

439
207



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**"LA DEUDA PUBLICA FEDERAL
EN MEXICO"**

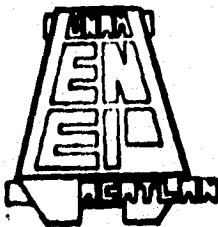
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

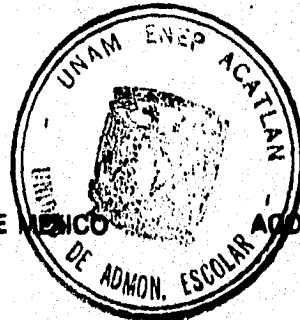
P R E S E N T A :

ELSA VELAZQUEZ CHAVARRIA



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

AGOSTO DE 1998



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

439
207

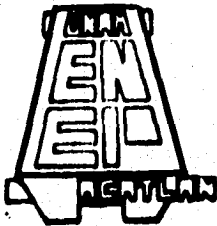


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

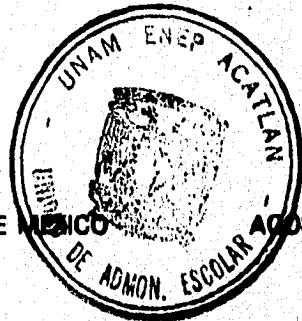
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**"LA DEUDA PUBLICA FEDERAL
EN MEXICO"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ELSA VELAZQUEZ CHAVARRIA



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO



AGOSTO DE 1966

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**MI AGRADECIMIENTO ES A DIOS
POR DARME LA OPORTUNIDAD DE VIVIR**

**DEDICO EL TRABAJO A MI FAMILIA
POR TODO SU APOYO Y SU CARÍO**

**GRACIAS LIC. EMIR SÁNCHEZ Z.
POR HABER ACEPTADO ASESORARME**

ÍNDICE GENERAL

Pág.

CAPÍTULO I TEORÍA GENERAL DE LA DEUDA PÚBLICA

1.- La actividad financiera del Estado.....	8
2.- Concepto de deuda pública.....	13
3.- Doctrinas relativas a la deuda pública.....	17
4.- Bases para la creación de deuda pública.....	22
5.- Funciones de la deuda pública.....	25
6.- Clasificación de la deuda pública.....	27
7.- La carga de la deuda pública.....	30

CAPÍTULO II REGULACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

1.- Desarrollo de los empréstitos públicos.....	35
2.- Regulación histórica de la deuda pública en México.....	61
3.- Regulación constitucional de la deuda pública.....	63
4.- Creación de la Ley General de Deuda Pública.....	70

CAPÍTULO III SUJETOS QUE PUEDEN CONTRAER DEUDA PÚBLICA

1.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.....	75
2.- El Departamento del Distrito Federal.....	81
3.- Los organismos descentralizados.....	85
4.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.....	93
5.- Las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas.....	101
6.- Los fideicomisos públicos.....	108

CAPÍTULO IV
FACULTADES DE LOS DISTINTOS ÓRGANOS DE GOBIERNO
EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA

1.- Facultades del H. Congreso de la Unión.....	115
2.- Facultades del Ejecutivo Federal.....	119
3.- Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi co.....	129

CONCLUSIONES.....	136
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	138
--------------------------	------------



INTRODUCCIÓN

La regulación jurídica de la deuda pública en México se ha dado en tiempos recientes, a pesar de que se haya hecho uso del crédito de la nación apenas cuando ésta luchaba por alcanzar su independencia.

Desde los antecedentes más remotos con que contamos y que se localizan en la Constitución Española promulgada en Cádiz en 1812, se confería al Poder Legislativo el manejo del endeudamiento público.

Tal principio es recogido por todos los ordenamientos Constitucionales que han tenido vigencia en nuestro país; es decir, se estableció por exclusión que el Poder Ejecutivo no pudiera decidir sobre esta materia tan delicada y por la cual se comprometía el crédito de los Estados Unidos Mexicanos.

El presente trabajo pretende mostrar como la idea original plasmada en nuestra Ley Suprema está muy lejos de la realidad.

Comenzamos desarrollando la parte teórica del trabajo, ésto es, analizando el concepto de "deuda pública", las escuelas que la han estudiado, las razones por las que se hace uso de ella, las funciones que desempeña, las clasificaciones que se han elaborado sobre la misma, y, se trata de establecer quién es el que realmente paga por la contratación de deuda.

Una vez entendido lo que es la deuda pública se hace una referencia histórica sobre el surgimiento y evolución del crédito público y su desarrollo en nuestro país. Asimismo, se estudian las disposiciones emanadas de la Constitución en materia de deuda pública, para terminar el capítulo con la creación de la Ley General de Deuda Pública.

Posteriormente encontramos a los distintos sujetos con capacidad para comprometer el crédito de la nación donde se aprecian con mayor amplitud las contradicciones existentes en nuestra legislación relativas a la organización de la Administración Pública Federal y que son objeto de estudio en nuestro trabajo por ser estas instancias las facultadas para contraer deuda pública federal.

Concluimos la exposición ubicando las facultades de los distintos órganos de gobierno referentes al endeudamiento público, con lo que tratamos de aclarar que el Poder Legislativo Federal realmente no controla la deuda nacional, la cual está sujeta a otros órganos de poder y a otras condiciones.

CAPÍTULO PRIMERO

TEORÍA GENERAL DE LA DEUDA PÚBLICA

1) LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

El Estado realiza diversas actividades para la ejecución de sus fines, pues no solo se orienta "al cumplimiento de sus leyes fundamentales y de sus objetivos políticos más trascendentes; también dirige su actividad diaria hacia grandes objetivos y metas sociales y económicas. La selección de objetivos socioeconómicos, la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza y la administración y gestión de los recursos patrimoniales son varias de las tareas más importantes del Estado, que constituyen precisamente la actividad financiera". (1)

Esta actividad tiene una importancia primordial para el Estado moderno, la cual, según Giannini, la cumple el Estado "para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas y se distingue de todas las demás en que no constituye un fin en sí misma, o sea que no tiende directamente a la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función instrumental de fundamental importancia, siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de todas las restantes actividades". (2)

Esta actividad ha sido definida por Joaquín B. Ortega como "la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines". (3)

Así observamos que la actividad financiera del Estado cumple con tres momentos esenciales: obtención de recursos; administración de los ingresos recabados y de los bienes patrimoniales; y la erogación de sus recursos para el cumplimiento de sus diversas finalidades.

Sergio Francisco de la Garza al analizar la actividad financiera del Estado la divide en tres periodos: "a) el de la obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto

1.- Faya Viesca, J., Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, México, 1986, p. 2.

2.- Citado por De la Garza, S. F. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 5.

3.- *Ibidem*, p. 6.

por institutos de derecho privado, como es la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de institutos de derecho público, por ejemplo, los diversos tipos de tributos, o por institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos; b) la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente, y c) la realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el Estado moderno se ha echado a costas". (4)

La ciencia que se encarga del estudio de la actividad financiera del Estado es el Derecho Financiero, la que define Sáinz de Bujanda como "la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático de las normas que regulan los recursos económicos que el Estado y los demás entes públicos pueden emplear para el cumplimiento de sus fines, así como el procedimiento jurídico de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que se destinan al cumplimiento de los servicios públicos". (5)

Para Giuliani Fonrouge es "el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus diferentes aspectos: órganos que la ejercen, medios en que se exterioriza y contenido de las relaciones que origina". (6)

Las dos definiciones que se han expuesto, consideramos son muy acertadas, pues ambas recogen los tres aspectos que comprende la actividad financiera del Estado, esto es, la obtención de ingresos, la gestión de bienes y recursos, y la erogación de los mismos; además de regular las relaciones jurídicas originadas por ella.

Aunque la mayoría de los autores al dar su concepto sobre el Derecho Financiero, se enfocan al financiamiento del

4.- *Ibidem*, p. 6

5.- Sáinz de Bujanda F., Hacienda y Derecho, Tomo 1, Instituto de Estudios Políticos, España, 1962, p. 33.

6.- Giuliani Fonrouge, C. M., Derecho Financiero, Vol. 1. Ediciones Depalma, Argentina, 1967, p. 33.

Estado mediante la tributación, los tratadistas mencionados ofrecen definiciones que dan cabida a los ingresos provenientes de otros medios, como serían los empréstitos.

Al respecto Sergio Francisco de la Garza establece una definición muy clara al decir: "El Derecho Financiero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado". (7)

El Derecho Financiero se divide tradicionalmente en tres ramas que corresponden a los momentos que abarca la actividad financiera del Estado: obtención, manejo y erogación de los recursos del Estado, siendo éstas el Derecho Fiscal, El Derecho Patrimonial y el Derecho Presupuestario, respectivamente.

De acuerdo al tema de nuestro trabajo, nos ocuparemos de ese primer momento de la actividad financiera del Estado, es decir, a la obtención de recursos que pertenece al Derecho Fiscal.

Este último término no es uniforme, en tanto que la doctrina italiana, española y brasileña utilizan la denominación Derecho Tributario, los alemanes prefieren Derecho Impositivo, mientras que los franceses y los mexicanos se refieren al Derecho Fiscal. (8)

Respecto a lo que debe entenderse por fiscal, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el Tribunal Fiscal de la Federación han vertido definiciones diversas en las tesis jurisprudenciales sustentadas por estos órganos colegiados.

El Tribunal Fiscal de la Federación en resolución de pleno de 16 de noviembre de 1937, dijo lo siguiente: "Debe atribuirse el carácter de fiscal a cualquier ingreso del erario, a toda prestación pecuniaria en favor del Estado, sin que interese distinguir si el deudor es un particular, persona física o moral, algún establecimiento que tiene en cierto aspecto funciones estatales, o

7.- De la Garza. S. F., Ob. cit., p. 17.

8.- Vid. Giuliani Fonrouge, C. M., Ob. cit., Vol. 1, p. 44 y 45.

algún ente público, ya sea entidad federativa u organismo municipal. Es decir, lo que da el carácter de fiscal a un crédito, es la circunstancia de que el sujeto activo de él sea el poder público, y no afecta el sujeto pasivo para precisar el carácter de la prestación adeudada; el sujeto activo y no el pasivo, proporciona el criterio necesario para precisar si la relación jurídica es de naturaleza fiscal". Y en otra parte de la misma resolución dice: "Este Tribunal no ha encontrado en los antecedentes doctrinales, legislativos y jurisprudenciales de México, ningún apoyo para excluir del sector fiscal la actividad del Estado en su carácter de persona de derecho privado, por lo que cabe concluir que por razón de su materia entran en la concepción genérica de crédito fiscal empleado por el artículo 14 de la Ley (de Justicia Fiscal) todos los créditos existentes en favor del erario federal". (9)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido un concepto mucho más restringido que el elaborado por el Tribunal Fiscal Federal, pues ha dicho que por materia fiscal debe entenderse: "todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de la infracción a las leyes que determinan impuestos".

En otras tesis ha sostenido que "por materia fiscal debe entenderse lo relativo a la determinación, la liquidación, el pago, la devolución, la exención, la prescripción o el control de los créditos fiscales, o lo referente a las sanciones que se impongan con motivo de haberse infringido las leyes tributarias". (10)

Esta definición, en opinión de Sergio Francisco de la Garza, resulta objetable, pues se confunde lo fiscal con lo tributario, siendo el primero un concepto más amplio que el segundo, ya que no solo comprende los ingresos obtenidos a través de la imposición, sino también los provenientes de otras fuentes de financiamiento.

Al respecto, el mencionado autor manifiesta su acuerdo con la tesis más amplia sustentada por el Tribunal Fiscal de la Federación en la cual se identifica como materia fiscal la que se

9.- Citado por Flores Zavala, E., Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, México, 1988, p. 20 y 21.

10.- Citado por De la Garza, S. F., Ob. cit., p. 19.

refiere a todos los ingresos del Estado, cualquiera que sea su naturaleza.

Dentro de los ingresos del Estado, "se encuentran los productos o precios, que tradicionalmente son los ingresos que percibe el Estado en sus actividades que no son de Derecho Público o por la explotación de sus bienes patrimoniales, ... tampoco forman parte de los ingresos tributarios los que percibe el Estado por concepto de empréstitos públicos o de préstamos privados", (11) los cuales se rigen por normas constitucionales y administrativas y no derivan del poder de imperio estatal.

Existen, además, otros recursos provenientes del crédito público, diversos de los anteriores que tampoco tienen naturaleza tributaria, como son los títulos de crédito emitidos por el Gobierno Federal, las utilidades derivadas de la acuñación de moneda y los procedentes de la emisión de billetes.

Igualmente quedan fuera de lo tributario los ingresos de tipo coactivo, conocidos con el nombre de "exacciones parafiscales". Y por último, los recursos procedentes de las penas pecuniarías.

Así que por todo esto adoptamos también el término Derecho Fiscal, con el objeto de dar cabida a todos los ingresos del Estado y no solo a los provenientes de la imposición.

Dentro de la división referente a los ingresos públicos puede situarse el **Derecho de la Deuda Pública**, "que es la rama del Derecho Financiero que organiza, como recurso constitutivo de la Hacienda, las diversas modalidades jurídicas de obtención de caudales por la vía del crédito público y regula los procedimientos y las formas de las obligaciones y empréstitos que en cada supuesto se concierten". (12)

De esta forma damos paso al siguiente punto de nuestro trabajo.

11.- Ibidem, p. 19 y 20.

12.- Ibidem, p. 20.

2) CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA

Antes de definir a la deuda pública, es necesario hacer algunas consideraciones acerca del concepto y la función del crédito público.

Empecemos por decir que crédito, significa, etimológicamente, creer o tener confianza. Dice Salvador Oría que este concepto ya aparecía en el siglo XVI y se ha mantenido hasta la actualidad, "vinculándose hoy como antaño, con la idea de confianza o fe en la persona; y en tal sentido genérico, la expresión crédito, se relaciona con dos formas de creencia: la confianza o fe en la moral de una persona dispuesta a cumplir sus deberes y obligaciones, y la creencia de que podrá cumplirla por disponer de medios económicos". (13)

De modo que, la base esencial del crédito es la confianza, y aún más si se trata del crédito público, pues ya que al otorgar un crédito privado pueden afluir otros factores, no así en el público, en el que la credibilidad en el Estado es lo que determina que se le otorgue un crédito.

Oría nos proporciona un concepto de crédito público, y expresa que por tal puede entenderse: "la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en préstamo, basada en la confianza de que goza por su patrimonio, los recursos de que puede disponer y su conducta" (14) y que se traduce en la emisión de deuda pública.

Para Benjamín Retchkiman, el crédito público significa un acto de confianza mediante el cual el Estado entrega documentos de pago futuro a inversionistas de todo tipo, tanto institucionales como individuales, a cambio de recursos monetarios. (15)

El crédito público viene a ser un instrumento moderno de la macroeconomía, complementario de los recursos fiscales, como medida de financiamiento del Estado y encauzador de la política

13.- Citado por Giuliani Fonrouge, C. M., Ob. cit., Vol. 1, p. 1174.

14.- Ibidem, p. 1174.

15.- Vid, Retchkiman K. B., Introducción al Estudio de la Economía Pública, UNAM, México, 1977, p. 235.

financiera hacia objetivos de inversión máxima, ocupación plena y estabilización. (16)

El término "deuda pública" tiene su origen en un acto de crédito público, cuyo componente principal es una transacción voluntaria entre el Estado y el poseedor de ahorros, y que se representan concretamente por obligaciones financieras gubernamentales.

Desde un punto de vista económico se define a la teoría de la deuda pública como, "aquella parte de la economía pública que estudia los métodos por medio de los cuales los gobiernos obtienen poder de compra entregado voluntariamente por quienes lo poseen, que pueden ser entidades gubernamentales nacionales y extranjeras, instituciones privadas, organismos y personas; recibiendo a cambio un instrumento o promesa de pago, y con todos los aspectos conexos, que incluyen, emisión, amortización, refundición, conversión y pago de intereses". (17)

Desde un enfoque financiero, la deuda pública es un medio con que cuenta el Estado para hacerse de recursos en un corto tiempo, dado que los gastos gubernamentales sobrepasan a los ingresos en una etapa determinada.

En otras palabras, el crédito, que constituye deuda pública, permite el goce de un bien futuro en el presente, el cual se va amortizando gradualmente.

En cuanto a su definición jurídica tenemos tres conceptos:

Benjamín Retchkiman dice que la deuda pública "constituye un contrato por el cual una de las partes -el Estado- se obliga a pagar intereses y a devolver el capital en el tiempo, en la moneda y a la tasa que se hubiere estipulado, sin que, a pesar de su soberanía, pueda modificar las cláusulas de dicho contrato, bajo pena de ser declarado en quiebra". (18)

Para Leroy-Brauliev, la deuda o empréstito público es "la facultad que tiene el Estado de procurarse el goce o la disposición de un capital ajeno, ya sea mediante la promesa de un

16.- Vid, Cortina Gutiérrez, A., Curso de Política de Finanzas Públicas de México, Editorial Porrúa, México, 1977, p. 259.

17.- Retchkiman, K. B., Ob. cit., p. 235.

18.- Ibidem, p. 237.

reembolso a fecha fija, ya mediante una remuneración que recibe de ordinario el nombre de interés, y cuya duración puede ser limitada o indefinida, ya mediante una y otra condición. Es decir, la deuda pública en su ortodoxa acepción, tiene la naturaleza propia de un empréstito voluntario concertado con los particulares, a breve o largo vencimiento, sobre el mercado interior o exterior de capitales o del dinero". (19)

Por su parte, Salvador Oría dice que la deuda pública se entiende como "la obligación o el conjunto de obligaciones de origen legal o contractual que debe cumplir el Estado y hacer cumplir a su vez a terceros como resultado de las convenciones realizadas con ocasión de empréstitos". (20)

Respecto a nuestra legislación encontramos que la Ley Suprema habla del término "deuda nacional" en su artículo 73, fracción VIII, mientras que su ley reglamentaria, la Ley General de Deuda Pública, es la que utiliza la expresión "deuda pública", así que los dos términos los entendemos como equivalentes.

La Ley General de Deuda Pública en su artículo primero establece: "Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

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

Este concepto aportado por el legislador es bastante objetable, pues en primer lugar, las obligaciones resultantes de

19.- Citado por Faya Viesca, J. Ob. cit., p. 164.

20.- Citado por la Enciclopedia Jurídica Ormeza, Tomo X, p. 127.

un convenio cualquiera, no pertenecen al activo o al pasivo de las cuentas, sino al obligacionista, que en el caso específico adquiere el carácter de deudor.

Asimismo, establece que esas obligaciones deben provenir de financiamientos, los cuales van a estar a cargo de diversas entidades; lo que da lugar a otra observación., la deuda pública o nacional, realmente está a cargo del Estado, o sea a cargo de los Estados Unidos Mexicanos, y las entidades mencionadas posteriormente sólo contratan deuda pública para sus propios fines, pero quien realmente es el deudor es el Estado, él es quien en última instancia tendrá que pagar.

Ésta es una cuestión que analizaremos más a fondo en los capítulos posteriores, aunque era necesario tener en cuenta la definición del legislador.

Andrés Serra Rojas expone un concepto de deuda pública bastante claro a nuestro juicio, el cual recoge los fundamentos doctrinarios y legales vistos hasta el momento: "La deuda pública alude al conjunto de obligaciones de carácter legal o contractual que se manifiestan a cargo del Estado como resultado de los préstamos recibidos". (21)

Por nuestra parte diremos que la deuda pública es el conjunto de obligaciones, directas o contingentes a cargo del Estado, derivadas de financiamientos de operaciones crediticias.

