comentarios generales sobre la deuda nacional. Creemos que dentro de los aspectos que enumera se debiera incluir expresamente este último concepto, dado que su importancia, en mucho, así lo justifica.

Del número 1):

Su contenido podría ser una buena base para el control por órgano político sobre la deuda nacional, si dentro de tales principios de contabilidad se estableciera que el

crédito de la Nación tendrá una contabilidad especial e independiente de la de los demás recursos.

Del número 2):

Este será el contenido fundamental del informe previo, siendo aplicable en cuanto a lo que debemos entender por la gestión financiera, lo dicho anteriormente.

Del número 3):

Dado el concepto que hemos dado de la gestión financiera, este número estaría subsumido en el inmediato anterior.

Del número 4):

A este número le serían aplicables los comentarios expresados para el inciso b) de la fracción I, del artículo 3o. de mérito, en el sentido de que no nos parece lógico ni sistemático que la Contaduría Mayor rinda a la Cámara de Diputados un informe previo de actos no aprobados por la misma Cámara.

Del número 5):

Se refiere al análisis específico de diferentes rubros de lo que constituye la gestión financiera. Dentro de tales rubros cabría hacer el análisis de los recursos que se hubieren ejercido de la deuda nacional; legalmente nada lo impediría y sería muy provechoso para el control por órgano político del crédito de la Nación.

Del número 6):

Es un supuesto de gran trascendencia en relación a los criterios o bases que puede proporcionar a la Cámara de Diputados, y que hace manifiesta la necesidad de que, al menos tratándose de la deuda nacional, la revisión de la Cuenta Pública sea una facultad del Congreso de la Unión y no tan solo de la Cámara de Diputados.

Del inciso b):

Sería aplicable lo que previamente hemos señalado respecto a que:

a) El informe se rinda exclusivamente a la Cámara de Diputados;

b) En sí mismas las facultades concedidas a la Contaduría Mayor de Hacienda a través de su Ley Orgánica son adecuadas; y

c) Que la insuficiencia de esta ley radica en que el control político de la gestión financiera que en ella se trata, está remitido a leyes que, en materia de deuda nacional, no se ajustan estrictamente a nuestra Carta Magna, siendo, por lo mismo, un control poco riguroso.

El 11 es el siguiente artículo de la Ley en comentario que presenta aspectos destacados en relación al control por órgano político de la deuda nacional, mismo que dispone:

"Con objeto de uniformar los criterios en materia de contabilidad gubernamental y archivo contable, la Secretaría de Programación y Presupuesto dará a conocer con oportunidad a la Contaduría Mayor de Hacienda, las normas, procedimientos, métodos y sistemas que emita e implante, de acuerdo con las facultades que le confieran las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, debiendo tomar en cuenta las recomendaciones que sobre el particular le formule la Contaduría Mayor de Hacienda.

"La Secretaría de Programación y Presupuesto dará a conocer con oportunidad a la Contaduría Mayor de Hacienda, los programas mínimos de auditoría interna que fije para las entidades."

Análisis del artículo 11:

Del primer párrafo:

Nos parece adecuada la intención de la Ley en cuestión, de uniformar los criterios que deberán seguirse en materia de contabilidad gubernamental y archivo contable, pues origina una mayor eficacia en el control por órgano político sobre la gestión financiera, en general. Quizá no estemos muy de acuerdo en la última parte de este primer párrafo del artículo 11, en cuanto a que la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá tomar en cuenta las recomendaciones que sobre el particular formule la Contaduría Mayor, puesto que tan sólo dicha Dependencia deberá "tomar en cuenta" la opinión de la Contaduría Mayor, misma que, por otra parte, queda considerada para tales efectos como una mera recomendación. En cambio, por lo que respecta a la deuda nacional, el artículo de mérito sí debió hacer una mención específica, en el sentido de que debiera llevarse una contabilidad diferente a la de los demás recursos, para que, de esta forma, el control político sobre la misma deuda fuera más cognoscible.

Del segundo párrafo:

Consideramos adecuada esta comunicación entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Contaduría Mayor, salvo por la circunstancia de que no se señalen los

efectos que, para la revisión que hace la propia Contaduría, tendrán las auditorías internas que practique la Secretaría mencionada, sobre todo si consideramos que en este segundo párrafo se hace referencia a los dos tipos de control financiero que existen: el administrativo y el político.

Para los fines que nos ocupan, el siguiente artículo de la ley de mérito que nos parece trascendente es el 14, que dispone:

"Para los efectos de esta ley, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal están constituidas por los estados contables y financieros y demás información que encuentren en 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.

"Asimismo, forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el del 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; sujetos a control presupuestal, de acuerdo con las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública."

#### Análisis del artículo 14:

##### Del primer párrafo:

En nuestra opinión este artículo es el mejor acabado de cuantos componen esta Ley. En tal precepto se señala adecuadamente el concepto de la Cuenta Pública, pues se precisa, por una parte, que consistirá en el registro de las operaciones y, por otra, en los efectos de esas mismas operaciones ("... la incidencia ... en el activo y pasivo totales ... y en su patrimonio neto ..."). Es decir, por los términos en que está redactado este artículo 14, la Cuenta Pública no sólo comprende una mera revisión contable sino que también, y sobretodo, un análisis financiero de estas operaciones; consiste, por lo tanto, en una revisión política de las consecuencias de la gestión financiera.

Aunque incipiente, otro aspecto positivo del primer párrafo del artículo 14 en estudio, es el de referirse expresamente a la deuda nacional. Como vemos en la última

parte de dicho párrafo, la Cuenta Pública además deberá contener los estados detallados de la deuda pública federal, en la que se comprende a la deuda nacional, lo que constituye un avance considerable en esta ley, pues ya de manera específica se está tratando de la deuda nacional. Sin embargo aún hay varios aspectos por aclarar cuando la ley utiliza el término de "estados detallados", pues cabe preguntarnos si sólo se refiere a montos netos de endeudamiento, o también se incluyen las características de los empréstitos, su moneda y lugar de pago, sus montos, plazos, tasas, y, sobretodo, que el destino de los mismos haya sido cualesquiera de los establecidos en la fracción VIII del artículo 73 constitucional.

Pero la insuficiencia del artículo 14 en cuanto al control por órgano político sobre la deuda nacional, sigue presente, dado que dicho control radica en una circunstancia que ya hemos analizado en el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda: la de que la verificación de la gestión financiera tiene como base a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales no se ajustan al texto constitucional.

Del segundo párrafo:

Este párrafo es de suma importancia pues incluye al sector paraestatal federal dentro del control político de la Contaduría Mayor, que en términos generales habrá de seguir los lineamientos del correspondiente al sector centralizado.

En cuanto a la deuda nacional, cabría hacer los mismos comentarios que los expresados para el párrafo anterior de este artículo.

A continuación corresponde tratar del artículo 20, cuyo texto es el siguiente:

"La revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, precisará el ingreso y el gasto públicos, determinará el resultado de la gestión financiera, verificará si el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos y de las leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, comprobará si el gasto público se ajustó a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y si se han cumplido los programas y subprogramas aprobados.

"La revisión no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos, y verificará la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizadas o de mercado, y de las cantidades erogadas.

"Si de la revisión aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, o en los ingresos percibidos, se determinarán las responsabilidades procedentes y se promoverá su fincamiento ante las autoridades competentes."

Análisis del artículo 20:

Del párrafo inicial:

En general este artículo se encuentra intimamente vinculado con el artículo 14, pues en tanto éste proporciona el concepto de Cuenta Pública, el artículo 20 señala los aspectos que comprenderá la revisión de la Contaduría Mayor de la propia Cuenta Pública.

El párrafo en análisis representa una confirmación a lo dicho respecto de la gestión financiera, ya que se precisa claramente que la revisión de la Contaduría Mayor versa primariamente sobre la Ley de Ingresos y el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Es decir, son su objeto medular y que representan el control sobre actos previamente aprobados por el órgano legislativo.

Este párrafo contiene cinco supuestos, mismos que se relacionan con el control por órgano político sobre la deuda nacional. Tales supuestos son los siguientes:

La revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal:

a) Precisaré el ingreso y el gasto públicos: este supuesto es indicativo en cuanto a que esta revisión comprenderá ambos aspectos presupuestales, y no sólo del gasto, destacando que tanto en el ingreso como en el gasto se presenta jurídicamente la deuda nacional;

b) Determinaré el resultado de la gestión financiera: constituye el objeto final de la revisión de la Deuda Pública, es la consecuencia de la misma; es el llegar al conocimiento de los resultados de lo realizado por el Poder Ejecutivo según lo autorizado por el órgano legislativo. Ahora bien, por lo que toca a la deuda nacional, la determinación del resultado no podrá ser suficiente dados los fundamentos que tiene esta revisión, según hemos visto;