3) DOCTRINAS RELATIVAS A LA DEUDA PÚBLICA

Respecto a la conveniencia de hacer uso de la deuda pública existen dos escuelas destacadas: los hacendistas clásicos y los modernos.

Los hacendistas clásicos consideran al empréstito como algo radicalmente opuesto al tributo, mientras que para los hacendistas modernos, los empréstitos igual que los tributos son una forma de financiamiento. Por esta razón los Estados que han adoptado la teoría clásica, consideran al empréstito como una forma extraordinaria para allegarse recursos.

La hacienda clásica estima que el ideal financiero de un Estado se constituye por un presupuesto equilibrado y una deuda reducida. Para esta corriente una elevada deuda pública y un presupuesto desequilibrado conforman el mayor peligro para la estabilidad financiera de un país.

En cambio, la hacienda moderna, a través de Moulton, sostiene que la deuda pública no es un pasivo en la estructura económica de un país, sino un verdadero activo nacional, de tal suerte que la prosperidad económica de un Estado depende de un continuo déficit presupuestario.

La escuela moderna concede gran importancia a los activos creados por la deuda pública: bienes tangibles, servicios rentables o simplemente útiles a la sociedad; en fin, todos los gastos públicos se consideran inversiones.

Para los clásicos (Adam Smith, David Ricardo, Jean-Baptiste Say), los empréstitos eran un modo fácil y sencillo de obtener recursos, y debido a esa facilidad y sencillez "podía existir en el Gobierno la tendencia al gasto innecesario, dispendioso e inútil, con su efecto sobre la producción y con una carga -la deuda- gravitando sobre la economía". (22) Además, al contratar empréstitos se deben pagar intereses, lo que implica el tener que cobrar mayores impuestos, llevando consigo la formación de

22.- Retchkiman, K. B., Ob. cit., p. 242 y 243.

presupuestos poco flexibles, pues son cargas que no pueden eludir se, aparte de que el pago de intereses hace más gravoso el instrumento crediticio, lo que según los clásicos produce tendencias inflacionarias, con resultados peligrosos para el valor de la moneda.

J. B. Say afirmaba que los préstamos que los gobiernos obtenían se utilizaban en consumos estériles, y que el incremento de la deuda pública no implicaba un aumento en la circulación monetaria, porque cuando se contraen deudas por el Estado el dinero se toma de los prestamistas; además decía que el aumento de la deuda pública no equivale a un incremento de la propiedad.

Dentro de la corriente neoclásica encontramos a Hugh Dalton, quien al igual que Smith y Ricardo, opina que se reportan más inconvenientes que ventajas al contratar deuda pública; entre ellos, el hecho de que los gobiernos cuiden menos sus gastos por la posibilidad que tienen de obtener recursos por otros medios, como lo es la contratación de empréstitos.

Las ideas expuestas anteriormente fueron reforzadas por los cambios ocurridos durante la primera guerra mundial, pues con motivo de ella muchos países, tanto los beligerantes como los que no lo fueron, contrajeron enormes deudas; y, en opinión de los clásicos, los empréstitos públicos transfieren recursos de usos adecuados a otros inútiles y que no fueron debidamente aprovechados., además de las enormes cargas que se imponen a los contribuyentes con el fin de solventar esas deudas. (23)

Por el lado de los hacendistas modernos encontramos a John Maynard Keynes, quien al criticar fuertemente a los clásicos señaló que se podía conseguir equilibrio en la economía sin hacer uso completo de los recursos disponibles. Keynes vino a cambiar una de las ideas fundamentales del neoclasicismo, al resaltar la importancia del empréstito público como el recurso financiero de mayor peso, pasando a segundo término los ingresos ordinarios proporcionados por la imposición.

Los seguidores de Keynes llegaron a considerar a la

deuda pública como una útil herramienta que no representaba en sí misma ningún problema, porque los individuos de una nación se debían a sí mismos, es decir, que la deuda consistía en una serie de pagos de transferencia que se cancelaban uno con otro, entre varios grupos de un sistema económico. Lo único que importaba, para que esto funcionara, es que la deuda fuese interna". (24)

Aunque aquí cabe la observación de que los Estados recurren enormemente al endeudamiento externo, aparte de acudir al interno, lo que hace cuestionable su postura.

La hacienda moderna recomienda que, cuando sean bajos la inversión y el consumo privado que orillen a una desocupación general, el Estado debe realizar los más altos gastos, una recaudación general de impuestos que contribuyan a mayores inversiones privadas que eventualmente aceleren el consumo, y un endeudamiento mayor del sector público y la política crediticia y monetaria expansionista; es decir un deliberado déficit del presupuesto nacional. (25)

De acuerdo con los hacendistas clásicos, el tributo es la forma normal por la que el gobierno obtiene los ingresos necesarios para el financiamiento de los servicios públicos. De modo que las personas reducen su gasto en bienes y servicios privados para poder disfrutar de bienes y servicios públicos.

Los hacendistas modernos proponen que para que los contribuyentes no vean reducidos sus bienes y servicios privados de una manera tan brusca, se utilice el empréstito público, ya que al recurrir a él no se impone en ese momento una carga real sobre los ciudadanos, entendiéndose por carga el sacrificio de bienes y servicios privados. (26)

De lo expuesto anteriormente, y desde un punto de vista económico, podemos advertir que las ideas de los hacendistas clásicos y de los hacendistas modernos son diametralmente opuestas, pues mientras que unos sostienen que el empréstito no es una forma normal por la que el Estado pueda financiarse, y que en caso de recurrir a un empréstito se atiende a circunstancias excepcionales, ya que --según ellos-- los empréstitos la mayoría de --

24.- Ibidem, p. 246.

25.- Faya Viesca, J., Ob. cit., p. 165.

26.- Cortina Gutiérrez, A., Ob. cit., p. 264 y 265.

las veces provocan más mal que bien. Además, afirman que son las generaciones futuras las que finalmente tendrán que pagar lo que el Estado obtuvo por medio del empréstito. Por el contrario, los hacendistas modernos consideran al empréstito como un instrumento normal de financiamiento, afirman que no son las generaciones futuras sino las presentes las que amortizarán el crédito. Otro punto más de desacuerdo se centra en el hecho de que los clásicos opinan que todo empréstito se traduce en una reducción del capital nacional y para la Hacienda moderna resulta lo contrario, pues por cuestiones de coyuntura y oportunidad muchas veces resulta más conveniente que acudir a otra vía de financiamiento. (27)

Aunque estas son consideraciones de naturaleza económica debemos señalar que aunque las finanzas modernas pretenden que el empréstito es un procedimiento menos oneroso que el impuesto, que no afecta el capital nacional y no incide sobre las generaciones futuras, Buchanan expone una tesis en la que enjuicia lo anterior (la nueva ortodoxia) y le reprocha numerosos errores de apreciación. (28)

Hasta el momento hemos visto las dos corrientes principales que se han ocupado del estudio de la deuda pública: la corriente clásica y la moderna (llamada por algunos Keynesiana); pero debemos señalar la existencia de una tercera escuela surgida después de la Segunda Guerra Mundial, cuyo propósito ha sido sintetizar las ideas de las corrientes anteriores, ya que, como se puede observar, tanto los clásicos como los modernos, solamente consideraron un lado de la moneda, ya fuera resaltando las desventajas de la contratación de deuda, o bien destacando lo conveniente que resulta ella.

Benjamín Retchkiman apunta al respecto que es evidente la existencia de varias cuestiones; en primer lugar indica que la deuda pública determina una carga, es decir, el empréstito público tiene una incidencia que hace preciso señalar sobre quién recae y en qué momento; que "otro problema es que las inversiones determinan el uso de medios de producción que son fijos en un

27.- Vid. *Ibidem*, p. 166 y 167

28.- Vid. Giuliani Fonrouge, C. M., *ob. cit.*, Vol. 2, p. 1175.

tiempo dado, y que el método de financiamiento no significará un aumento en los mismos, por lo que deberán ser sustraídos para no ser utilizados en otros menesteres, determinando el costo de oportunidad que deberá pagar la comunidad de inmediato, y que también tiene que tomarse en cuenta qué tan necesaria es la comparación entre la deuda privada y la pública". (29)

Por otra parte, considerando lo dicho por la escuela moderna en el sentido de que la deuda pública no es una carga para las generaciones futuras ya que lo que ocurre es una transferencia de pagos: del contribuyente al tenedor de valores, pues lo que pierde el primero lo gana el segundo, de modo que en el futuro las transferencias se cancelarán unas con otras. Claro que esto no es mecánico, pues el pago de intereses y la amortización al tenedor de bonos no es igual a la carga que en el futuro tendrá el contribuyente (antiguo tenedor de valores).

Los resultados de los estudios de esta tercera escuela aún no se concretan, pues no han logrado elaborar una teoría general de la deuda pública aceptable para la mayoría. Los tratadistas exponen que se requieren estudios profundos para poder efectuar una síntesis correcta, aunque se manifiestan en el sentido de que una elevada deuda pública no es una catástrofe nacional, ya que si se otorga la debida atención a los problemas de transferencia y monetarios que trae consigo, aunque no dejarán de presentarse dificultades de diversa índole, quedará dicha deuda pública como un recurso más de financiamiento tendiente a lograr mejores circunstancias, pues por lo que hace al empréstito público, éste forma parte fundamental de la herramienta utilizada por los países, tanto desarrollados como subdesarrollados. (30)

Lo importante de todo esto es que la emisión de deuda ha perdido el carácter de recurso extraordinario que le atribuían las finanzas clásicas, para constituir un recurso normal como el impuesto, advirtiendo que la deuda pública, oportuna y razonablemente utilizada puede conformar un instrumento de gobierno y no una mera excepción para cubrir gastos. (31)

29.- Retchkiman, K. B., Ob. cit., p. 246 y 247.

30.- Vid. Giuliani Fonrouge, C. M., Ob. cit., Vol. 2, p. 247 y 248.

31.- Ibidem, p. 1174 y 1175.

4) BASES PARA LA CREACIÓN DE DEUDA PÚBLICA

Existen circunstancias que llevan a los Estados a recurrir al crédito público, éstas se han agrupado por tradición en tres, cuyas motivaciones se consideran definitivas: la conducción de una guerra, la construcción de obras públicas o la necesidad de hacer frente a un déficit presupuestario.

Se puede advertir que tanto en el caso de una guerra como por la existencia de un déficit presupuestal, el Estado se encuentra de improviso con una disminución de sus ingresos, por lo que tiene que recurrir a la emisión de deuda, ya que no puede hacer uso de otra vía de financiamiento que le permita obtener recursos de forma inmediata, pues no es posible emitir dinero sin respaldo y por otra parte, la imposición presenta el problema del tiempo, las cantidades que se pueden adquirir y la modificación del sistema legal.

Así tenemos que dentro de las razones que llevan a un Gobierno a incurrir en deuda, son similares las de la continuación de una guerra como las que se presentan al darse un déficit presupuestario, pues las dos son situaciones de emergencia no previsibles con facilidad, y es en esto donde encontramos el motivo principal para no recurrir a obtener ingresos ordinarios, sino a la utilización de ingresos extraordinarios como son los empréstitos públicos.

Por lo que se refiere a la construcción de obras públicas y a su financiamiento a través de la contratación de deuda pública, es importante considerar que tales obras representan una cuantía elevada cuya duración puede comprender varios años, y además, tienen un carácter permanente, es decir, servirán a futuras generaciones; por lo que es difícil cubrir el costo con el gasto corriente proporcionado por los ingresos ordinarios; o, puede ocurrir que el Estado atraviere por un periodo de depresión y el gobierno pretenda, al realizar obras públicas, combatir el desempleo y activar la economía; de modo que el hacer uso del crédito público resulta atractivo y quizá hasta aconsejable. (32)

Musgrave hace una división en tres grandes capítulos de los gastos que realiza el gobierno cuando obtiene recursos a través de la deuda pública; en primer lugar ubica al empréstito gubernamental que es el que se destina a la realización de alguna empresa pública, como lo haría cualquier particular; en segundo término establece la deuda pública permanente, que tiene como objetivo el sustituir a la imposición, se da cuando el gobierno se ve en la necesidad de aumentar sus gastos, pero no considera oportuno el aumentar la tasa impositiva y recurre al empréstito para allegarse los recursos necesarios procurando mantener una estabilidad en cuanto al sistema tributario; es decir, se prefiere la utilización de recursos provenientes del endeudamiento público, que el uso de gravámenes, por eso es que algunos autores los consideran como paratributarios., además de las ventajas que representa el hacerse de recursos de una manera pronta y con menos problemas en el inicio. Musgrave coloca dentro de este segundo capítulo el financiamiento de obras públicas logrado mediante la emisión de deuda pública, pues considera que la mayoría de tales obras son de carácter permanente, o sea que beneficiarán también a generaciones futuras, por lo que opina que sería injusto que sólo pagara la generación actual. Así que la contratación de deuda externa pone a disposición del Estado recursos adicionales provenientes de ahorros por los que no se compite en el mercado interno. Por último tenemos la deuda pública compensatoria., en este punto vemos que el Gobierno se vale de estos recursos para estabilizar la situación económica por la que pasa el Estado, es decir, "en la medida en que la actividad económica fluctúa deben producirse déficit y superávit que pueden ser tratados a través del crédito, ya sea mediante la emisión de valores o de su cancelación; esto implica decisiones de las autoridades en lo financiero, para normar tanto su política monetaria como la presupuestaria" (33), y así establecer las bases para la contratación de deuda; es decir, el plazo, las tasas de interés, el tipo de valores que se usará, cómo se llevará a efecto la amortización, la emisión de moneda; o sea que, al hacer uso de la deuda compensatoria se entra de lleno en la

planeación de la actividad económica del Estado, ya que la cantidad de dinero y los valores gubernamentales en circulación influye sobre el ahorro y la inversión del sector privado, lo que viene a determinar la actividad económica.

Musgrave identifica otra motivación que hace preferir a los gobiernos la emisión de deuda que la tributación, esa motivación es psicológica pues analiza que si al contribuyente se le obliga a proporcionar los recursos necesarios para financiar obra pública por medio de la imposición sentirá que se le ha obligado a pagar todo el costo de manera inmediata, lo que repercutirá directamente sobre el consumo y el ahorro, ahora que, si se hace uso de la deuda y se logra la transferencia de recursos, el causante no tendrá la sensación de haber perdido bruscamente sus ingresos, y los compradores de la emisión menos, ya que tienen títulos de crédito con intereses adicionales, dándole poca importancia a la carga inmediata, en razón de que los inversionistas consideran en su balance los documentos por cobrar mientras que los contribuyentes no toman en cuenta para sus cuentas presentes los futuros impuestos que tendrán que pagar.

Los autores al analizar el cuándo los gobiernos deben pedir prestado, aceptan como norma la existencia de situaciones extraordinarias o de emergencia en primer lugar, y en segundo cuando se pretenden financiar proyectos rentables, es decir, aquellos que producirán los recursos necesarios para solventar su deuda. Estos dos supuestos, como lo veremos más adelante, son principios que han sido acogidos por nuestra legislación. El financiamiento de dichos proyectos también presenta ventajas indirectas, pues al aumentar la productividad en general, se incrementa el ingreso nacional y por lo tanto los impuestos, que a su vez servirán para liquidar la deuda.

Duverger afirma que, "para recurrir al empréstito es necesario que sea técnicamente posible la existencia de éste, por lo que es forzoso que el Estado encuentre suscriptores. Esta suscripción sólo es posible si existe un ahorro disponible para orientarse hacia el empréstito público". (34)

Esto supone la existencia de personas que no consumen la totalidad de sus recursos en la satisfacción de sus necesidades vitales y que se encuentran en posibilidad de emplear sus excedentes monetarios en la suscripción de deuda pública (interna).

De acuerdo al planteamiento anterior, la emisión de deuda pública interna resulta muy ventajosa, pues de acuerdo al mecanismo que presenta permite que el Estado se allegue los recursos necesarios para sus fines públicos, se activa su economía y la deuda prácticamente se paga sola. La dificultad se presenta cuando la emisión de deuda pública se basa en la contratación de empréstitos, ya que entonces intervienen decisivamente factores externos que hacen perder al gobierno el control efectivo de la deuda.

5) FUNCIONES DE LA DEUDA PÚBLICA

A pesar de la mala fama que tiene la deuda pública, como se ha dicho, se puede afirmar que ella cumple funciones muy importantes dentro de la economía de los Estados. Tal vez tengamos una idea de lo útil que resulta la deuda, si recordamos que el dinero mismo se define como lo que sirve para cancelar deudas, y que la mayor fuente de oferta monetaria, los depósitos a la vista, son deudas de la banca comercial con sus cuentahabientes. Con esto de ningún modo pretendemos decir que la emisión de deuda pública sea un medio mágico con que cuenten los gobiernos para dar solución a los problemas económicos de sus Estados, sin manifestar lo inconveniente y objetable que puede ser, sobre todo si tenemos presente que la deuda pública ha sido utilizada frecuentemente con abuso más que con justeza, aunque de ello no es culpable el instrumento, sino las personas que de él se han servido.

Por lo que se refiere a las funciones que cumple la deuda pública tenemos que las más importantes son las siguientes:

1) Como dentro de los procesos económicos no se da una coincidencia temporal entre el consumo y el ingreso, la deuda pública viene a ser compensatoria. Por ejemplo cuando una persona necesita adquirir un objeto caro no divisible, puede adquirirlo a crédito, y así satisfacer su necesidad.

2) Otra función de la deuda es canalizar recursos hacia usos productivos, y opera considerando que existen individuos o grupos que desean establecer y dirigir empresas y personas que no tienen ese interés pero que disponen de fondos que prestan a los primeros, para que se les otorgue una utilidad.

3) Al existir deudas públicas de importancia se da oportunidad a los ahorradores de invertir en valores seguros y de gran liquidez, lo que determina que los capitalistas acepten realizar inversiones riesgosas, pues una parte de sus recursos se encuentra bien protegida. El mercado de valores públicos debe tomar en cuenta esta situación y atraer diferentes tipos de ahorradores, por medio de la emisión variada de obligaciones.

4) Un aspecto importante de la deuda pública es dar mayor movilidad a la utilización de recursos productivos que se determina porque los mecanismos de ahorro y de préstamo se encuentran bien desarrollados, y que hace que los cambios en gustos y tecnología que definen a una economía moderna se puedan llevar a cabo.

5) El endeudamiento también permite que se de una mayor igualdad en el consumo, es decir, a través del crédito un mayor número de personas pueden gozar de los bienes que ofrece el mercado.

6) El crecimiento de un país hacia altos niveles de producción y de consumo va montado en la deuda pública. La expansión sin precedente de la capacidad productiva en el sistema capitalista es debida a la ampliación del financiamiento a todos los niveles de la economía; la escuela universal, los transportes y las demás obras de infraestructura sólo fueron posibles por el empréstito público.

7) Por último, el Estado debe mantener equilibrada la oferta monetaria con el fin de evitar los efectos inflacionarios o deflacionarios que se producirían si no existiera dicho equilibrio, el cual muchas veces se consigue por medio de la emisión de deuda pública. (35)

Por otra parte, el carácter no coercitivo de la deuda permite al Estado solicitarle al contribuyente grandes cantidades de dinero con mucha mayor facilidad que si se tratara de grandes cantidades en forma de impuestos. El suscriptor sabe que no se le va a privar definitivamente del dinero adquirido en títulos de deuda, mientras que tiene la certeza absoluta de que toda exacción económica por medio del impuesto es una pérdida definitiva irrecuperable.

6) CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Se conocen diversas clasificaciones de la deuda pública las cuales atienden varios criterios, lugar de emisión, plazo de amortización, personas que la suscribirán, forma de la emisión, etc. Nosotros nos enfocaremos a los tres primeros criterios.

1. Deuda interna y deuda externa. La clasificación de la Deuda Pública en interna y externa es una de las más importantes que ha hecho la doctrina y, por supuesto, la de mayor relevancia en la legislación. Como afirma Villegas, "la deuda es interna cuando el dinero que el Estado obtiene por el préstamo proviene de la propia economía nacional; la deuda externa, en cambio, se refiere al dinero prestado que aportan las economías foráneas". (36)

La primera clasificación que tenemos, proporcionada por Giuliani Fonrouge, atiende a circunstancias de lugar, "la deuda se divide en deuda interna y deuda externa o internacional, según fuere la localización de las obligaciones respectivas. La interna es la que se emite y cumple dentro del mercado de un país y nada

35.- Vid. Retchkiman, K. B., Ob. cit., p. 235-255.

36.- Citado por Faya Vieca, J., Ob. cit., p. 173.

tiene que ver con la nacionalidad o el domicilio de los prestamistas que pueden ser extranjeros; lo importante es que su régimen esté determinado por la legislación interior; la deuda externa, que es denominada por algunos autores como internacional, no es tan fácil de establecer, por ser variable el elemento considerado para su clasificación". (37)

Para este autor la ubicación de la obligación como deuda externa, no depende de la mera voluntad del emisor o del suscriptor, sino del contenido intrínseco, siendo los factores de localización más utilizados: el lugar y mercado de emisión de los títulos; la moneda o divisa elegida; el lugar de pago de la deuda.

Por nuestra parte manejaremos como deuda interna la contratada con un sujeto nacional y en moneda igualmente nacional mientras que consideramos como deuda externa la proveniente del extranjero, es decir, la contratada con una persona extranjera y/o en divisa extranjera.

2. Deuda consolidada y deuda flotante. Según la extensión de las obligaciones en el tiempo, la deuda se clasifica en consolidada y flotante. La palabra consolidada tiene su origen en la expresión inglesa consolidated, que se refería a la deuda pública permanente atendida con un fondo especial que no requería el voto anual de los recursos correspondientes., en la actualidad esa denominación carece de significación jurídica, pues ahora corresponde a la deuda a mediano y a largo plazo, por oposición a la deuda flotante o a corto plazo. Es ésta la única diferencia entre ellas, ya que otras modalidades que se consideraban al efecto, como recursos especiales para atender al pago, formalidades distintas, tipo de interés, carácter nominativo o al portador, carecen de significación actualmente, ante la evolución operada en esta materia; fuera del plazo, los demás caracteres se dan, indistintamente, en uno u otro tipo de deuda, según las circunstancias del momento. (38)

Los autores latinoamericanos de obras sobre Derecho Financiero, clasifican a la deuda pública principalmente en:

37.- Giuliani Fonrouge, C. M., Ob. cit., Vol. 2, p. 1176.

38.- Vid. ibidem, p. 1177 y 1178.

interna y externa; y consolidada y flotante y aunque existen otras formas que adquiere la deuda, no se considera como otra clasificación sino que surgen por los procedimientos que se utilizarán para financiar la deuda, ya sea interna o externa o a corto, mediano o largo plazo.

Dentro de esos procedimientos se ubica al empréstito forzoso y al patriótico y se dan "cuando los poseedores de capitales o el pueblo en general, no acuden a suscribir voluntariamente los empréstitos emitidos por el Estado -y- éste puede verse obligado a recurrir a procedimientos compulsivos, si ocurren circunstancias que exigen urgentemente la recolección de fondos. Tales medios pueden consistir en una coacción jurídica (empréstito forzoso) o en una coacción moral (empréstito patriótico)". (39)

En el empréstito forzoso los habitantes de un país se ven obligados a suscribir una suma proporcional a su renta o a su capital y por ello se dice que se trata de un impuesto extraordinario, con la diferencia de que este caso habrá reembolso -cuando menos en teoría-, y en el gravamen no. Es por eso que la naturaleza de este tipo de operación ha sido discutida.

Los autores franceses consideran que el empréstito forzoso se encuentra en un lugar intermedio entre el impuesto y el empréstito, pues participa de los caracteres de ambos. La doctrina brasileña, en cambio, opina que es un impuesto. En Argentina tampoco hay coincidencia, Salvador Oría se inclina por pensar que se trata de una requisición temporal de capital, en tanto que Giuliani Fonrouge se manifiesta en el sentido de considerar al empréstito forzoso como un tributo, ya que desaparece el elemento voluntariedad que existe en el empréstito común.

Por lo que se refiere al empréstito patriótico, dice Duverger que por lo general es precedido de una gran propaganda, tendiente a demostrar la existencia de un deber moral en suscribirlo, con lo que se produce un ambiente popular de tal naturaleza que se restringe la libertad real de las personas. (40)

39.- Ibidem, p. 1189.

40.- Ibidem, p. 1191.

Otros tratadistas, como Andrés Serra Rojas, hacen alusión a la deuda clasificándola en préstamos libres, los cuales se otorgan sin condiciones previas; y préstamos atados sujetos a rigurosas condiciones, que en ocasiones llegan a afectar la soberanía de un país o a su vida económica. También habla de la deuda amortizable y se da cuando el deudor se obliga a asegurar el reembolso en condiciones determinadas. (41)

De manera general Pedro Guillén Altamira elabora una clasificación muy concreta de la deuda pública y dice que, como deudas, tenemos las siguientes: "flotante, se emite por el Tesoro dentro del ejercicio de cada presupuesto para atender a las diferencias del vencimiento entre los créditos activos y pasivos del mismo y suplemento del crédito y créditos extraordinarios; se extingue con el presupuesto a que se refiere. Si el Estado se obliga a devolver el capital en plazos determinados, la deuda es amortizable; si omite ese plazo, la deuda es perpetua; cuando el acreedor se encuentra personalmente determinado, la deuda es nominativa; cuando se entiende por acreedor al tenedor de un documento de crédito, la deuda es al portador. Se llama deuda interior cuando la obligación se ha de cumplir dentro de la nación y exterior si fuera de ella. La deuda puede ser con o sin interés; en el primer caso los intereses se pagarán por trimestres vencidos". (42)

Respecto al punto sólo nos queda decir que nuestra legislación adopta todos los criterios clasificatorios de la deuda.

7) LA CARGA DE LA DEUDA PÚBLICA

Cuando el Estado obtiene recursos a través de la emisión de deuda, el adquirente de las obligaciones públicas cede su dinero voluntariamente, en una transacción en la cual cambia poder de compra común y corriente por valores gubernamentales que repre-

41.- Serra Rojas, A., Ob. cit., Tomo 2, p. 141 y 142.

42.- Ibidem, p. 142.

sentan ingresos futuros. La interrogante que surge es quién lleva la carga de la deuda pública, es decir, quién es el que realmente paga por los beneficios producidos por la deuda.

La respuesta a esta cuestión es esencial, pues toda la política de deuda pública, de la administración de la misma, y hasta la más fundamental de decidir si debe incurrirse en deuda, depende de esta contestación. Realmente lo que se busca es la incidencia de la deuda, como sería con los impuestos.

Una solución aparente al problema de determinar quién lleva la carga de la deuda sería dirigirse al comprador de valores, pues al igual que el caso de los tributos, cede recursos monetarios, con la diferencia de que obtiene a cambio títulos de crédito y de que la cesión de dinero ha sido voluntaria.

La actitud general frente a esta cuestión se divide entre quienes creen que la deuda es una carga que las generaciones presentes dejan a las generaciones futuras, que corresponde a la corriente de la hacienda clásica, como se vio en puntos anteriores; y quienes piensan que ella "nunca de paga" porque se resuelve en simples transferencias de recursos en la época de su amortización, de impuestos de los contribuyentes a los acreedores. (43)

Sobre este problema Alfonso Cortina Gutiérrez expone: "Es cierto que el pago de la deuda interna, cuando no hay acreedores que residan en el extranjero se hace por una corriente de recursos fiscales de los contribuyentes hacia los tenedores de los títulos representativos de la deuda; todo ocurre dentro del mismo grupo social sin que afecte su economía interna. El país no se enriquece ni se empobrece cuando la deuda se paga. No puede decirse lo mismo de la deuda externa, pues su servicio y amortización eventual requieren la salida de bienes y recursos del país deudor al acreedor. Los empréstitos públicos efectivamente se pagan". (44)

Sin embargo el autor mencionado no deja de aclarar que la transferencia de recursos determinada por el servicio y amortización de la deuda interna está muy lejos de ser un hecho simple e intracendente. Lo sería solo en el imposible supuesto de que --

43.- Cortina Gutiérrez, A., Ob. cit., p. 267 y ss.

44.- *Ibidem*, p. 268.

todos los acreedores fueran las mismas personas que pagaran los tributos para amortizar el adeudo, solamente en este caso una persona pagaría por concepto de tributo, la misma cantidad que recibiera como titular del crédito. La deuda interna no puede tratarse "con la frivolidad de quienes creen que todo se traduce en asientos de contabilidad nacional, ni con el pesimismo trágico de los que opinan que al venderse obligaciones del Estado se agregan cargas pesadas sobre las espaldas de nuestros hijos y nuestros nietos". (45)

Benjamín Retchkiman opina que: "El problema de la transferencia de la deuda pública señala que ésta no determina carga en el tiempo" (46), lo cual se funda en el hecho de que el gobierno obtiene financiamiento de los ahorradores nacionales, también en que la carga de la deuda debe ser sobrellevada en el periodo en el cual los recursos son utilizados y además en que la deuda sí representa un costo real para alguien. Cuando se inicia la liquidación de la deuda -interna- el pago de interés equivale a una transferencia del causante al tenedor de valores, que en algunos casos - dice el autor mencionado- puede ser la misma persona, o si no, miembros de la misma comunidad, teniendo como resultado que los recursos del contribuyente se ven disminuidos, mientras que los del suscriptor de deuda aumentan, pero considerándolos en grupo, no se considera que exista un costo real, es decir, una carga.

Lo que sí podemos observar es que cuando se emite deuda pública, los causantes se ven obligados por el Estado a pagar más impuestos para poder cubrir los intereses -y la amortización en su caso-. Es pues el contribuyente quien carga con la deuda, y lo hace en el momento en que sufre una reducción neta en sus recursos, para pagar los gastos públicos en que incurrió previamente.

Alfonso Cortina Gutiérrez se manifiesta en el sentido de que se da una verdadera carga generacional de la deuda tanto interna como externa, "cuando se consumen los bienes de capital y no se reponen los consumidos". (47) En su distinguida opinión,

45.-Ibidem, p. 268.

46.- Retchkiman, K. B., Ob. cit., p. 272.

47.- Cortina Gutiérrez, A., Ob. cit., p. 269.

el endeudamiento debe tener como objeto específico una inversión productiva, es decir, la financiación de bienes de capital, los cuales sean capaces de generar los recursos necesarios para amortizar la deuda, y no la aplicación de esos recursos al subsidio de precios de productos agrícolas o a empresas paraestatales que no generan utilidades.

Esta postura es compartida por el legislador, ya que en varios artículos de la Ley General de Deuda Pública expone que para que las entidades públicas puedan solicitar financiamiento, deben ser rentables sus proyectos crediticios, (este punto será motivo de análisis posterior).

De modo que si se emite deuda y ésta no se destina a inversiones lucrativas que sean capaces de producir los recursos necesarios para solventar los préstamos, se originará una verdadera carga de la deuda que puede afectar no solo a las presentes generaciones, sino también a las futuras; recordando, además que las elevadas deudas públicas, sobre todo las externas, ponen entre dicho la soberanía de las naciones, ya que su actuación, sobre todo en materia económica, se ve determinada por las directrices marcadas por organismos externos.

CAPÍTULO SEGUNDO

REGULACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

1) DESARROLLO DE LOS EMPRÉSTITOS PÚBLICOS

El empréstito público se ha desarrollado en una época relativamente moderna. No se consideró como una parte importante del erario hasta la última parte del siglo XVIII. Con anterioridad los gobiernos contrataban empréstitos tan solo ocasionalmente, en particular, a fines de la Edad Media, pero normalmente por cantidades más reducidas y con mayores dificultades que en la actualidad. El empréstito público tenía más un carácter personal entre el gobernante como prestatario, y el prestamista, que era regularmente algún rico comerciante o, en los siglos XVI y XVII, alguna compañía de comercio (como la Compañía de la India Oriental Británica). El rey tenía dificultades para obtener dinero a préstamo debido a su escasa facultad impositiva, lo precario de su propia existencia y la incertidumbre de si su sucesor asumiría las obligaciones.

Los préstamos que se le hacían solían ser a corto plazo, con elevados intereses, frecuentemente garantizados con sus bienes personales.

Solamente con el desarrollo de determinadas circunstancias pasó el empréstito público a ser una institución importante. Una de estas circunstancias fue el surgimiento de una economía monetaria y crediticia. Antes de que hubiera adquirido importancia el crédito público, era esencial que hubiera muchas personas que tuviesen dinero para prestar, y que los préstamos fueran sancionados por la opinión pública. En los tiempos medievales, el préstamo no fue nunca totalmente aprobado por la Iglesia y no cedió en su actitud sino lentamente a medida que fue variando el estado de las cosas. El desarrollo de la industria y el comercio proporcionó a un tiempo el medio de apoyar al gobierno con empréstitos y la sanción para el crédito y el interés. (48)

En Inglaterra y sobre todo en Francia, el endeudamiento de los reyes siguió el camino trazado en toda Europa. La Gran Bretaña utilizó como fuentes a prestamistas extranjeros a los que

48.- Vid, Harold M. Groves, Finanzas Públicas, Editorial Trillas, México, 1962, p. 237 y ss.

entregaba en prenda los ingresos de algunos impuestos, y en una época más reciente a las grandes compañías coloniales, que se cobraban usurariamente, no en dinero sino en privilegios en el vasto imperio británico; había nacido ya el Banco de Inglaterra, que, como en los casos anteriores, recibía derechos muy codiciados por las utilidades que producían, otorgados por la corona. Al llegar el siglo XVIII Francia mantenía una de las cortes más numerosas y dispendiosas de Europa, y con ella un alto nivel de gastos que no podían ser cubiertos y que significaron que la opinión pública considerase la posibilidad de la quiebra real, que además fue propugnada por los tribunales de justicia y por filósofos-políticos como Montesquieu, y que finalmente llevaron a la Revolución Francesa, que sentó bases diferentes para el endeudamiento público. (49)

El desarrollo del constitucionalismo estableció la separación entre el monarca y el gobierno como tal, y dio a los acreedores, que pasaron a contarse en gran número, la seguridad del derecho de sufragio. La ampliación de las facultades impositivas reforzó dicha seguridad.

Al aclararse lo que es el crédito del Estado (y no del monarca), se estableció la existencia de la deuda pública, sin importar los cambios de gobierno, lo que significó facilidades para comerciar con valores de toda clase al crearse las bolsas de valores; hubo variedad en el tipo y en el monto de los bonos, se mejoraron las técnicas de emisión, amortización y conversión de deuda.

Todo eso propició que el desarrollo del crédito público en el siglo XIX fuera prodigioso; hizo posible la expansión de los servicios públicos a través de la construcción de grandes obras, se dio aliento al comercio internacional y de hecho sentó las bases modernas del crecimiento colonial.

Los empréstitos externos comenzaron a desempeñar un papel importante en la historia de México y de América Latina desde la década de 1820, cuando todavía se estaba luchando por la independencia. Los más destacados libertadores: Bolívar, San Martín y ---- O'Higgins, solicitaron préstamos a Europa para financiar sus ejér-

bitos, consolidar sus gobiernos e impulsar a las economías de las nuevas naciones.

Los empréstitos solicitados por los países latinoamericanos a naciones europeas significaron grandes negocios para Europa, lo que contribuyó al auge del capitalismo en el siglo XIX.

En cuanto a la situación específica de México tenemos que a grandes rasgos, "el estado de las finanzas públicas novohispanas en el primer decenio del siglo XIX parecía bastante bonancible. Los ingresos anuales del erario ascendían a 20 millones de pesos, procedentes, desde luego, de la Nueva España misma, principalmente de las minas, el monopolio del tabaco, las alcabalas, el tributo de indios y el pulque". (50) Aproximadamente la mitad permanecía en el territorio cubriendo diferentes gastos, y los otros 10 millones pasaban a la Tesorería Real de Madrid. La administración colonial recaudaba el doble de lo que gastaba.

Un aspecto poco conocido de la vida económica novohispana es el crédito. La Iglesia prestaba al 5% anual con garantía hipotecaria, y que la mayoría preponderante de los terratenientes laicos le debía dinero. Sin embargo la Iglesia no prestaba a los mineros; la necesidad de crédito minero era llenada por comerciantes y prestamistas llamados aviladores; a fines de la Colonia se organizó el Tribunal de Minería con el mismo propósito. El comercio se financiaba por sí mismo.

Por lo que se refiere al crédito público, tanto el gobierno virreinal como el metropolitano recurrían en busca de fondos a corporaciones religiosas, al consulado de mercaderes y al Tribunal de Minería. El importantísimo papel del Consulado en la construcción de obras públicas fue señalado primero por Humboldt y después por Alamán y Mora, los cuales se basaron en los comentarios del primero. Pero ninguno de ellos parece haberse fijado en su función bancaria. El Consulado era un verdadero banco a través del cual ambas Españas colocaban sus empréstitos y los capitalistas sus capitales. En efecto en la Nueva España existía un mercado de capitales y un sistema de crédito público nada atrasado, y por cantidades nada despreciables. Su característica importante es que

50.- Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, El Colegio de México, México, 1981. p. 5.

la Nueva España prestaba a la madre patria, y no al revés; por lo tanto, aunque parezca paradójico, la colonia era acreedora de la metropoli.

La minería era financiada por capitalistas nacionales y éstos hacían préstamos al gobierno colonial y sobre todo al metropolitano.

En 1794, según la Instrucción Reservada del virrey Revillagigedo, la deuda pública consistía en las partidas siguientes: \$835539 en juros al 5%; \$285218 de "origen incierto"; y \$7411567, o sea \$8532324 en total, además de que se extinguieron por real orden de 25 de mayo de 1788, \$15 000 000 que se debían a la renta de tabaco.

La porción más fuerte de la deuda pública, o sea los \$7 411 567 ya mencionados, consistía en sumas prestadas por capitalistas novohispanos a España para sus guerras europeas.

En 1808, la deuda pública de la Nueva España ascendía por lo menos a \$20 millones.

En 1809 España solicitó a la Nueva España más de \$20 millones para sufragar sus gastos, lo que causó disgusto entre los ricos novohispanos.

Sin embargo, las remesas de fondos de la Nueva a la Vieja España continuaron, aunque su escala se reducía cada vez más. La última se dio en la primavera de 1811 cuando se mandó a España más de un millón de pesos.

Con la insurrección de independencia se vieron afectadas las operaciones mercantiles y el crédito. La gente de dinero prefería conservar lo que le quedaba en vez de prestarlo con resultado problemático. El crédito o el dinero se habían acabado. A partir de entonces el gobierno virreinal tuvo que financiarse con aumento de las contribuciones, con préstamos forzosos, confiscaciones y con requisiciones de plata labrada. Por su parte, los insurgentes también hacían uso de la confiscación.