c) Verificaré si el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos y de las leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia: este supuesto es un efecto del anterior, pues significa la forma en que, por lo que respecta a los ingresos, se determina el resultado de la gestión financiera. Dado el desapego de la Ley de Ingresos de

la Federación a la Constitución General en materia de deuda nacional, su verificación no será suficiente;

d) Comprobará si el gasto público se ajustó a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal: al igual que el supuesto citado en el inciso precedente, este supuesto también es un efecto de que mediante la revisión de la Cuenta Pública se buscará determinar el resultado de la gestión financiera, con la salvedad de que se refiere a los egresos. Reiteramos que en materia de deuda nacional esta comprobación será insuficiente porque el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, al igual que la Ley de Ingresos, no se sujeta a nuestra Ley Suprema; y

e) Comprobará si se han cumplido los programas y subprogramas aprobados: aún y cuando dentro de tales programas y subprogramas se encuentra la erogación de recursos de la deuda nacional, mediante esta comprobación la Contaduría Mayor revisará actos que no han sido previamente aprobados por el Congreso, con los inconvenientes que ya hemos mencionado con anterioridad.

#### Del segundo párrafo:

En el evento de que algún día la revisión de la Cuenta Pública por órgano político en materia de deuda nacional llegare a ser suficiente, este párrafo sería de importantísimas consecuencias, dado que con fundamento en lo que en él se establece, la revisión de la Cuenta Pública comprendería la totalidad del fenómeno crediticio, pues no se limitaría a una revisión de lo que legalmente el órgano legislativo ha encomendado al Poder Ejecutivo, sino también a la prosecución de objetivos económicos previamente fijados por el propio órgano legislativo.

#### Del último párrafo:

Señala diversos supuestos de incumplimiento que puedan dar origen al financiamiento de responsabilidades. Este tema es tratado ampliamente en el Capítulo Sexto de la Ley Orgánica en comentario; creemos que su inclusión en este artículo obedece a razones sistemáticas, dado que en el mismo se establece en qué consistirá la revisión de la Cuenta Pública, y resulta lógico establecer las consecuencias que ella podrá generar.

Para finalizar el estudio de esta Ley, veamos lo establecido en el artículo 23, que dispone:

"A solicitud de la Contaduría Mayor de Hacienda, las entidades le informarán de los actos, convenios o contratos de los que les resulten derechos u obligaciones, con objeto de verificar si de sus términos y condiciones pudieran



derivarse daños en contra de la Hacienda Pública Federal o de la del Departamento del Distrito Federal, que afecten a la Cuenta Pública o impliquen incumplimiento de alguna ley relacionada con la materia".

Consideramos que tratándose de la deuda nacional, debiera establecerse que la verificación será mediante la entrega de la totalidad de aquellos documentos en los que se consignen los convenios o contratos por los que se hayan creado, transferido, modificado o extinguido derechos u obligaciones de los Estados Unidos Mexicanos.

Al menos en materia de deuda nacional, la revisión no debe reducirse a la información que se proporcione mediante formatos sino que debe comprender a la fuente misma de la obligación.

Asimismo, creemos que este principio podría tener un conveniente desarrollo en la Ley General de Deuda Pública, estableciéndose que, a solicitud del Congreso de la Unión, durante el ejercicio fiscal de que se trate, el Ejecutivo Federal deberá enviar los convenios o contratos que se hayan suscrito sobre el crédito de la Nación. Lo anterior en el entendido de que tal supuesto requeriría de una enmienda a la fracción VIII del artículo 73 constitucional.

## CONCLUSIONES

1. Es necesario precisar legalmente la diferencia conceptual entre deuda nacional y deuda pública, a fin de que cabalmente pueda ser determinada la materia objeto de control político.
2. El Congreso de la Unión deberá tener mayores facultades en la planificación democrática, dado que ésta, en gran parte, se realiza con recursos del débito nacional aprobado por el propio Congreso de la Unión.
3. De conformidad con la fracción VIII del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión está facultado para mandar pagar la deuda nacional; supuesto que no es acatado en virtud de que el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación es de aprobación exclusiva de la Cámara de Diputados.
4. La Contaduría Mayor de Hacienda deberá ser un órgano técnico dependiente del Congreso de la Unión y no solamente de la Cámara de Diputados, pues el control político posterior que se lleva a cabo a través de la Contaduría Mayor versa, además del Presupuesto de Egresos, sobre la Ley de Ingresos de la Federación y la propia deuda nacional, destacando que estas dos últimas materias son competencia del Poder Legislativo.
5. Tratándose de deuda nacional, las autorizaciones que contenga la Ley de Ingresos de la Federación deberán hacerse expresamente con base en los supuestos que establece la Constitución General, señalándose, por lo menos, los montos a que podrá ascender cada concepto.
6. Igualmente, en las autorizaciones que contenga el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de deuda nacional, y que debieran otorgarse por el Congreso de la Unión, expresamente deberán precisarse los montos a que podrán ascender las erogaciones correspondientes a cada supuesto constitucional.
7. Debe establecerse constitucionalmente que, a solicitud del Congreso de la Unión, éste también estará facultado para aprobar las características de los empréstitos en materia de deuda nacional, para que de esta forma no sólo apruebe montos netos como actualmente ocurre. Destaca en este punto las garantías que podrán constituirse.
8. Asimismo, debe establecerse que durante el ejercicio fiscal de que se trate, el Congreso de la Unión estará obligado a efectuar una revisión de la contratación y el ejercicio de la deuda nacional.