En 1814 se calculaba oficialmente la deuda pública de la Nueva España en \$68 475 304, más los intereses vencidos, lo que significa un aumento considerable (más del triple) en comparación con el año de 1808.

Con el retorno de la paz a España y por la guerra que prevalecía en la Nueva España, muchos ricos huyeron del Virreinato llevando consigo sus capitales. Mediante esa fuga el capital total de México disminuyó, según Mora, en una mitad del existente al terminarse la guerra de independencia quedando reducido a una cuarta parte del capital total de 1810.

Lograda la independencia, el ministro de hacienda, Antonio de Medina, calculó que la deuda pública ascendía a \$76 millones de pesos. Para confirmarlo se formó una Junta titulada del crédito público, confirmando el cálculo de la deuda nacional hecho por el ministro de hacienda.

La deuda a particulares y corporaciones, que ascendía en 1814 a \$35 millones fue reconocida por el gobierno, mientras que la deuda a otras ramas del erario, que en 1814 ascendía a \$33 millones fue anulada. Esta anulación fue correcta, pues se trataba principalmente de sumas que la Nueva España debía a España y a otras posesiones españolas, que perdieron su justificación al disolverse el nexo entre la metrópoli y la colonia.

De modo que sumando la deuda reconocida anterior a la independencia más la deuda de independencia, se obtuvo que la deuda nacional mexicana ascendía en 1823 casi a \$45 millones.

Dada la situación financiera por la que atravesaba el país, el primer imperio mexicano no dudó en solicitar un empréstito a Inglaterra de 25 a 30 millones de pesos. El crédito nunca llegó a concretarse, sobre todo, por la difícil situación económica provocada por la guerra de independencia y el emperador.

Instaurada la República se reanudaron las gestiones del préstamo en Londres, que concluyeron con los préstamos Goldschmidt y Barclay, los cuales han sido calificados como usurarios, inmorales e injustos. Aunque en opinión de Bazant, cualquier otro país, en circunstancias semejantes no habría obtenido mejor crédito.

Gracias al dinero de los empréstitos, México vivió cuatro años de paz, y el servicio de la deuda se iba pagando puntualmente, pero las pasiones políticas estallaron y los fondos separados para pagar la deuda fueron empleados por el gobierno en

la pacificación, los posteriores cambios de gobierno, la lucha que se presentaba, la falta de confianza en el naciente país, llevó al gobierno, en su intento por reestablecer el crédito del país, a capitalizar en 1831, los intereses que se habían dejado de pagar, con lo que el monto de la deuda nacional aumentó. El acuerdo se cumplió durante un año.

Sin embargo, la revolución de 1832 hizo que los pagos se suspendieran de nuevo. Hasta 1837 se acumularon los intereses adeudados en ambos empréstitos por \$9 millones en números redondos. Se negoció en seguida una conversión con las características siguientes: los intereses adeudados se capitalizarían de nuevo; ambos préstamos se fusionarían formando uno solo al 5% anual. Como resultado, el principal ascendió de \$34.3 millones en 1831 a \$46.2 millones. Además, México logró de nuevo un alivio, pues durante diez años a partir de la conversión sólo la mitad de los bonos (llamados "activos") producirían intereses. La complicada conversión terminó en 1843; para entonces el capital de la deuda había crecido, sobre todo a causa de los intereses vencidos y no pagados a \$53.5 millones.

Esta conversión no estaba destinada a ser la última. Se acercaba el año en que los bonos "diferidos" debían comenzar a ganar el rédito del 5% anual. Si México podía pagar sólo una parte de los intereses sobre los bonos "activos", obviamente le sería imposible cubrir, además el interés de los "diferidos". De ahí la decisión de México de negociar un arreglo que evitara una capitalización de los intereses y estabilizara el monto de la deuda. El resultado fue la conversión de 1846, mediante la cual México logró reducir el monto del principal a \$51.2 millones. Los tenedores de bonos sacrificaron ciertas partidas, recibiendo a cambio un interés del 5% sobre todos los bonos. A causa de la guerra con los Estados Unidos, México no pudo abonar ni un solo pago semestral, con lo cual los intereses adeudados empezaron a acumularse de nuevo. Pero México logró sacar ventaja de su debilidad; sus estadísticas convencieron a los tenedores de bonos de que aceptarían una reducción de la tasa de interés del 5 al 3%. En esta conversión de 1850, se conservó el principal en los mismos \$51.2 millones, pues México se vio favorecido por la gradual ampliación y

abaratamiento de los mercados de capitales del exterior. Sin duda la deuda exterior mexicana y la carga anual resultante de ella parecía hallarse al fin, en un nivel adecuado de sus posibilidades. En efecto, México pagó en 1851-1853 puntualmente seis semestres; sin embargo, con la revolución de Ayutla, la guerra civil de 1858-1860 y la intervención francesa de 1862-1867 impidieron que México cumpliera con el servicio anual de la deuda externa cuyo capital permaneció sin cambiar hasta su rescate mediante el empréstito de 1888.

Después de la repulsa total de la intervención extranjera en 1867, México repudió las astronómicas deudas contraídas por Maximiliano en Miramar y en París. Desconoció también la capitalización en 60% de los intereses de 1854 a 1863 sobre la deuda contraída en Londres, efectuada por Maximiliano en 1864, no sólo para castigar a los tenedores de bonos por su aceptación del imperio sino también para no aumentar el principal más allá del límite razonable. Juárez sí reconoció el monto del empréstito como estaba antes de la intervención, o sea \$51. 2 millones. Sin embargo el servicio de la deuda continuó suspendido, simplemente por la escasez de recursos fiscales. Así se acumularon hasta 1875 los intereses por casi \$27 millones. Sin embargo, el principal de la deuda contraída en Londres permaneció aproximadamente en el mismo nivel desde 1843; de hecho bajó en 1846 en 2.3 millones.

En esas condiciones no habría sido posible conseguir nuevo crédito. México quedaba libre para desarrollarse, en un ambiente de paz, pero de hecho sin ayuda externa. Entre tanto, el país empezaba a incorporarse a la economía mundial a través de la construcción ferroviaria y la expansión de su comercio exterior. Estas nuevas corrientes suponían además, en aquella época, acceso al capital de inversión de los países más adelantados y a los empréstitos exteriores; y éstos eran posibles sólo previo arreglo sobre la deuda exterior contraída en Londres. Era preciso negociar. En 1886, México debía a los tenedores de bonos -según ellos- aparte del principal de la deuda por \$51.2 millones y los intereses acumulados por más de \$30 millones, también los bonos de 1864 de la capitalización de Maximiliano, por cerca de \$25 millones; lo anterior sumado a otras partidas más pequeñas, arrojaba un total de \$117 millones. En la conversión Dublan del

mismo año, ambas partes se hicieron concesiones mutuas. Los tenedores de bonos aceptaron reducir los intereses adeudados y la cantidad aceptada por México fue menor que el monto de ellos. Las cantidades así reducidas fueron capitalizadas aumentando el principal de la deuda a \$68 millones; al incluirse otras partidas, México aceptó deber \$73 millones.

Restablecido así su crédito, México pudo buscar un nuevo empréstito exterior. En el convenio con los tenedores de bonos, México se había reservado el derecho de rescatar hasta 1890 la deuda contraída en Londres al 40% de su valor nominal. Con este fin, el gobierno mexicano contrató en 1888 con la firma Bleichroeder de Berlín un préstamo por valor nominal de \$52.5 millones al 6%. El precio contratado fue de \$41.9 millones y la comisión de los banqueros \$0.7, de modo que el producto neto fue de \$41.2 millones, con lo que el interés real ascendió al 8%, mismo que en el préstamo Barclay de 1825. De los \$40 millones que México recibió de hecho, \$13 millones se emplearon en diferentes gastos gubernamentales y \$27 millones en el rescate de la deuda contraída en Londres. Ésta ascendía, según la conversión Dublan, a \$68 millones, pero en el préstamo Bleichroeder se rescató el 40% con solo \$27 millones con la única desventaja de que la tasa de interés en vez del 3% sería el doble del 6%.

Con el préstamo de 1888 terminó la historia de los empréstitos de 1824 y 1825. Éstos habían sido contratados a una tasa real de interés de 12 y el 8%, respectivamente. Sin embargo, como consecuencia de los múltiples arreglos y operaciones que culminaron en el rescate de 1888, México llegó a pagar sólo poco menos del 3% anual en promedio de ambos préstamos.

Con el empréstito Bleichroeder de 1888 por \$52.5 millones la deuda exterior descendió de nuevo a cerca del nivel que había tenido desde 1846. Pero empezó a crecer al año siguiente con la contratación de un préstamo por Dls. 13.5 millones al 5% nominal (a causa de la devaluación gradual del peso mexicano en un 50% durante la era porfiriana, de ahora en adelante las cifras se mencionarán en dólares); y creció después con los empréstitos de 1890 por Dls. 30 millones al 6% y de 1893 por Dls. 15 millones

también al 6%. Las deudas se convirtieron en 1899 en la emisión por Dls 113.5 millones al 5%; después siguió el empréstito de 1904 por Dls 40 millones al 4% y por último, la conversión de 1910 por Dls 55.5 millones al 4%. Estos préstamos fueron contratados primero en Europa y después también en los Estados Unidos.

De los seis empréstitos porfirianos, sin contar el de 1888, que fue principalmente un rescate de las deudas primitivas; dos, los de 1899 y 1910, fueron conversiones que redujeron la tasa de interés y, por lo tanto, la carga de los préstamos en los presupuestos. Uno, el de 1893, contraído en medio de una crisis hacendaria, se empleó en gastos de administración gubernamental; tres, los de 1889, 1890 y 1904, se invirtieron básicamente en la construcción de las vías férreas y la compra de ciertas acciones ferrocarrileras por la nación. Como otros países, también México vio en la expansión ferroviaria una condición fundamental para su progresos material.

Mientras los préstamos de 1824 y 1825 se emplearon en gastos gubernamentales, los préstamos porfirianos se emplearon en buena parte en el fomento económico del país.

En poco más de 20 años, Dublán y Limantour lograron que la tasa real de interés en los empréstitos extranjeros disminuyera casi a la mitad; por supuesto, en esto les ayudó el gradual abatimiento del mercado mundial de capitales, pero no se puede negar que esta reducción reflejó en primer lugar el mejoramiento del crédito de México, que a su vez se debió al cumplimiento puntual de los contratos.

En suma, el Porfiriato representó un avance en administración y técnica financieras, en comparación con el periodo de Independencia a la Reforma.

Sin embargo, este adelanto no fue acompañado por un progreso equilibrado en otras esferas de la vida. El desarrollo desigual y contradictorio condujo a la revolución de 1910.

En 1911 y 1912, los gastos gubernamentales fueron tan elevados que fue preciso pedir a la firma neoyorquina Speyer dos préstamos a corto plazo por un total de Dls 20 millones.

El gobierno usurpador logró contraer en 1913 en Europa un empréstito por valor nominal de Dls 30 millones, al 6%. El precio contratado fue de Dls 27 millones, lo que elevó el interés real a más del 8%, o sea casi el doble del correspondiente al último préstamo porfiriano. Con el producto se amortizaron los mencionados Dls 20 millones. Poco después, Huerta suspendió el servicio de la deuda. A causa de que el usurpador pagó la deuda del gobierno interino y el revolucionario, el préstamo de Dls 30 millones fue reconocido por Carranza. En cambio sus otros préstamos fueron repudiados.

La revolución triunfante en 1917-1920 no pudo reanudar los pagos, el país estaba agotado después de una cruenta guerra civil. De ahí vino la amenaza de una intervención norteamericana que el gobierno mexicano sorteó hábilmente, pero comprometiéndose en 1922 a un arreglo superior a las posibilidades económicas del país. En el convenio conocido como "De la Huerta-Lamont, México" aceptó deber el principal de poco más de Dls 500 millones que incluía diferentes bonos ferroviarios que anteriormente pertenecían a la deuda interior, pero que emigraron al extranjero.

Restablecidas las relaciones entre México y los Estados Unidos, fue posible negociar en 1925 la llamada enmienda Pani, que excluyó de nuevo los bonos ferroviarios de la deuda exterior a cambio de la devolución de las líneas de la compañía propietaria.

En 1929, se concertó un convenio más apegado a la realidad, el convenio Montes de Oca-Lamont. En cuanto al capital de la deuda, los tenedores de bonos no hicieron concesión alguna, pues se fijó en Dls 267 millones (la deuda ferrocarrilera quedó excluida); pero los intereses vencidos desde el principio de 1914 hasta 1930, por Dls 211 millones, fueron de hecho cancelados totalmente. Más este convenio nunca entró en vigor.

La depresión de los años treinta y sus consecuencias cambiaron totalmente el panorama de México. Surgió mayor autonomía financiera y monetaria, y México empezó a hacer de su política de crédito un instrumento cada vez más útil a los propósitos generales de desarrollo. Por fin las circunstancias económicas originadas por la Segunda Guerra Mundial presentaron una oportunidad para llegar a un acuerdo definitivo con los tenedores de bonos, que

quedó plasmado en los convenios de 1942 y 1946.

El convenio de 1942, en primer lugar redujo el principal de las deudas, fijado en el acuerdo Montes de Oca-Lamont, a Dls 230 millones mediante nuevos tipos de conversión. Determinado así el capital, se hizo una quita de modo que México no pagara sino un peso por cada dólar, el principal sería pues, \$230 millones. Los intereses vencidos que para esa fecha ascendían a Dls 279 millones fueron cancelados casi totalmente. De este modo, la deuda exterior por concepto de capital e intereses se redujo en poco más del 90%, y tan sólo el capital en un 80%.

El convenio de 1946 tuvo por objeto el arreglo de la deuda ferroviaria. Los ferrocarriles habían sido expropiados en 1937, asumiendo así el gobierno mexicano todas las obligaciones ya incluidas en el acuerdo de 1922 y después excluidas de la deuda pública en 1925. En el convenio de 1946, el capital de la deuda ferroviaria disminuyó primero mediante los mismos tipos de conversión, de Dls 259 millones a Dls 233 millones. En suma, la deuda exterior total, directa y ferrocarrilera por capital e intereses, ascendía antes de los convenios a Dls 1067 millones, después de ellos, a Dls 100 millones. Este monto resultó enteramente acorde con las posibilidades económicas del país. (51)

Como podemos ver, el endeudamiento de México no siempre ha desempeñado el mismo papel. Así en un primer momento que abarca casi todo el siglo XIX, su función central fue la de sufragar los gastos militares a los que dan lugar los diversos periodos de conflagración por los que atraviesa el país y las posteriores campañas de pacificación; y -sobre todo durante el porfiriato- financiar el programa de obras públicas que inicia el proceso de modernización del país. Posteriormente se contrata nueva deuda para indemnizar a los residentes extranjeros que habían sufrido pérdidas como consecuencia de las luchas civiles en las que el país se vio envuelto y de las varias nacionalizaciones que se realizan en ese periodo, como las agrarias, la ferrocarrilera y más tarde la petrolera. Durante todo ese periodo el endeudamiento fue resultado de la emergencia y de ninguna manera fue parte de una estrategia de desarrollo.

Una vez recuperada la capacidad crediticia del país (interrumpida entre 1910 y 1942), se da un segundo momento de la evolución de la deuda pública mexicana que va de 1942 a 1950, periodo en el que se fortalece una política económica de corte nacionalista y el gobierno mexicano recurre al crédito externo de manera bastante limitada. Pese a la devaluación de 1948, se logró mantener una alta tasa de crecimiento de la economía, fundamentalmente debido a la actividad de los inversionistas privados y del gobierno. Al iniciarse la década de los cincuenta sobreviene, sin embargo, un descenso en dicha tasa, por lo que la economía debe abrirse a la inversión extranjera directa y al endeudamiento externo, cuyas participaciones se habían mantenido a niveles moderados hasta entonces.

A partir de ese momento, el recurso al endeudamiento externo empieza a crecer, auspiciado primeramente por una estrategia de desarrollo que lo visualiza como una forma no inflacionaria -o por lo menos no demasiado- de financiar el gasto público y el déficit en cuenta corriente, y posteriormente por una abundante liquidez en los mercados internacionales. Surge así un tercer momento en la historia de la deuda externa mexicana que habría de llegar prácticamente hasta 1982.

Debemos tener en cuenta que en los años cincuenta el gobierno de México adopta la estrategia de "desarrollo estabilizador", cuyo principal objetivo era la industrialización a ultranza del país, a fin de mantener una tasa de crecimiento de la economía suficientemente elevada (de 1950 a 1970 fue de 6.2 por ciento anual promedio), en un marco de estabilidad cambiaria y de precios. En ese contexto el endeudamiento público externo se convierte en un aspecto fundamental. El Estado mexicano se endeuda con el doble propósito tanto de asegurar el equilibrio en la balanza de pagos y el crecimiento de las reservas internacionales, como de complementar los exigüos ingresos fiscales para apoyar un gasto público en expansión, sin tener que recurrir a formas excesivamente inflacionarias como emitir moneda, o realizar complicados ajustes del gasto público y la estructura fiscal.

"En descarga de lo anterior, debe señalarse que, teóricamente, dentro de la estrategia del "desarrollo estabilizador",

el recurso al endeudamiento externo era visto como una medida no sólo complementaria sino transitoria, pues se pensaba que a través del crecimiento económico que generaría la aplicación del modelo, los diversos problemas a los que se enfrentaba la economía mexicana se irían resolviendo paulatinamente. Los siguientes años demostraron que tales perspectivas eran infundadas y, en los términos concretos de la materia que se ha tratado en esta obra, pusieron de manifiesto la elevada dependencia del Estado mexicano respecto del financiamiento externo para llevar a cabo la inversión pública". *

En la década de los setenta hay dos culpables del endeudamiento acelerado en los países en vías de desarrollo: por un lado, los banqueros deseosos de prestar a los países del Tercer Mundo la abundante oferta de capital que ya no colocaban con facilidad entre sus clientes tradicionales; por el otro, los países en desarrollo deseosos de resolver sus problemas de déficit tanto interno como externo con estos recursos financieros, que llegaban por cierto en condiciones sumamente favorables y les permitían posponer reformas nacionales que, pensaban, podían resultarles en cierta medida inconvenientes.

En 1970 el nuevo gobierno criticó la política económica que se había aplicado en el país por veinte años y que lo había llevado a endeudarse; sin embargo, tal crítica apenas superó la retórica, pues en los setenta la deuda externa rebasaría todos los niveles hasta entonces alcanzados.

El gobierno de Luis Echeverría, en sustitución del modelo de "desarrollo estabilizador", propuso una relativamente nueva estrategia de "desarrollo compartido", la cual añadió a las metas de crecimiento y estabilidad cambiaria y de precios, objetivos que parecían haberse relegado en el pasado como el aumento del empleo, el mejoramiento en la distribución del ingreso y en la calidad de vida, y la reducción de la dependencia externa, fundamentalmente de la financiera.

La estrategia del "desarrollo compartido" fracasó, por lo menos en el campo de la reducción de la dependencia financie-

*.- Green R., La Deuda Externa de México: 1973-1987, De la Abundancia a la Escasez de Créditos, Secretaría de Relaciones Exteriores, Ed. Nueva Imagen, México, 1988, p.

ra. Cuando en 1976 la nueva administración toma las riendas del país, la deuda pública externa se ha convertido en unos de los problemas más serios a los que se debe enfrentar. Al finalizar el sexenio del presidente Díaz Ordaz la deuda externa total del país alcanzaba los 6 mil millones de dólares. Al finalizar el sexenio del presidente Echeverría, la deuda externa nacional oscilaba entre los 25 mil y 30 mil millones de dólares, incluidos el corto y el largo plazos.

De ahí que una de las primeras medidas del gobierno de López Portillo hubiera sido la de enviar al Congreso de la Unión un proyecto de Ley General de Deuda Pública, cuyo principal objetivo recuerda los primeros ideales de la administración anterior: el crédito externo debe ser complementario del ahorro interno y debe mantenerse dentro de límites que no signifiquen una carga excesiva para la población ni un servicio que exceda la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto. Como antes, en esta ocasión las metas tampoco se lograron.

Concretamente se esperaba reducir la tendencia al endeudamiento externo, disminuyendo el ritmo de crecimiento del endeudamiento total y mejorando el perfil de la deuda por medio de plazos de amortización más convenientes para los nuevos compromisos. Tal decisión se inscribió en el amplio marco de la supuestamente nueva estrategia de desarrollo propuesta por la administración de López Portillo con el nombre de "alianza para la producción", pero también en el más concreto acuerdo estabilizador que el gobierno mexicano firmó con el Fondo Monetario Internacional en octubre de 1976, y que la nueva administración ratificó en diciembre del propio año, así como de las metas que dicho instrumento establecía, sobre todo aquella que limitaba el endeudamiento externo neto proveniente de cualquier fuente, incluidos el largo y el corto plazos, a no más de 3 mil millones de dólares para cada uno de los tres años que duraría el programa.

En cumplimiento con lo anterior, la deuda pública externa se expande durante los tres primeros años de la administración de López Portillo, en no más de 10 mil millones de dólares en total. Los posteriores descubrimientos petroleros y sus consecuencias, desde mayores inversiones hasta el desplome del

precio internacional del crudo en el segundo semestre de 1981, van a proyectar nuevamente al endeudamiento externo de México a niveles increíbles.

Así no es de extrañar que al concluir el régimen del presidente López Portillo la deuda externa neta total del país se situara entre los 80 mil millones de dólares. De ellos, más de 70 mil millones de dólares serían atribuidos al sector público, sobre todo a partir de la nacionalización de la banca comercial y el hecho de que su deuda externa fuera íntegramente absorbida por el Estado mexicano.

En suma, el endeudamiento externo, mecanismo de ajuste tradicional y preferencial durante los años setenta, acabó convirtiéndose, en los ochenta, en restricción fundamental de la vida económica nacional. El país entró de lleno en un proceso vicioso: en el pasado había optado por una estrategia que lo llevó a endeudarse en exceso para crecer; para el futuro inmediato se planteó una negra opción: la de dejar de crecer para pagar. Por lo menos, ésta sería la situación hasta la renegociación de 1987 donde el énfasis se pone en el crecimiento y se obtiene algo de "dinero fresco".

La administración del presidente Miguel de la Madrid hereda así una crítica situación económica, caracterizada no sólo por un abultado endeudamiento y la amenaza de una posible insolvencia habida cuenta de lo elevado de las tasas internacionales de interés y la enorme escasez de créditos externos, sino también por un decrecimiento real de la economía; una elevada tasa de desempleo; una inflación galopante; un déficit fiscal abrumador; una paridad cambiaria que nuevamente habrá dejado de ser realista; una economía "petrolizada" pese a la negativa al respecto de la administración anterior; y un conjunto de problemas muy serios en el sector externo entre los que sobresalían la caída de los precios y ventas de nuestros principales productos de exportación (incluido el petróleo), los embates de un creciente proteccionismo en los principales países industrializados, la continua "fuga de divisas" y el práctico agotamiento de las reservas internacionales del país.

De ahí que puede decirse que el gobierno de De la Madrid

busca, por lo menos en una primera instancia, más que la contratación de nuevos préstamos, que por otro lado se negaban a acudir voluntariamente al país, la renegociación de lo endeudado. Así, a partir de 1982 México entra en un prolongado periodo de renegociaciones cíclicas, buscando sanear sus finanzas externas para volver a tomar la ruta del crecimiento, logrando avances en la materia, pero sin poder decir que los problemas se habían superado por completo.

En la década de los ochenta hubo creciente requerimiento de divisas para la importación de maquinaria, equipo e insumos que la planta industrial requería y sin la cual no puede operar, pero se encuentra con límites por la estrechez del mercado financiero, después de una década de bonanza crediticia ocasionada por la abundancia de petrodólares, que provocó la acumulación de volúmenes inmanejables de endeudamiento externo. La obtención de divisas se dificultó también por el estancamiento del mercado internacional para las exportaciones tradicionales mexicanas, con excepción del petróleo a principios de la década en comentario, en que se elevaron los volúmenes exportados de este producto.

El plan nacional de desarrollo 1983-1988 descansó sobre una mayor liberalización tanto del mercado en materia económica, como de la sociedad civil en materia política con relación al Estado.

En materia económica el cambio estructural apuntó a una redefinición del rol del Estado en el proceso de desarrollo económico del país, reduciendo su presencia en áreas estratégicas y de apoyo al desarrollo de los mercados, ya no es más el promotor de la economía, el cambio estructural destacó la necesaria liberación de los mercados para que los empresarios decidan qué, cuánto, dónde producir y distribuir, ya que en la concepción liberal, ésta es la forma óptima de asignar recursos a la economía.

La estrategia marcada por este sexenio se vio envuelta por la hegemonía de las estrategias y políticas neoliberales a nivel internacional, tanto en el ámbito gubernamental como en el académico y de instituciones financieras internacionales.

Ante la escasez de divisas para financiar las importaciones se conformó el Programa Inmediato de Reordenación Económica

(PIRE), planteó el estancamiento de la economía mexicana; esta estrategia cambia de tono a partir de 1986, cuando se hace evidente que sin crecimiento el país no podía seguir cubriendo sus obligaciones financieras con el exterior, instrumentando el Programa de Aliento y Crecimiento, el cual establece que es necesario crecer para poder cumplir con los compromisos de pagos que el país tenía que hacer anualmente, del orden de 10 mil millones de dólares.

El abandono de las políticas estabilizadoras y su cambio a políticas expansionistas permitió manejar políticamente el problema de los montos del pago de los intereses de la deuda que representaba al rededor del 50% del gasto público, y planteando que con políticas estabilizadoras se hubiera hecho subir el peso relativo y político de la deuda.

La práctica de la política económica llevó a incrementar las tasas de interés nominales, lo que permitió financiar el gasto público por la vía del encaje legal de los depósitos de los ahorradores de las Sociedades Nacionales de Crédito. A través de los llamados bonos de regulación monetaria y la colocación de obligaciones y certificados a tasas de interés por arriba de la inflación en varios puntos llevó a incrementar la deuda pública interna de manera significativa.

La capitalización de pasivos de la deuda externa fue la vía por la que se intentó canalizar un mayor flujo de capitales externos hacia la economía mexicana, superando las restricciones que imponía la Ley de Inversiones Extranjeras, ya que se podían adquirir los pasivos de las empresas públicas y privadas para redimir sus deudas. Ese mecanismo permitió la presencia de capital extranjero en áreas extratécnicas y como tales, reservadas al Estado o a nacionales, con el argumento de que además de sanearlas financieramente, las empresas se modernizarían tecnológicamente y tendrían una mayor competitividad internacional.

Como se mencionó anteriormente, el PIRE estableció una política estabilizadora durante los tres primeros años de la administración de Miguel de la Madrid. Durante 1986 y ante el peligro de no consolidar los cambios estructurales logrados, se recurrió a la banca internacional para obtener nuevos recursos

financieros, por lo que a partir de 1987, la restricción financiera se relaja. Es importante destacar que tal liberalización se da una vez alcanzados algunos de los cambios estructurales más importantes, entre ellos la reducción del nivel de los salarios en la economía mexicana. Por otro lado, esa liberalización se dio después de que el Estado mexicano mostró su total disposición de reconocer sus compromisos internacionales.

El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) sustituyó al PIRE en 1986 porque no era posible continuar con la liberalización de la economía mexicana por la vía de la estabilización; además de que el gobierno se preocupó por mantener el acceso a los mercados internacionales para financiar sus obligaciones de deuda.

De este modo el 22 de julio de 1986 el gobierno de México presentó su Carta de Intención para llegar a un Acuerdo de Contingencia con el FMI, así el 19 de noviembre de 1986 se otorgaron 1 700 millones de dólares a nuestro país. Japón otorgó a México un crédito por 1 mil millones de dólares, y para apoyar los programas de 1987 y 1988 se obtuvieron créditos por 6 mil millones de dólares.

Sin embargo, al final del sexenio de Miguel de la Madrid la economía nacional mostró graves y profundos desequilibrios, principalmente en el sector financiero, que transformaron el ambiente favorable que existía y que se caracterizaba por un auge bursátil, una recuperación en la producción, el regreso de capitales, el incremento en las exportaciones no petroleras y un índice de inflación menor.

Dentro de los desequilibrios destacó el desplome de los índices de precios de la Bolsa Mexicana de Valores, que en promedio fue de 66.92 por ciento, y que se encadenó a la caída general de las bolsas de valores internacionales. Esto se vio acompañado de presiones inflacionarias que dieron lugar a un clima de desconfianza que se reflejó en presiones cambiarias que obligaron al Banco de México a elevar las tasas de interés bancarias para retener el ahorro interno. De este modo se registró una macrodevaluación del 50 por ciento del peso con respecto al dólar, que llegó a cotizarse hasta en 3 000 pesos.

Estos acontecimientos llevaron al gobierno a acudir a la

concertación entre los diversos sectores sociales, surgiendo de esta manera el Pacto de Solidaridad Económica.

La nueva estrategia de la deuda consistió en buscar la conversión de parte de la vieja en bonos del gobierno. Se trataba de retirar del mercado hasta 20 mil millones de dólares de deuda vieja, capturando un descuento aproximado de 50 por ciento, a cambio de la emisión de hasta 10 mil millones de dólares en bonos gubernamentales, apoyada colateralmente por una emisión de "bonos cupón cero" de la Tesorería norteamericana por un monto de 2 mil millones de dólares, a ser cubiertos con parte de las reservas internacionales de México.

El nuevo gobierno encabezado por Carlos Salinas de Gortari implementó una estricta disciplina fiscal, que aunada a la evolución de los ingresos petroleros que reflejaron el aumento en el precio internacional del crudo y el mayor dinamismo de la economía, que le permitió obtener mayores ingresos que los calculados.

De acuerdo a los informes trimestrales que rinde el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión, los programas de estabilización económica y los cambios estructurales introducidos por la nueva Administración Salinista, lograron que la deuda pública mostrara sus efectos positivos.

Con la firma del Paquete Financiero 1989-1992, acción que concretó la reestructuración de la deuda del sector público con la banca comercial extranjera, fue determinante en la evolución de la deuda externa.

Con la colocación de los bonos de descuento y la cancelación de los créditos bancarios respectivos, el saldo de la deuda externa del sector público se redujo en 7 236.3 millones de dólares.

Durante 1990, dentro del Programa de Sustitución de Deuda Pública por inversiones 1986-1987 y el de la Deuda Pública por Capital 1990-1994, conforme a lo establecido en los convenios de reestructuración de la deuda que México firmó con la comunidad bancaria internacional, el sector público amortizó deuda externa por 650.6 millones de dólares con descuentos del 35.0 por ciento, en lo que respecta al primer programa, y del 52.0 por ciento que corresponden al descuento obtenido en las dos subastas del nuevo

programa. El pago se efectuó en moneda nacional a las empresas del sector privado que de acuerdo con la mecánica establecida habían adquirido la cartera externa y serían susceptibles de promover su capitalización con base en la normatividad de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

El saldo neto de la deuda externa del sector público ascendió a 63, 629.5 millones de dólares a diciembre de 1990.

De este modo, el saldo total de la deuda externa en el año mencionado, correspondía al Gobierno Federal el 59.9 por ciento, a las empresas controladas el 10.5 por ciento; a las instituciones de banca de fomento el 27.6 por ciento; y a las empresas no controladas presupuestalmente el 2.0 por ciento restante.

A diciembre de 1990 los principales países y organismos internacionales acreedores con los que estaba contratada la deuda pública externa eran los siguientes: Estados Unidos de América, 25.9 por ciento; Organismos Financieros Internacionales, 16.4 por ciento; Japón, 17.5 por ciento; Inglaterra 11.1 por ciento; Francia, 6.8 por ciento; Canadá 5.7 por ciento; Italia 2.1 por ciento, y el 8.3 por ciento restante a otro numeroso grupo de países.

Por lo que se refiere al monto de la Deuda Interna del Gobierno Federal, éste se incrementó en 30, 921.5 miles de millones de pesos para pasar a un saldo de 158, 623.1 miles de millones de pesos al cierre de 1990.

La evolución de la deuda pública durante el sexenio Salinista continuó con una tendencia favorable; así al 30 de junio de 1993 la deuda externa bruta del sector público ascendió a 78, 903.8 millones de dólares, lo cual es resultado de sumar al saldo vigente en diciembre de 1992 (75, 755.2 millones de dólares) un endeudamiento neto del primer semestre por 1, 995.8 millones de dólares y ajustes (en su mayoría correspondieron a la variación por el tipo de cambio) por 1, 192,8 millones de dólares. Por su parte la deuda interna del Gobierno Federal pasó de 123, 098.7 millones de nuevos pesos en diciembre de 1992 a 118, 599.2 millones de nuevos pesos en junio de 1993, producto de un desendeudamiento neto de 11, 145.5 millones de nuevos pesos, ajustes por efecto inflacionario en los valores gubernamentales por 1, 051.9

millones de nuevos pesos y por variación en los saldos de la Cuenta General de la Tesorería de la Federación por 5, 594.1 millones de nuevos pesos.

El endeudamiento externo se favoreció por aspectos tales como: 1) la cada vez mayor disponibilidad de crédito de fuentes comerciales; 2) los nuevos financiamientos de acuerdos bilaterales para el comercio exterior; 3) la disponibilidad de recursos a través de la colocación de Bonos Públicos.

A mediados de 1993 continuaba reduciéndose el monto de la deuda. La deuda externa se situó en 69, 851.7 millones de dólares. El saldo nominal de la deuda interna neta del Gobierno Federal disminuyó, de manera que el saldo pasó de 121. 9 miles de millones de nuevos pesos en marzo a 118.6 miles de millones de nuevos pesos en junio de 1993.

Para 1994 había estabilidad cambiaria entre el dólar estadounidense y el peso mexicano durante este periodo. No obstante, el ajuste por revaluación de la deuda externa en divisas contra el dólar en los mercados internacionales registrado en ese tiempo influyó negativamente en el saldo global de la deuda externa, tendencia que se observó a lo largo de 1994.

El endeudamiento externo neto incurrido durante el tercer trimestre de 1994 fue resultado de las necesidades de financiamiento de la banca de desarrollo hacia la actividad productiva y comercial.

Al 30 de septiembre de 1994 la deuda externa bruta del Sector Público ascendió a 85, 137.7 millones de dólares, lo cual fue resultado de sumar al saldo vigente en junio de 1994 (83, 565.1 millones de dólares), el endeudamiento neto acumulado del tercer trimestre por 795.3 millones de dólares, así como los ajustes (que corresponden en 97.9 por ciento a la variación por tipo de cambio entre el dólar y otras monedas) por 777.3 millones de dólares. Cabe resaltar que durante 1994 el impacto cambiario influyó negativamente en el saldo de la deuda externa, en 2, 838.3 millones de dólares. En términos reales el saldo de la deuda externa bruta resulta 16.4 por ciento menor al existente en diciembre de 1988; como porcentaje del PIB ésta pasó de 46.8 por ciento en 1988 a 23.5. por ciento en septiembre de 1994. Respecto a la

deuda externa neta, cuyo saldo al cierre del tercer trimestre fue de 76, 594.9 millones de dólares, se debe mencionar que esta cifra es menor en términos reales en un 24.8 por ciento a la registrada en diciembre de 1988.

Por su parte, la deuda interna del Gobierno Federal pasó de 120, 606.3 millones de nuevos pesos en junio de 1994, a 121, 839.5 millones de nuevos pesos en septiembre de 1994. La variación del saldo resultó de la diferencia entre un endeudamiento neto de 3, 380.5 millones de nuevos pesos y de los ajustes por el efecto inflacionario en los valores gubernamentales que contribuyeron a disminuir el saldo en 278.5 millones de nuevos pesos, así como por la variación positiva en los saldos acreedores de la Cuenta General de la Tesorería de la Federación y del Fondo de Contingencia por 1, 868.8 millones de nuevos pesos.

Conforme a los informes trimestrales que rinde el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, la deuda pública evolucionó de manera favorable. Mientras que a diciembre de 1988 la deuda neta total consolidada con el Banco de México, representaba el 68.7 por ciento del PIB para septiembre de 1994 esta se calculaba en alrededor del 22.2 por ciento, lo que significaba una reducción en términos reales de 67.4 por ciento.

El saldo de la deuda externa neta, se situó en 76, 594.9 millones de dólares a fines de septiembre de 1994. Ello significó un incremento de 1, 606.6 millones de dólares con relación al monto registrado hasta junio.

A septiembre de 1994, los principales países y organismos internacionales acreedores con los que estaba contratada la deuda pública externa eran los siguientes: Estados Unidos de América, Organismos Financieros Internacionales, Japón, Inglaterra Francia, Alemania, Canadá, Suiza, España y un conjunto de otros 38 países.

Del cierre de junio a septiembre de 1994, el saldo nominal de la deuda interna neta del Gobierno Federal aumentó en 1, 233.2 millones de nuevos pesos. De esta manera, el saldo pasó de 120.6 miles de millones de nuevos pesos en junio, a 121.8 miles de millones de nuevos pesos al 30 de septiembre de 1994.

La política de Deuda Pública seguida por el Gobierno Federal durante los tres primeros meses de 1995 se orientó a enfrentar las dificultades que se generaron a raíz de la devaluación del peso. Dicha política se ajustó a lo señalado en el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), firmado el tres de enero.

La devaluación de la moneda nacional desencadenó una reacción sin precedente en los mercados financieros, tanto nacionales como extranjeros. En el mercado interno la incertidumbre prevaleciente indujo un alza significativa de las tasas de interés, por lo que los valores gubernamentales que vencieron en este período tuvieron que renovarse a un costo mayor y a plazos más cortos que los originalmente previstos. En particular, los tenedores de títulos de deuda interna cuyo rendimiento estaba indizado al tipo de cambio (Tesobonos), optaron en gran medida por no renovar sus títulos y decidieron comprar divisas con los pesos que obtenían al vencimiento, presionando así al mercado cambiario. Esto último, generó una gran volatilidad en el tipo de cambio, misma que confirmaba los temores de los inversionistas, generándose así un círculo vicioso difícil de romper.

Al mismo tiempo, en los mercados financieros internacionales, el proceso normal de renovación de créditos de corto plazo se detuvo y nuestros acreedores exigieron el pago de los pasivos. Este fenómeno se presentó, sobre todo, en el caso de los programas de papel comercial y en los certificados de depósito emitidos en el extranjero por la banca mexicana. La amortización anticipada de estos créditos ocasionó presiones adicionales sobre el mercado cambiario.

Ante esta dinámica de los mercados financieros el objetivo de la política de deuda pública fue la de obtener fuentes externas de recursos a largo plazo, que permitieran hacer frente a los vencimientos tanto de Tesobonos como de deuda externa, pública y bancaria, para minimizar las presiones sobre el tipo de cambio, y frenar el círculo vicioso devaluación-inflación, que afectaría por muchos años las posibilidades de desarrollo del país.