9. La Ley General de Deuda Pública merece una revisión exhaustiva a fin de que no limite la actividad del Congreso de la Unión, como actualmente sucede, contraviniendo a nuestra Carta Magna.
10. En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público deberá regularse de manera diferente a la erogación de aquellos recursos que provenga de financiamientos que se obtengan sobre el crédito de la Nación, que a la de los demás recursos, dado que constitucionalmente existe un tratamiento diverso a unos y a otros recursos.
11. Principalísimamente, por la importancia que en la vida social y económica de nuestro país tiene y tendrá la deuda nacional, es imprescindible que se incremente y, en su caso, se haga positiva la participación del Poder Legislativo en el fenómeno crediticio, para que de esta forma se fortalezcan los principios del equilibrio de Poderes y de su división, alejándonos de situaciones despóticas y colocando a nuestro país en un grado superior de democracia, entendiéndola así como un concepto y una práctica perfectibles.
12. Un control suficiente por órgano político sobre la contratación y el ejercicio de la deuda nacional, la haría más responsable, teniendo, entre otras consecuencias, la de incrementar la capacidad de pago de la Nación.
13. La revisión que en la actualidad hace la Contaduría Mayor de Hacienda deja al Poder Ejecutivo a merced de la Cámara de Diputados, que por sí sola, no integra poder, lo que democráticamente es una circunstancia inadmisibles. Repetimos, la Contaduría Mayor de Hacienda debe ser un órgano dependiente del Poder Legislativo.
14. Es insuficiente el control por órgano político que se realiza a través de la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la deuda nacional, porque las leyes reglamentarias y el decreto en los que se fundamenta dicho control, son, tratándose de la deuda nacional, también insuficientes.

## B I B L I O G R A F I A

## I. DOCTRINA

- BAZANT, Jan, Historia de la deuda exterior de México (1823-1946), México, El Colegio de México, 1968 (1a. ed.).
- BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, México, Ed. Porrúa, 1986 (20a. ed.).
- CARPISO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980 (4a. ed.).
- DEL CUETO LEGASPI, Roberto, Programas de Cobertura de Riesgos Cambiarios, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, número 16, 1984.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916 y 1917.
- FAYA VIESCA, Jacinto, Finanzas Públicas, México, Ed. Porrúa, 1986 (2a. ed.).
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1986 (25a. ed.).
- GREEN, Rosario, El endeudamiento público externo de México 1940-1973, México, El Colegio de México, 1976 (1a. ed.).
- Deuda externa y banca transnacional en México 1970-1986, Pasado y Presente de la deuda externa de México, México, El Día-Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora, 1988 (1a. ed.).
- HAMILTON, A., MADISON, J., y JAY, J, El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1987 (4a. reimp.).
- MANN, F.A., El aspecto legal del dinero, México, Banco de México - Fondo de Cultura Económica, 1986 (1a. ed.).
- MARTNER, Gonzalo, Planificación y presupuesto por programas, México, Siglo Veintiuno Editores, 1986 (15a. ed.).
- MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat, barón de, Del Espíritu de las Leyes, México, Ed. Porrúa, 1987 (7a. ed.).
- ORTIZ-URQUIDI, Raúl, Derecho Civil, Parte General, México, Ed. Porrúa, 1982 (2a. ed.).