Por ello, se acudió a los organismos financieros internacionales de los que México es miembro; se solicitó la ayuda de los

bancos centrales de las economías industrializadas; y se ampliaron los acuerdos de apoyo financiero firmados el año pasado en el marco del Acuerdo Financiero para América del Norte.

El Paquete Financiero incluye fundamentalmente tres fuentes de divisas: una, por 20 mil millones de dólares, otorgada por el Tesoro Estadounidense; otra, de 17 mil 800 millones de dólares del Fondo Monetario Internacional; y una tercera, de 10 mil millones de dólares del Banco de Pagos Internacionales (BPI). De este paquete, que suma 47 mil 800 millones de dólares, se recibieron recursos frescos por 10 mil 750 millones de dólares en el primer trimestre; 3 mil millones de dólares al Gobierno federal y el resto al Banco de México.

Por lo que hace al Acuerdo alcanzado con el Tesoro Estadounidense, la operación es de 20 millones de dólares, los cuales serían desembolsados sólo en caso necesario, en el transcurso de este año, plazo que podría ser ampliado por seis meses. Con este paquete se recibieron apoyos mediante operaciones de intercambio de divisas de corto y mediano plazo, así como garantías para la emisión de valores en los mercados internacionales, a plazos de cinco a diez años.

El uso de estos fondos ha complementado la reestructuración de la deuda interna para enfrentar los vencimientos de los Tesobonos y también ha permitido refinanciar la deuda externa pública a corto plazo.

Al amparo de este Acuerdo, el Gobierno Federal recibió 3 mil millones de dólares en el primer trimestre, mismos que tienen un plazo de 5 años para su amortización. Asimismo, el Banco Central recibió de este convenio 2 mil millones de dólares, a través de operaciones de intercambio de divisas.

A su vez, se firmó el Acuerdo Contingente con el Fondo Monetario Internacional (FMI), por un monto de 17 mil 800 millones de dólares, monto sin precedente en la historia de esta Institución.

Por último, como parte del paquete financiero multilateral para superar la emergencia económica, se negoció una operación de intercambio de divisas por 10 mil millones de dólares con el Banco de Pagos Internacionales.

El saldo de la deuda externa neta (aquella que resta de la deuda bruta los activos financieros del Gobierno Mexicano depositados en el exterior) se situó en 78 mil 865.9 millones de dólares a fines de marzo de 1995. Esta cifra es 1 mil 976 millones de dólares mayor que el saldo a finales del trimestre anterior; los ajustes relacionados con la devaluación del dólar fueron los que generaron este aumento.

En materia de deuda interna durante el primer trimestre de 1995, se realizó una fuerte amortización neta de Tesobonos, así como una mayor colocación de Bondes, mejorando de esta forma el esquema de vencimientos de la deuda pública interna.

La deuda interna neta que resta a la bruta los saldos de las cuentas acreedoras del Gobierno Federal, a marzo de 1995 fue de 176 mil 673.8 millones de nuevos pesos.

De acuerdo al último informe sobre el ejercicio de la deuda pública correspondiente a 1995, del total de recursos disponibles del Paquete Financiero (50 mil 537.4 millones de dólares), durante 1995 se utilizaron 26 mil 797 millones de dólares: 11 mil 772.9 millones de dólares por parte del Gobierno Federal y 15 mil 24.1 millones de dólares destinados al Banco de México. La mayor parte de los recursos (66.1 por ciento) fueron utilizados en la primera mitad de ese año.

De esta manera, se canceló, una deuda de corto plazo denominada en moneda extranjera (Tesobonos) de cerca de 29 mil millones de dólares, por una deuda externa de mediano y largo plazo, cuyas contrataciones alcanzaron una cifra ligeramente inferior a los 27 mil millones de dólares.

La política de deuda pública generó un endeudamiento neto externo durante 1995 de 14 mil 445.5 millones de dólares. Este endeudamiento está asociado en gran medida al uso de recursos del Paquete Financiero.

Por lo que hace a la deuda pública interna, durante 1995 ésta cayó de manera drástica debido a la fuerte amortización de los Tesobonos. Así, durante ese año el saldo de la deuda pública interna neta pasó de 164 mil 653.1 millones de nuevos pesos a 130 mil 406.5 millones de nuevos pesos. Ello representa una caída de 20.8 por ciento en términos nominales y de 47.9 por ciento en

términos reales.

El saldo de la deuda pública externa, al cierre del cuarto trimestre de 1995, fue de 90 mil 316.1 millones de dólares en términos netos (a la suma de todos los pasivos financieros del sector público se le resta los activos financieros del Gobierno Mexicano depositados en el exterior).

El saldo de la deuda interna neta (el cual se compone con los saldos de los valores gubernamentales y los recursos del SAR, descontando las cuentas acreedoras del Gobierno Federal) al cierre de diciembre de 1995 fue de 130 mil 406.5 millones de nuevos pesos, cifra que refleja un incremento de 11 mil 834.6 millones de nuevos pesos respecto al saldo registrado al tercer trimestre.

No obstante las políticas económicas implementadas por las distintas administraciones y los avances que en esta materia se han logrado, no está en lo absoluto resuelta, entre otras cosas porque en algún sentido, las renegociaciones efectuadas se han caracterizado por su naturaleza comercial, habilitando a México para pagar sus compromisos a costa del ensanchamiento de su misma deuda.

2) REGULACIÓN HISTÓRICA DE LA DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO

La regulación jurídica de la Deuda Pública en México, es relativamente nueva, antes de la promulgación de la Ley General de Deuda Pública hecha en 1976, no habíamos tenido ningún ordenamiento que se ocupara de tal materia.

La historia constitucional de nuestro país nos muestra disposiciones muy limitadas en cuanto a cómo debía ser manejado el crédito de la nación.

Partimos del antecedente ubicado en la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz en 1812, la cual establecía en su artículo 131, facultad decimacuarta de las Cortes, lo siguiente:

"Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la nación".

Este precepto es el que encontramos en el texto de las Constituciones que han tenido vigencia en nuestro país; y lo más importante que podemos advertir es que, desde un principio fue facultad del órgano legislativo el manejar la deuda pública de la nación.

El artículo 113 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 ordenaba:

"Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente:

Arreglar los gastos del gobierno: Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación".

Aunque el Decreto anterior realmente no tuvo aplicación, lo consideramos por formar parte de los antecedentes de la regulación de la deuda pública. (52)

El Acta Constitutiva de la Federación de 1824 añadió a la disposición comentada que el Congreso tendría facultad para:

Art. 13, frac. XII: "reconocer la deuda pública de la

nación, y señalar medios de consolidarla".

En esos términos se manejó por la Constitución Federal de 1824.

Con un poco más de técnica legislativa, las Leyes Constitucionales de 1836 determinaron:

Art. 44 "Corresponde al Congreso general exclusivamente: VI. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación y designar garantías para cubrirlas. VII. Reconocer la deuda nacional, y decretar el modo y medio de amortizarla".

Art. 17 "Son atribuciones del Presidente de la República: XXIX. Contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso".

La Constitución de 36 indica de una forma más clara cuáles son las facultades del Congreso, y fija que debe ser el Ejecutivo quien directamente contraiga deudas, con base en la autorización previa del Congreso.

No localizamos variante importante en las Bases Orgánicas de 1843, si a caso, diferente redacción:

"De las atribuciones del Congreso, Art. 66, fracción VII: Reconocer y clasificar la deuda nacional, y decretar el modo y arbitrios para amortizarla. VIII: Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación, prefijando bases y designando garantías".

El artículo 72, fracción VIII de la Constitución Federal de 1857, es el antecedente inmediato del precepto contenido en el artículo 73 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza que el Constituyente de 1917 reprodujo en el texto del artículo 73, fracción VIII de la Constitución vigente.

Art. 72, fracción VIII de la Ley Fundamental de 1857:

"De las facultades del Congreso:

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".

Respecto a las reformas de que ha sido objeto la fracción VIII del artículo 73 Constitucional vigente, haremos un

análisis detallado en el punto tres del presente capítulo. (53)

Por último, podemos decir que sobre la materia sólo se habían dictado algunas disposiciones aisladas para solventar los requerimientos que se presentaban en un momento determinado, pero con la creación de la Ley General de Deuda Pública, tales disposiciones fueron derogadas.

3) REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA DEUDA PÚBLICA

La fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Política le otorga al Congreso de la Unión una serie de facultades en materia de deuda pública.

Antes de la reforma de 16 de diciembre de 1943, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año, la fracción VIII del artículo 73 Constitucional otorgaba al Congreso la 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". Con motivo de la reforma, la fracción VIII quedó como sigue: "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 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".

Con la reforma de 21 de octubre de 1993 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre del mismo año se aumentó la fracción VIII del artículo 73 para quedar como sigue hasta la fecha: "Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para

53.- México a través de sus Constituciones, antecedentes, origen y evolución del artículo de constitucional; Tomo VIII, artículos 73-75, LII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1985, Edición Miguel Ángel Porrúa, D. F.

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. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública".

La primera facultad que la fracción VIII otorga al Congreso es la de dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación. Esta facultad, como las demás restantes de la fracción las ejerce el Congreso a través de la expedición de leyes. No puede ser de otra manera, pues siempre que actúan el Congreso es con esa finalidad. Al efecto el artículo 70 Constitucional en su primer párrafo dice: "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto...".

En virtud de que todas las resoluciones del Congreso adquieren el carácter de leyes, forzosamente la intervención del Poder Legislativo en materia de deuda pública, será con base en Leyes, es decir, en disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal.

De modo que cuando el Congreso de la Unión aprueba la Ley General de Deuda Pública está dando las bases sobre las cuales el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación. Esta Ley proporciona los fundamentos generales que necesariamente tendrá que acatar el Ejecutivo.

Igualmente al crear la Ley de Ingresos de la Federación, el Congreso da bases para la contratación de deuda, pues autoriza al Ejecutivo a obtener financiamiento a través de la emisión de deuda, e incluso lo faculta para obtener montos adicionales de financiamiento; pero esa autorización la da el Congreso precisamente por medio de una Ley, es decir, da las bases para la utilización del crédito público por una Ley, que es la categoría que adquieren las resoluciones emanadas del Poder Legislativo.

En cuanto a la facultad del Congreso para aprobar los empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda, podemos advertir que aún en contra de la postura del Ejecutivo, si el Legislativo reconoce una deuda, el Ejecutivo tendrá que pagarla, tal reconocimiento tiene que hacerse mediante una Ley, pues como ya lo hemos comentado, se trata de una resolución del Congreso.

Además, el Congreso al reconocer la deuda no está obligado a hacerlo por el total que le presente la administración, sino por lo que el Legislativo considere, ya que se trata de una facultad de dicho órgano de poder, no de una obligación del mismo.

La fracción VIII del artículo 73 de la Constitución establece que no podrá celebrarse ningún empréstito que no tenga como objetivo la ejecución de obras que directamente produzcan 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 la propia Constitución.

Tal disposición no es acatada fielmente, pues el artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995 autoriza que se destinen empréstitos a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación, y de acuerdo a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el concepto de gasto corriente de la Federación es mucho más amplio que lo contemplado por la fracción comentada, de tal suerte que los empréstitos podrían destinarse a financiar cualquier erogación comprendida en la Ley de Presupuesto, contradiciendo a la constitución.

En el caso de la contratación de un empréstito con motivo de alguna emergencia declarada por el Presidente de la

República, necesariamente tendrá que ocurrir lo previsto por el artículo 29 de la Constitución, es decir, que se de una invasión, se perturbe gravemente la paz pública, o que se ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto.

Y dado que la fracción VIII del artículo 73 Constitucional nos remite al artículo 29 del mismo ordenamiento, entonces, la emergencia declarada por el Presidente de la República tiene que acompañarse por la suspensión de garantías en alguna región determinada o en todo el país, ocasionada por los supuestos marcados por el propio artículo 29, además que la suspensión tendrá que darse por el acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con los titulares de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República; con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente si el primero no estuviere reunido. En consecuencia, el empréstito tendrá que utilizarse en la solución del grave problema político y constitucional de la suspensión de garantías.

Volviendo a la autorización que de manera general otorgaba la Ley de Ingresos de cada año al Poder Ejecutivo para ejercer montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del propio Ejecutivo se presentaran circunstancias económicas que así lo exigieran, veremos que es un caso no contemplado por la Constitución, aunque sí es previsto por el artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública, reglamentaria de la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, con lo que si se otorgara autorización por la Ley de Ingresos de la Federación, sería totalmente constitucional, ya que la Ley General de Deuda Pública es la Ley Especial y por tanto, la que se debe aplicar.

La única forma de que el Ejecutivo pueda ejercer montos adicionales de financiamiento en vista de las circunstancias económicas extraordinarias que se presenten, es que a través de la Ley de Ingresos se le faculte para el caso por el Congreso de la Unión. Se debe hacer notar que el Poder Legislativo no está obligado a otorgar esa autorización al Poder Ejecutivo, ya que se trata de una facultad como lo marca la Constitución y la misma Ley de Deuda.

"Vistas así las cosas, el Congreso al aplicar anualmente la Ley de Ingresos tiene la atribución constitucional de conceder o no, al Ejecutivo Federal, la facultad para el ejercicio o autorización de montos adicionales de financiamiento no contemplados en el presupuesto". (54)

Artículo 10, primer párrafo de la Ley General de Deuda Pública: " 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 de 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 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".

Aunque aquí es conveniente hacer varias observaciones, pues la Ley General de Deuda Pública da una absoluta libertad al Ejecutivo para dictaminar que en un momento determinado se han presentado circunstancias económicas extraordinarias que ameritan el que se ejerzan montos adicionales de financiamiento, con la única obligación de informar inmediatamente al Congreso de lo que ocurre.

Esa facultad discrecional concedida al Ejecutivo es sin duda excesiva, pues se pierde el sentido de lo marcado por la Constitución, ya que sale del control del Legislativo el manejo de la Deuda Pública y del Presupuesto. Esto se daba porque la Ley (de Ingresos) no ponía un límite, una cantidad máxima que como monto adicional de financiamiento pudiera ejercer el Ejecutivo, y también porque no daba ningún criterio o definición de lo que debía entenderse por "circunstancias económicas extraordinarias", quedando al arbitrio del Ejecutivo el determinar que se habían presentado las mismas.

54.- Vid, Faya Viesca, J. Ob. cit. p. 193.

No poner límite al monto adicional de endeudamiento y no obligar al Poder Ejecutivo a pedir autorización previa al Congreso cuando haya necesidad de rebazar los montos autorizados, es negarle al Congreso de la Unión la más mínima participación en las políticas de deuda y de presupuesto público.

Por otra parte, a raíz de la reforma de 25 de octubre de 1993, en que se vio adicionada la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, en relación con el artículo 122 del mismo ordenamiento, reformado en igual fecha que el anterior, se establece que el Congreso de la Unión también deberá aprobar, al emitir la Ley de Ingresos, los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal y sus Entidades. Con lo que se desprende que la deuda pública de la entidad federativa llamada Distrito Federal, se convierte, al ser considerada en leyes federales, en deuda nacional.

Art. 122, fracción II, inciso d), de la Constitución: "Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley".

Aunque desde la promulgación de la Ley General de Deuda Pública hecha el 30 de diciembre de 1976, ya se contemplaba el que el Distrito Federal fuera uno de los sujetos que podían contratar deuda pública federal (artículo 1º, fracción II). Con lo que resultaba cuestionable que el Congreso de la Unión pudiera regular lo relativo a la deuda pública de una entidad federativa, pues era algo no contemplado por la Constitución, pero con la reforma de 25 de octubre de 1993, parece que ha quedado salvada tal situación.

El legislador ha justificado su intervención en la determinación de los montos de endeudamiento del Distrito Federal exponiendo que "el financiamiento complementario de proyectos y programas de la administración pública local, es determinación cuyos límites afectan la economía nacional y la sede de los poder-

res federales. Por ello queda en el Presidente y en el Congreso de la Unión dicha determinación". (55)

"En el mismo sentido, la armonía de la capacidad financiera del Distrito Federal con la Federación, y las demás entidades que la integran, se garantizan con la responsabilidad compartida del Presidente de la República, el Congreso de la Unión y el Jefe del Distrito Federal, para la estimación, presentación y aprobación de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento complementario del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal". (56)

Las consideraciones anteriores las hizo el legislador en el proceso de reforma de los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122 de la Constitución, cuyo objeto principal fue dar las bases constitucionales de la organización del Distrito Federal, así como también el establecer las facultades correspondientes tanto a los Poderes Federales, como a los locales, sobre el mismo Distrito Federal.

De lo que nos interesa, según el tema del presente trabajo, las facultades que en materia de deuda pública, tiene cada órgano de poder.

La fracción VIII del artículo 73 igualmente dispone que el Ejecutivo Federal deberá informar al Congreso de la Unión del estado que guarde la deuda del Distrito Federal, aunque no establece en qué momento, por lo que suponemos que debe ser al rendir la Cuenta Pública Federal anual, como lo dispone el artículo 9º de la Ley General de Deuda Pública. De acuerdo al artículo 74, fracción IV, párrafo sexto, la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la H. Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio.

A efecto de que el Ejecutivo Federal pueda cumplir con lo anterior, la fracción VIII en comentario determina que el Jefe del Distrito Federal también informará a la Asamblea de Representantes, al rendir la cuenta pública, que, de acuerdo a la fracción IV, inciso c), segundo párrafo del artículo 122 de la Constitución deberá ser enviada dentro de los diez primeros días del mes de junio, como es el caso de la Cuenta Pública Federal.

55.- Diario de Debates, H. Cámara de Diputados de julio 8 de 1993, p. 2505.

56.- Diario de Debates, H. Cámara de Diputados de septiembre 2 de 1993, p. 547.

Algo muy importante es mencionar que la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1995 no otorga autorización al Ejecutivo para ejercer montos adicionales de financiamiento dado el caso que se presentaran circunstancias económicas extraordinarias que así lo ameritaran.

Aunque parece que al Ejecutivo no le hace falta dicha posibilidad, pues basta con que se reforme la Ley de Ingresos para que los recursos federales puedan aumentar enormemente; lo anterior lo decimos porque al publicarse la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1995, se autorizaba al Ejecutivo Federal para hacer uso del crédito público por un monto que no rebasara los --- 17, 494.4 millones de nuevos pesos de endeudamiento neto externo. Pero con la reforma a dicha Ley, publicada el 14 de febrero de 1995, la cantidad aumento, del equivalente en moneda nacional, a 5, 000' 000, 000.00 de dólares. Además de otros ----- 26, 500' 000, 000.00 de dólares autorizados para contratar crédito o emitir valores en el exterior con el objeto de canjear o refinar los bonos de la Tesorería de la Federación. Como se trata de una resolución del Congreso, éste, en teoría, mantiene el control sobre el manejo de la deuda.

4) CREACIÓN DE LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA

El 15 de diciembre de 1976 el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley General de Deuda Pública que vendría a ser la Ley Reglamentaria de la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su finalidad fue normar y regular a la deuda pública en todos sus aspectos.

En la exposición de motivos del Proyecto, el Presidente de la República sustentó como primera idea, la tesis de que "El desarrollo económico y social de México no puede explicarse sin la participación activa del Estado en la producción de bienes y servicios mediante la utilización de recursos, de orden material o

financiero que tiene encomendados, así como a través de su planeación razonada". (57) Este planteamiento tiene su base y fundamento en la existencia y dinamismo del sistema de economía mixta, sistema que aunque no está definido por la Constitución Política, sí en cambio es la derivación de lo estatuido por la propia Constitución.

La iniciativa de ley partía de una absoluta realidad: "no han sido suficientes los recursos propios de que ha dispuesto el Estado para la atención de los servicios públicos a su cargo, la creación de la infraestructura económica y social necesaria y el apoyo de la expansión de los sectores estratégicos de la economía". (58)

Por ello el Ejecutivo Federal consideró conveniente utilizar el crédito de la Nación para complementar sus ingresos propios de modo de no desviar sus recursos perjudicando el desarrollo económico y social del país.

Se planteó que los recursos crediticios del sector público federal se encauzarían a la producción de bienes y servicios, de manera que su empleo se dirigiera a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyaran los planes de desarrollo económico y social de la nación, que generaran los ingresos necesarios para su pago o que se emplearan para el mejoramiento de la estructura del propio endeudamiento público. Además, se estableció que el servicio de la deuda debía mantenerse siempre dentro de la capacidad de pago de la nación.

El Ejecutivo Federal manifestó en la exposición de motivos de la Ley, que dadas las circunstancias de un alto endeudamiento, tanto interno como externo y la necesidad de establecer una programación financiera más eficiente que limitara el crecimiento de la deuda nacional, era necesario expedir una Ley General de Deuda Pública que recojiera las diversas disposiciones legales que sobre esta materia se habían dictado, de modo que

57.- Diario de Debates, H. Cámara de Diputados del 20 de diciembre de 1976, p. 5.

58.- *Ibidem*, p. 5.

existiera una mayor claridad y comprensión de las bases sobre las cuales el Ejecutivo pudiera concertar empréstitos sobre el crédito de la nación.

De esta manera el Presidente de la República estaba promoviendo la creación de la primera Ley de Deuda Pública que vendría a regular lo relativo a la materia, pues recordemos que si bien todos nuestros documentos de Ley Suprema a lo largo de la historia de México contenían en su articulado la posibilidad de hacer uso del crédito de la nación, no se había emitido ninguna Ley que fijara concretamente el modo de hacerlo.

Así vemos que el Congreso de la Unión trabajó sobre la iniciativa del Presidente haciéndole algunas modificaciones de forma más que de fondo.

De lo más relevante podemos citar que el Congreso adicionó el artículo 9º de la iniciativa, estableciendo la obligación de que el Ejecutivo Federal informe del estado de la Deuda Pública, no solo al rendir la cuenta pública anual, sino también al remitir el proyecto de Ley de Ingresos. Asimismo, que el Ejecutivo informe trimestralmente al Congreso de la Unión de los movimientos de la misma.

Y por lo que se refiere a la facultad que el Congreso puede conceder al Ejecutivo Federal al aprobar anualmente la Ley de Ingresos, relativa a concertar montos adicionales de financiamiento, cuando a su juicio se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan, el Congreso estableció en el artículo 10 de la iniciativa, la obligación de que el Ejecutivo informe de inmediato al Congreso cuando tenga que hacer uso de esta autorización.

La Ley General de Deuda Pública fue promulgada el 30 de diciembre de 1976, y entró en vigor el primero de enero de 1977.

Por el momento, y de manera general, diremos que sus principales disposiciones son:

Sólo el Ejecutivo Federal, sus órganos directos y el Departamento del Distrito Federal pueden obligar a la Nación mediante empréstitos públicos. Más allá de esos límites se atribuye igual competencia a las empresas paraestatales sujetas al

control directo o mediatizado del Poder Ejecutivo.

Legalmente, el financiamiento público abarca a las deudas directas y a las contingentes, derivadas éstas de la garantía de cualquier contratación de empréstitos, del aval de títulos de crédito y de la fianza de cualquier obligación de pago establecida contractualmente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano competente para contratar empréstitos y garantizarlos, así como para emitir valores clasificables como títulos de crédito y avalarlos, competencia subordinada a la exigencia legal de que el adeudo corresponda a una obligación pública productiva y al canje o refinanciamiento de adeudos anteriores.

Es responsabilidad del Ejecutivo Federal programar la deuda y del Congreso es la de autorizarla

Para los fines de vigilancia de la deuda pública nacional, la ley previó su registro de acuerdo con las reglas que a este efecto señale la Secretaría de Hacienda, a la que se debe proporcionar toda la información necesaria. La Secretaría está obligada a publicar periódicamente los datos de la deuda pública.

Asimismo, la Ley ordenó la creación y el funcionamiento de una Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público.

Por todo lo anterior, la Ley General de Deuda Pública tiende en suma, a optimizar el uso de los recursos financieros que capte el sector público federal a través del crédito, tanto interno como externo. Busca también asegurar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar la situación crediticia del país para lograr una programación eficiente del manejo de la deuda.

CAPÍTULO TERCERO

SUJETOS QUE PUEDEN CONTRAER DEUDA PÚBLICA

1) EL EJECUTIVO FEDERAL Y SUS DEPENDENCIAS

En el presente capítulo pretendemos hacer un análisis de los sujetos que pueden contraer deuda pública federal, los cuales son enunciados en el artículo 1º de la Ley General de Deuda Pública.

De acuerdo a la Teoría de la División de Poderes, desarrollada por Montesquieu a partir de las ideas de John Locke, y al Principio de Legalidad, expuesto por Juan Jacobo Rousseau, se transforma la concepción del mundo al generar el reconocimiento de los derechos del individuo y la organización equilibrada del Poder del Estado. A partir de esta teoría se separaron las funciones de creación de las leyes de las de ejecución y de jurisdicción, asignando cada una de ellas a un órgano diferente, independiente de los demás. Por lo que respecta al principio de legalidad, éste se manifiesta en el sentido de que la autoridad sólo puede hacer lo que la Ley le permita. (59)

Como producto de esa división, nuestra Constitución establece en su artículo 49 que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

Para los fines de nuestro trabajo nos ocuparemos en estudiar lo que corresponde a uno de esos tres órganos en lo que se divide el ejercicio del poder: el Ejecutivo.

El estudio de este órgano de poder requiere como antecedente indispensable el conocimiento, aunque sea en forma sumaria, de la teoría de la división de poderes que es de donde aquél deriva.

"La división de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos". (60)

59.- Delgadillo Gutiérrez, L. H., Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1991, p. 23 y 24.

60.- Fraga, G. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 28.

"El concepto de "poder" implica la idea de actividad, fuerza, energía o dinámica. Desde este punto de vista, cuando tal actividad, fuerza, energía o dinámica se despliegan por el Estado a través de sus múltiples órganos, se está en presencia del "poder público" que es un poder supremo de imperio, de mando o de gobierno que subordina, somete o encauza a todos los entes individuales y colectivos que dentro del territorio estatal existen y actúan.

El poder público del Estado es uno e indivisible y, por tanto, no existen "tres" poderes como indebidamente se supone, sino tres funciones en que se desenvuelve dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de los diversos órganos del Estado. Una de esas tres funciones es la ejecutiva, que suele impropriamente designarse como "poder ejecutivo". De modo que por "poder ejecutivo" se entiende la "función ejecutiva" a través de la cual se ejerce, en coordinación e interdependencia con la legislativa y jurisdiccional el poder público o de imperio del Estado mediante la actuación de un conjunto de órganos de autoridad estructurados jerárquicamente dentro de un cuadro unitario y sistematizado.

El Poder Ejecutivo, en su acepción funcional suele adjetivarse también con la denominación de "poder administrativo", es decir, de función administrativa del Estado. Como toda función, la administrativa o ejecutiva se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de "acto administrativo". Este acto, según sus atributos esenciales, presenta sustanciales diferencias respecto de los actos legislativos o leyes, por una parte, y de los actos jurisdiccionales por la otra. Estas diferencias lógicamente repercuten en la distinción entre el poder ejecutivo como función pública y los poderes legislativo y jurisdiccional bajo la misma conceptualización. Así al tratar el tema concerniente al poder legislativo, dijimos que éste, como función pública del Estado, se traduce en actos de autoridad lato sensu llamados "leyes" que son normas jurídicas que tienen como elementos intrínsecos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad. Ahora bien, el poder ejecutivo, en su carácter de función, igualmente se manifiesta en innumerables actos de autoridad de

indole administrativa, los cuales presentan las notas contrarias a las de la ley, es decir, son actos concretos, particularizados e individualizados". (61)

El elemento concreción implica que el acto administrativo se emite para uno o varios casos numéricamente determinados, denotando la particularidad y la individualidad que el mismo acto rige para las situaciones inherentes a dichos casos y para los sujetos de diferente naturaleza que ellas sean protagonistas.

Así tenemos que el Poder Ejecutivo, también llamado administrativo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contencioso de índole jurídica, ni en la solución correspondiente.

El Poder Ejecutivo o administrativo, considerado como función pública de imperio, traduce una actuación permanente y constante de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas.

Siguiendo el sistema de la Constitución Federal norteamericana, nuestras leyes fundamentales de 1857 y 1917 establecen el depósito del Poder Ejecutivo de la Federación en "un solo individuo" denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" o "Presidente de la República" (artículos 75 y 80 respectivamente).

Se ha afirmado con reiteración que el poder ejecutivo es una función pública administrativa, o sea, una dinámica, energía o actividad en que parcialmente se manifiesta el poder de imperio del Estado. Asimismo, se ha sostenido que los "poderes" estatales no deben identificarse con el órgano u órganos que lo desempeñan. Ahora bien, la distinción entre "órgano" y "poder" la consignan con toda claridad los mencionados preceptos de nuestras dos invocadas Constituciones, ya que, según sus disposiciones, el "poder ejecutivo federal", como función administrativa del Estado

mexicano, lo depositan, es decir, lo encomiendan o confían a una sola persona. Por consiguiente el Poder Ejecutivo Federal no es el Presidente de la República, ni éste es su "jefe", como indebidamente suele llamársele, sino su único depositario y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares denominados "secretarios del despacho", que tienen asignada una determinada competencia en razón de los diferentes ramos de la administración pública. La unipersonalidad del Ejecutivo radica, pues, en que esta función pública sólo se encomienda a un individuo, pues es el Presidente y no varios, como serían tales secretarios, el depositario del Poder Ejecutivo.

Por virtud de la unipersonalidad en la titularidad del órgano ejecutivo supremo estatal, en el presidente se concentran las más importantes y elevadas facultades administrativas, las cuales, unidas a las que tiene dentro del proceso de formación legislativa y como legislador excepcional, lo convierten en un funcionario de gran significación dentro del Estado, no dependiente de la asamblea legislativa sino vinculado a ella en relaciones de interdependencia y en cuyo ámbito goza de una amplia autonomía que lo releva del carácter de mero ejecutor de las resoluciones congresionales, como son las leyes y decretos.

De acuerdo a la definición de deuda pública aportada por el legislador:

Artículo 1º de la Ley General de Deuda pública: "Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias", encontramos que el primero en ser facultado para contraer deuda pública es el Ejecutivo. Asimismo tenemos que en la misma fracción se mencionan a las dependencias del Ejecutivo como sujetos capaces de contraer deuda, por lo cual continuamos con el estudio del Poder Ejecutivo y de esa forma poder entender lo que son sus dependencias.

Al analizar al multicitado órgano de poder nos encontramos, como es lógico, con una amplia y compleja organización del

mismo, puesto que para poder llevar a cabo la función administrativa que le corresponde requiere de una estructura acorde a sus necesidades.

Las facultades del Presidente de la República como depositario único del Ejecutivo son por demás extensas y por si solo no podría llevar a efecto todo lo que le corresponde.

Así encontramos que la propia Constitución en su artículo 90 establece la forma en que se organizará la administración pública federal, la cual será: "centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Como se advierte; en primer término tenemos una administración centralizada, la que se integra conforme al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. *

El artículo 2º del mismo ordenamiento establece: "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I.- Secretarías de Estado, y
- II.- Departamentos Administrativos".

Roberto Ortega Lomelín nos proporciona las características principales de esta administración:

- 1) Carecen de personalidad jurídica propia y actúan dentro de la estructura del Poder Ejecutivo;
- 2) Dependen jerárquica y administrativamente del titular del Poder Ejecutivo;

*.- Con la reforma a la LOAPF, publicada en el DOF el 15 de mayo de 1996, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal vino a sustituir a la Procuraduría General de la República como integrante de la Administración Centralizada.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

3) El titular de cada dependencia es nombrado y removido libremente por el propio Presidente;

4) Actúan por facultades delegadas del Ejecutivo y también conforme a atribuciones específicas que les confieren las leyes y decretos del Congreso;

5) Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el presupuesto de egresos de la Federación, sin que puedan ejercer otros recursos; y

6) Realizan actos de autoridad, es decir, dotados de imposición". (62)

Las características anotadas corresponden a lo que la mayoría de los tratadistas mexicanos han expuesto al respecto. Por nuestra parte es menester hacer una observación, la doctrina nos aclara el hecho de que las dependencias del Ejecutivo no tienen personalidad jurídica ni patrimonio distintos de los del propio Ejecutivo, ya que como lo manifiestan los mismos tratadistas, tanto los Secretarios de Estado como los Jefes de Departamento son "meros colaboradores del Presidente y su designación y remoción dependen de su exclusiva voluntad". (63) Además, por ficción, todos los actos de los secretarios del despacho son referibles al Presidente.

Entonces, si las dependencias requieren de un financiamiento, es el propio Ejecutivo quien lo necesita, es por esto que consideramos sería suficiente con que la Ley General de Deuda Pública mencionara únicamente al Ejecutivo en la fracción I de su artículo 1º.

Por lo que hace al único Jefe de Departamento, le dedicamos un espacio aparte.

62.- Ortega Lomelín, R., El Nuevo Federalismo, Editorial Porrúa, México, 1988, p. 131.

63.- Burgoa I., Ob. cit., p. 800.

2) EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

"El único departamento administrativo que en la actualidad forma parte de la Administración Pública Federal es el Departamento del Distrito Federal, dependencia del Ejecutivo que tiene a su cargo el gobierno de esta entidad, asiento de los poderes de la Federación". (64)

La Ley General de Deuda Pública en su artículo 1º , fracción II, dispone que el Departamento del Distrito Federal tiene facultad para contraer deuda pública federal. Con lo cual procedemos en primer término, a examinar lo que es el Distrito Federal y posteriormente analizaremos cuáles son sus órganos de gobierno.

Los órganos federales en quienes se depositan las funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional, no pueden instalarse ni operar sin una base física de sustentación. Ésta no podría ser el territorio de ningún Estado, pues de admitirse esta posibilidad, se aceptaría el cercenamiento de dicho territorio y la convergencia de dos imperios en un solo lugar. Por consiguiente, dentro de un Estado federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales, y esa circunscripción se denomina "Distrito Federal", que es equivalente al "Distrito de Columbia" en los Estados Unidos de Norteamérica. De ahí que el Distrito Federal sea una entidad federativa más dentro de la Federación, aunque con modalidades jurídicopolíticas que lo distinguen de los demás Estados.

Con las últimas reformas al artículo 44 de la Constitución Federal, y la promulgación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, quedó aclarado que el Distrito Federal es no solo la capital de los Estados Unidos Mexicanos, sino una entidad federativa más dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Art. 44 Constitucional: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos..."

Art. 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones..."

El gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, esto según lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Federal, y el artículo 7º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a raíz de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993 y el 26 de julio de 1994, respectivamente; en tanto entran en vigor plenamente las nuevas disposiciones, el gobierno del Distrito Federal sigue a cargo del Presidente de la República.

Por lo que respecta a los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, la Constitución (artículo 122, fracción I, inciso b), prevé la existencia de:

1. La Asamblea de Representantes;
2. El Jefe del Distrito Federal; y
3. El Tribunal Superior de Justicia.

Como podemos ver, tanto nuestra Ley Fundamental como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, están borrando de sus textos al Departamento del Distrito Federal, que hasta antes de la reforma era el órgano de gobierno de la multicitada entidad federativa, y así lo aclara el artículo cuarto transitorio de la Ley Local, al establecer que: "Hasta en tanto se nombra el Jefe del Distrito Federal, el Jefe del Departamento del Distrito Federal... tendrá las siguientes facultades". Es decir, se reconoce que hasta antes de la Reforma existe un Departamento del Distrito Federal, y por tanto un Jefe del mismo; pero poste-

rior a ella, se aclara que habrá un Jefe de una Entidad Federativa denominada Distrito Federal, y sus órganos de gobierno serán los Poderes de la Unión y los locales enunciados anteriormente.

Ahora bien, si el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión que lo ejercer por sí y a través del Jefe del Distrito Federal, del Tribunal Superior de Justicia y de la Asamblea de Representantes; el sujeto capaz de contraer deuda pública sería nuevamente el Ejecutivo Federal, como órgano de poder al que le corresponde la función administrativa, esto con fundamento en las bases que le de el legislativo.

Por otra parte, si los Poderes de la Unión delegan o comparten facultades con los órganos de gobierno locales, es decir, el Jefe del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia, se puede seguir la línea marcada por la Constitución y la Ley General de Deuda Pública, e incluir en el texto de la segunda al Distrito Federal (como persona jurídica), o al Jefe del Distrito Federal que es el encargado de realizar la función administrativa dentro del propio Distrito Federal, como lo hace el Ejecutivo Federal en los Estados Unidos Mexicanos, eliminando del mismo al "Departamento del Distrito Federal".

De acuerdo al tema de nuestro trabajo, vemos que la Ley General de Deuda Pública faculta al Departamento del Distrito Federal para contraer deuda pública nacional, por lo que consideramos que la Ley de Deuda ha quedado resagada en relación a la reforma concerniente al Distrito Federal, pues no se consideró por el legislador que, en lugar de facultar al Departamento del Distrito Federal para la contratación de deuda pública federal, debía otorgar esa posibilidad al Distrito Federal, a través del Jefe del mismo.

Además, tendría que darse una reforma en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues la Constitución (artículo 122) y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ya no están manejando como órgano de gobierno del mismo al Departamento del Distrito Federal.

Esto lo decimos en vista de que el propio legislador ha dado al Distrito Federal un tratamiento distinto al de las

demás entidades federativas, y no lo puede manejar tampoco como otra Secretaría de Estado, que es a lo que se asemeja un departamento administrativo.

De lo anterior resulta que las deudas que contrata el Distrito Federal, a través de sus órganos de gobierno, sea cual sea su denominación, vienen a convertirse en deudas nacionales; es decir, la deuda pública de una entidad federativa queda a cargo del Estado, o sea, de los Estados Unidos Mexicanos.

Mucho se comentó por los tratadistas y los legisladores lo importante que es la existencia de un Distrito Federal, de un espacio donde los Órganos Federales puedan instalarse sin que se encuentren sometidos a ninguna autoridad local; por lo que es admisible que el Poder Federal sea el que impere de manera preponderante en la Entidad Federativa, aunque los derechos políticos individuales se encuentren limitados por no poder elegir los habitantes a sus autoridades locales como se hace en cualquier otro Estado; aunque no profundizamos en el tema por no ser el que corresponde a nuestro trabajo.

Lo que se cuestiona es el hecho de que la deuda del Distrito Federal, que es una entidad federativa, como ha sido aclarado perfectamente por su Estatuto de Gobierno, donde se estipula que el Distrito Federal tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena capacidad para adquirir y poseer bienes; que lo diferencian de las dependencias del Ejecutivo; y por lo que hemos comentado, debe desaparecer totalmente de la legislación el "Departamento del Distrito Federal" que es una dependencia y que como vimos anteriormente, las dependencias tienen la misma personalidad jurídica y patrimonio de los órganos que ejercen el poder; por qué entonces su deuda se convierte en nacional.