- RETCHKIMAN K. Benjamin, Teoría de las Finanzas Públicas, Tomos I y II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987 (1a. ed.).
- RUIZ, Eduardo, Derecho Constitucional, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facsímil, 1978 (1a. reimp.).
- SIQUEIROS, José Luis, Aspectos Jurídicos de la Moratoria, publicación en el periódico "Excélsior" del 2 de mayo de 1988.
- SOFOCLES, Las Siete Tragedias, Antígona, México, Ed. Porrúa, 1969 (6a. ed.).
- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1985 (21a. ed.).
- VAZQUEZ ARROYO, Francisco, Presupuestos por programas para el sector público de México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982 (4a. ed.).
- VAZQUEZ PANDO, Fernando A., Notas para el estudio de la nueva Ley General de Deuda Pública, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, No. 9, 1977.

## II. LEGISLACION

- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1928, reformado.
- Código de Comercio. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 al 13 de octubre de 1889, reformado.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10. al 21 de septiembre de 1932, reformado.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1857). Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1857, derogada.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Expedida el 31 de enero de 1917 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero del mismo año, reformada.
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1988. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1987.

- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1989. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1988.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1988. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1987.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1990. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1989.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1989. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1988.
- Ley de Obras Públicas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980, reformada.
- Ley de Planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976, reformada.
- Ley General de Bienes Nacionales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982, reformada.
- Ley General de Deuda Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976, reformada.
- Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de julio de 1931, reformada.
- Ley Orgánica del Banco de México. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1984.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1979, reformada.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, reformada.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14  
de enero de 1985, reformada.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejecutivo Fiscal de  
1990. Publicada en el Diario Oficial de la Federación  
del 28 de diciembre de 1989.

### III. OTRAS OBRAS

Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia  
Española, Ed. Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1972.

Normas y Procedimientos de Auditoría Instituto Mexicano de  
Contadores Públicos, A.C., México, IMCP, 1984 (15a. ed).

## I N D I C E

Introducción.....	1
A) Planteamiento del Problema.....	1
B) Antecedentes Históricos.....	2
Capítulo I. La Deuda Nacional.....	17
A) Concepto.....	17
B) Naturaleza Jurídica.....	20
C) Deuda Nacional Interior y Exterior.....	21
D) Deuda Nacional Directa y Contingente. ....	23
E) Sujetos Acreedores y Sujetos Deudores.....	27
1. Sujetos Deudores de la Deuda Nacional.....	27
2. Sujetos Acreedores de la Deuda Nacional Exterior.....	29
A) Oficiales.....	29
B) Privados.....	32
3. Sujetos Acreedores de la Deuda Nacional Interior.....	32
F) Contratación.....	38
G) Organó encargado de su aprobación.....	39
H) Pago.- Consecuencias.....	41
1. Extinción.....	42
2. Conversión.....	43
3. Consolidación.....	44
4. Moratoria.....	44
5. Repudio.....	46
I) Control.....	47
1. Político.....	47



2. Administrativo.....	48
Capítulo II.- Algunas consideraciones económicas y sociales que originan la contratación de la Deuda Nacional.....	50
A) El déficit público. Gastos de Inversión y de Consumo.....	51
B) La planificación democrática. El Artículo 26 constitucional y la Ley de Planeación.....	56
C) Capitalización Económica.....	62
Capítulo III.- El control por Organo Político, según la Constitución y las leyes reglamentarias correspondientes, sobre la Deuda Nacional. Introducción.....	69
A) Supuestos constitucionales señalados en la fracción VIII del Artículo 73 para la contratación y el gasto de la Deuda Nacional.....	79
1. Obras que directamente producen un incremento en los ingresos públicos.....	82
2. Regulación Monetaria.....	84
3. Las operaciones de conversión.....	89
4. La contratación de la Deuda Nacional derivada de los casos de emergencia declarados por el Presidente de la República en los términos del Artículo 29 constitucional.....	91
5. Crítica.....	93
B) El Organo Político con respecto a lo ordenado por la fracción VIII del Artículo 73 constitucional.....	96
1. Su contratación.....	96
A) La Ley de Ingresos de la Federación.....	96
B) La Ley General de Deuda Pública.....	102
2. Su ejercicio.....	108
A) El Presupuesto de Egresos de la Federación.....	108
1. Naturaleza Jurídica.....	108

2. Situación de la Cámara de Senadores.....	116
B) El presupuesto por programas.....	121
C) La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.....	125
3. La revisión de la Cuenta Pública por la Contaduría Mayor de Hacienda en lo concerniente a la Deuda Nacional.....	130
A) Naturaleza Jurídica del Organo Competente. Crítica.....	130
B) Insuficiencia constitucional y legal en el ejercicio de sus funciones de control y revision.....	132
Conclusiones.....	152
Bibliografía.....	154
Indice.....	158