Ahora bien, si el Distrito Federal es una persona jurídica, con patrimonio propio, con órganos de gobierno locales (aunque tengan facultades limitadas), si se elabora su propio Presupuesto de Egresos y su Ley de Ingresos; por qué incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, si se trata de la satisfacción de -----

necesidades locales, internas de sus habitantes.

Cuando se trata de algún asunto federal, es lógico que se utilicen recursos federales o que se haga uso del crédito nacional, pero, por qué incluir de entrada la deuda de una entidad federativa, en la deuda del país.

Aunque si el legislador estimó que por ser la Ciudad de México asiento de los Poderes de la Unión y que por ello debe hacerse cargo de su deuda pública, pues entonces que contemple en la legislación al órgano correcto para encargarse de la contratación de la deuda, con lo que tendría que verse reformada en primer término, la Ley General de Deuda Pública en su artículo 1º, fracción II; enseguida, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos: 1º, 2º, 5º, 26 y 44. Y, en general todo aquello que contemple al Departamento del Distrito Federal como órgano de gobierno del Distrito Federal.

En relación a las facultades del Congreso de la Unión, del Ejecutivo Federal y de los Órganos de Gobierno Locales del Distrito federal relativas a la emisión de deuda para financiar al Distrito Federal, se analizarán en el siguiente capítulo del trabajo.

3) LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Los primeros apartados del presente capítulo se destinaron al estudio de la administración pública federal centralizada, ahora veremos a las entidades que integran la administración paraestatal como los siguientes sujetos facultados por la ley para contratar deuda pública federal.

La Administración Pública Paraestatal actualmente está reconocida en los artículos 28, párrafo cuarto, 90 y 93 de la constitución, asimismo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

De acuerdo a lo previsto por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

"Son organismos descentralizados las entidades creadas

por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Del mismo modo, la Ley Federal de Entidades Paraestatales dispone:

Art. 2º "Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Art. 14 "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II.- La prestación de un servicio público o social, o

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Art. 15 "En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

I.- La denominación del organismo;

II.- El domicilio legal;

III.- El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley,

IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;

V.- La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI.- Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuales de dichas facultades son indelegables;

VII.- Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo;

VIII.- Sus órganos de vigilancia así como sus facultades, y

IX.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones

nes de trabajo.

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación".

Como personas jurídicas colectivas de derecho público, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

1. Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso, o bien, decreto del Ejecutivo.
2. Tienen régimen jurídico propio (ese régimen está constituido por su ley de creación).
3. Tienen personalidad jurídica que les otorga ese acto legislativo.
4. Denominación.
5. La sede de las oficinas y dependencias, y ámbito territorial.
6. Tienen órganos de dirección, administración y representación.
7. Cuentan con una estructura administrativa interna.
8. Cuentan con patrimonio propio.
9. Objeto.
10. Finalidad
11. Régimen Fiscal.

1.- Son creados por un acto legislativo. Todos los organismos descentralizados son creados por una ley del Congreso de la Unión o por un decreto del Ejecutivo.

2.- Tienen régimen jurídico propio. Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su

actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que pudieramos llamar su Ley Orgánica, puesto que crea una situación jurídica general. (65)

La actividad de los organismos descentralizados se regula tanto por normas de derecho público, como por normas de derecho privado, ya que en ocasiones se señala la aplicación supletoria de leyes como el Código Civil o el Código de Comercio.

3.- Personalidad jurídica propia. Esta es otorgada por el acto que los crea, es decir, por un acuerdo político-administrativo y por normas de derecho público. Su creación se decide, por vía de autoridad y es después de expedida su Ley Orgánica, que se conjunta el elemento personal, el patrimonio, etc. (66)

4.- Denominación. Es la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales y, más aún, internacionales. La denominación siempre está prevista en el acto de creación.

5.- La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial. En opinión de Acosta Romero, equivale al domicilio de las personas físicas; la sede es el lugar, ciudad, calle y número donde residen los órganos de decisión y dirección y el ámbito territorial, los lugares en donde actúa el organismo descentralizado.

6.- Órganos de dirección, administración y representación. El órganos de gobierno, que puede ser una junta de gobierno deberá integrarse por un mínimo de 5 y un máximo de 15 miembros, que será presidida por el titular de la Coordinadora de sector o por quien él designe, y deberá sesionar cuando menos cuatro veces al año, con un mínimo de la mitad, más uno de sus integrantes.

El director general deberá ser ciudadano mexicano, con experiencia en puestos directivos. Será designado por el Presidente de la República y tendrá todas las facultades que corresponden a un administrador.

65.- Vid, Acosta Romero, M., Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 359.

66.- *Ibidem*, p. 360.

El órgano de vigilancia estará integrado por un comisario público propietario y un suplente que será designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, además de que esta secretaría puede realizar las auditorías que juzgue necesarias. (67)

7.- Estructura administrativa interna. La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división de trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

8.- Patrimonio propio. El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuenta para el cumplimiento de su objeto.

Dentro del patrimonio encontramos que, pueden existir bienes que son del dominio público, como son los inmuebles que están dentro de su patrimonio y que por disposición de la ley se consideran del dominio público.

Pueden también contar con bienes del dominio directo, como son, por ejemplo, los que integran el subsuelo y la plataforma continental.

Forman parte también de su patrimonio un conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de derecho privado, de lo que pueden disponer libremente. Puede también estar formado en parte por subsidios o aportaciones temporales o permanentes que le destine la administración central.

Por último, se encuentran los ingresos propios del organismo derivados del ejercicio de su actividad.

9.- Objeto. En términos generales puede abarcar:

1) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, entendiéndose por estratégicas la acuñación de moneda, correos telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles; en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional;

67.- Delgadillo G., L. H., Ob. cit., p. 124.

y por prioritarios los tendiente a la satisfacción de los intereses nacionales y de necesidades populares, en los términos de la ley.

2) La prestación de un servicio público o social.

3) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

10.- Finalidad. "La finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de instituciones es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz". (68)

11.- Régimen Fiscal. La mayoría de los organismos descentralizados, por las actividades propias de su objeto, están exentos del pago de impuestos; no obstante, en algunos casos hay organismos descentralizados que pagan impuestos como PEMEX. Este hecho es discutible, ya que las ganancias de estos organismos, a fin de cuentas, son patrimonio del Estado que pueden ingresar directamente y no como impuestos.

Ahora bien, esos organismos descentralizados son facultados por la legislación para contraer deuda pública federal.

Ya hemos comentado que nuestra Ley Suprema faculta al Ejecutivo para que sea él quien se encargue de la contratación de deuda pública (artículo 73, fracción VIII), y posteriormente, la Ley General de Deuda Pública, que es la reglamentaria de la fracción aludida, confiere no solo al Ejecutivo la facultad de celebrar empréstitos, sino que además otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y aún, a las entidades de la Administración Pública Federal, facultades en materia de Deuda.

De modo que en la contratación de financiamientos intervienen no solo el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, sino también la Secretaría de Hacienda y las Entidades del Sector Paraestatal.

En principio es el Ejecutivo quien somete al Congreso las iniciativas correspondientes de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, a través de la Secretaría de Hacienda con base en los requerimientos que le presenten los otros órganos de

poder y las dependencias y entidades del Ejecutivo.

Pero, como lo analizamos más a fondo en el siguiente capítulo, existen financiamientos que no son autorizados, o mejor dicho, que no requieren autorización ni del Congreso, ni del Ejecutivo, ni de Hacienda, sino que son celebrados directamente por las entidades del sector público federal.

La doctrina y la legislación manejan dos clases principales de deuda; la interna y la externa (69). Como recordamos, la deuda interna es la que se contrata con una persona nacional y en moneda nacional, y la deuda externa es la que se contrata con persona(s) extranjera(s) y/o en divisa extranjera.

La Ley General de Deuda Pública dispone que las entidades del sector público federal no requieren autorización previa de nadie para la contratación de financiamientos internos, bastando la aprobación de sus respectivos órganos de gobierno, esto lo prevé en sus artículos 6º, 17 y 19.

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

Para obtener esta autorización deberán proporcionar a dicha Secretaría sus programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se les solicite a fin de determinar sus necesidades de crédito. Para la contratación de financiamientos internos, en cuanto a las entidades a que se refieren las fracciones III a VI del artículo 1º de esta ley, bastará la autorización de sus respectivos órganos de gobierno. En estos casos, el director general de la entidad de que se trate o equivalente informará sobre el particular a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

Así se advierte que la única obligación de las entidades es informar a Hacienda que han hecho uso del crédito de la Nación, contratando financiamientos internos.

Esta posibilidad la tienen por tanto los organismos descentralizados, si es que necesitan recursos adicionales.

69.- Vid. Capítulo I, apartado 8 del presente trabajo.

Por lo que respecta a la obtención de recursos del mercado externo, necesitan autorización previa de la Secretaría de Hacienda, para que ésta programe la deuda.

Art. 17 "El Ejecutivo Federal y sus dependencias sólo podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las entidades mencionadas en las fracciones III a VI del artículo 1º de esta ley, sólo podrán contratar financiamientos externos con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En cuanto a los financiamientos internos, bastará con la aprobación de sus órganos de gobierno, procediéndose en los términos del artículo 6º de este ordenamiento".

Art. 19 "Las entidades mencionadas en las fracciones III a VI del artículo 1º de esta ley, que no estén comprendidas dentro de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, sólo requerirán autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de financiamientos externos.

...".

Sobre este punto podemos comentar que el manejo de la deuda sale del control absoluto del Congreso, pues como hemos visto existe la posibilidad de contratar deuda sin siquiera informarle (a quien se le informa es a la Secretaría de Hacienda) y en lo que corresponde a la deuda contratada por los organismos descentralizados como sujetos enunciados por la ley para emitir deuda, tenemos que la misma no aclara lo que ocurre con la deuda contratada por las entidades del Gobierno del Distrito Federal. Recordemos que el primer artículo de la ley enumera a los sujetos capaces de contraer deuda pública federal, y si bien es cierto que nombra al Gobierno del Distrito Federal, no incluye a los organismos descentralizados del mismo, los cuales, como ocurre con los organismos descentralizados del gobierno federal, deben tener personalidad jurídica y patrimonio propios, diferentes a los del Distrito Federal (artículo 7º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales). Aunque el artículo 19 de la Ley de Deuda mencione que las entidades del Distrito Federal pueden

contraer deuda externa con aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consideramos que la ley está regulando a medias la situación jurídica del Distrito Federal, pues en todo caso, tendría que incluir a los organismos descentralizados del gobierno del Distrito Federal en su artículo 1º, y así facultarlos para contraer deuda nacional, pues la competencia siempre debe ser expresa y no inferida, respetando la garantía de seguridad jurídica, de legalidad.

La Constitución Federal nada decía al respecto antes de la adición al artículo 73, fracción VIII, de 25 de octubre de 1993. Aunque a raíz de ella, ahora se establece que es facultad del Congreso "aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público...".

Con esta adición se abrió la posibilidad de incluir específicamente a las entidades del Gobierno del Distrito Federal como otros sujetos capaces de contraer deuda pública federal, con las salvedades que ya se han mencionado por el hecho de considerar a la deuda de una entidad federativa como deuda nacional.

Aunque reiteramos que si el legislador considera por las razones que sean, que la deuda del Distrito Federal adquiere directamente el carácter de nacional al igual que la deuda que contraigan las entidades de su sector público, pues entonces proponemos que al regular esta materia se ponga más cuidado y no se dejen las cosas a medias, porque no debemos olvidar que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite, lo que específicamente le indica que realice, de otro modo se está violando la garantía de legalidad.

4) LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA

Dentro de la administración pública paraestatal encontramos también a las empresas de participación estatal mayoritaria, las cuales empezaron a desarrollarse en México a partir de

la Segunda Guerra Mundial, cuando el Estado se vio en la necesidad de intervenir en determinadas áreas de la producción, posteriormente fue administrando aquellas que adquiriría ante su inminente cierre, con el fin de proteger fuentes de empleo, una rama determinada de la industria o una zona económica del país.

De esta forma el área paraestatal fue creciendo desordenadamente con fines sociales y de interés público. (70)

Lo primero que debemos señalar es que la creación y el manejo de las empresas de participación estatal mayoritaria, se regulan en primer término por el Derecho Privado. Al respecto, Ruiz Massieu dice:

"En el caso de estas empresas públicas, el Estado no las crea por un acto de autoridad, sino que, al igual que cuando pretende establecer un organismo descentralizado con forma de sociedad de derecho privado, es necesario observar el procedimiento y los requisitos de la legislación aplicable". (71)

En cuanto a su regulación actual, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal,

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su

70.- Vid, Delgadillo Gutiérrez, L. H. Ob. cit., p. 126.

71.- Ruiz Massieu, J. F., Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, Editorial Limusa, México, 1981, p. 187.

equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes".

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales se concreta a estimar como empresas de participación estatal mayoritaria a las que así determine la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; aunque sí prescribe algo muy importante en su artículo 30.

Art. 30 "Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6º de este ordenamiento".

Art. 6º "Para los efectos de esta ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente, las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares".

El artículo 28 de nuestra Carta Magna en su párrafo cuarto establece cuáles son las áreas estratégicas:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos, telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el

Congreso de la Unión".

El mismo artículo considera como áreas estratégicas la acuñación de moneda y la emisión de billetes.

En opinión de Miguel Acosta Romero, de los ordenamientos anteriormente citados no se desprende con claridad un concepto de empresa pública o de participación estatal en cuanto a la estructura jurídica de dicha empresa, por lo que hace a la fracción I del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se reconoce a las Sociedades Nacionales de Crédito, pero no se dice cuál es su naturaleza o su concepto (72).

En lo que toca a otro tipo de sociedades; el autor mencionado estima como un avance el que la fracción II del mismo artículo hable de "sociedades de cualquier otra naturaleza", enumerando a las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas que por disposición de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, deben tener la estructura de sociedades anónimas, por lo que en este aspecto es un adelanto.

Por lo que se refiere a los incisos a) y b) del artículo en comentario, presuponen la existencia de sociedades en primer lugar mercantiles y en segundo lugar, de sociedades anónimas, pues el inciso a) habla de capital social y el inciso b) de acciones representativas de capital.

En cuanto al inciso c), Acosta Romero considera que el supuesto es muy raro que se de en la práctica.

Por su parte, como lo vimos anteriormente, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en lugar de proporcionar un concepto de empresa paraestatal, se limita a remitir a lo estipulado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las empresas de participación estatal se regulan en cuanto a su organización y funcionamiento por normas de Derecho Público y por normas de Derecho Privado; dentro de las que se encuentra la Ley General de Deuda Pública.

La constitución de las empresas se puede dar por tres supuestos:

- 1) Por acuerdo administrativo que ordene la creación de la sociedad.
- 2) Puede ocurrir que el Estado adquiera acciones de sociedades a punto de caer en quiebra y se convierta en accionista mayoritario.
- 3) Aunque no sea procedimiento de creación, pudiera el Estado adquirir en el Mercado de Valores acciones de una sociedad y convertirse en accionista mayoritario.

La Administración Pública como accionista en este tipo de sociedades, adquiere los derechos y obligaciones derivadas del carácter de socio que son:

- 1) El derecho a voto en las Asambleas ordinarias y extraordinarias de accionistas (Arts. 113, 178, 179, 180, 181 y 182 de la Ley General de Sociedades Mercantiles).
- 2) El derecho de información (Art. 175 LGSM).
- 3) El derecho de nombrar administradores y consejeros (Arts. 142, 143 y 181, fracción II, LGSM).
- 4) El derecho a nombrar comisarios (Art. 181, fracción II LGSM).
- 5) El derecho a discutir, modificar o, en su caso, aprobar el balance anual (Art. 181, fracción III LGSM).
- 6) El derecho a dividendos.
- 7) El derecho a la parte alícuota que corresponde a cada acción en liquidación.

De conformidad con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el Gobierno Federal ejercitará los derechos que como accionista tenga en ese tipo de sociedades, de acuerdo a lo que señalan los artículos 9, 33, 34 y ss. de la propia Ley.

Art. 9º "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate, todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia.

Los representantes de las Secretarías y de las entida-

des paraestatales, en las sesiones de los órganos de gobierno o de los comités técnicos en que intervengan, deberán pronunciarse sobre los asuntos que deban resolver dichos órganos o comités de acuerdo con las facultades que les otorga esta ley, particularmente el artículo 58 y que se relacionan con la esfera de competencia de la dependencia o entidad representada.

Las entidades paraestatales deberán enviar con antelación no menor de cinco días hábiles a dichos miembros el orden del día acompañado de la información y documentación correspondientes, que les permita el conocimiento de los asuntos que se vayan a tratar, para el adecuado ejercicio de su representación".

Art. 33 "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría Coordinadora de Sector, determinará los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria".

Art. 34 "Los consejos de administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, se integran de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga con sujeción a esta ley.

Los integrantes de dicho órgano de gobierno que representen la participación de la administración pública federal, además de aquellos a que se refiere el artículo 9º de este ordenamiento, serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la coordinadora de sector. Deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del consejo, y serán servidores públicos de la administración pública federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate".

Como toda sociedad mercantil, las empresas de participación estatal tienen a sus respectivos órganos de gobierno que expresan la voluntad social, entre los que, en primer lugar, está la Asamblea General en la cual el Gobierno Federal se hace representar como lo prescribe el artículo 33 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, transcrito anteriormente.

Después se encuentra el Consejo de Administración, el

cual es un órgano colegiado que adopta sus decisiones por mayoría; el Consejo tiene el carácter de permanente en oposición a la Asamblea; sus miembros deben ser nombrados en forma periódica por la Asamblea Ordinaria; su función es la de realizar todos los actos de administración permanente de la sociedad.

Según lo dispone el artículo 35 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, "El Consejo de Administración o su equivalente se reunirá con la periodicidad que se señale en los estatutos de la empresa, sin que pueda ser menor de cuatro veces al año.

El propio consejo, será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona a quien éste designe, deberá sesionar válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la participación del Gobierno Federal o de las entidades respectivas. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate".

Las facultades del Consejo de Administración son fundamentalmente:

- 1) La administración interna.
- 2) La administración de los bienes de la sociedad, incluyendo el poder de disposición,
- 3) La representación general de la misma, frente a otros particulares y a las autoridades.

Además, el artículo 58 de la Ley en comentario enuncia de manera específica las atribuciones de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, que puede ser el Consejo de Administración o un órgano equivalente.

Dentro de esas atribuciones, la fracción IV del artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, regula lo relativo a la contratación de deuda pública, que es el punto que nos interesa de manera preponderante.

Art. 58 "Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

IV. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y

externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidades financieras. Respecto a los créditos externos se estará a lo que se dispone en el artículo 54 de esta ley".

Art. 54 de la LFEP: "El director de la entidad paraestatal someterá el programa financiero para su autorización al órgano de gobierno respectivo con la salvedad a que se refiere la fracción II del artículo 58 de esta ley; una vez aprobado remitirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la parte correspondiente a la suscripción de créditos externos para su autorización y registro en los términos de la ley correspondiente".

Aunado a lo anterior, recordemos lo dispuesto por los artículos 6º, 17 y 19 de la Ley General de Deuda Pública, transcritos en el apartado anterior; los cuales autorizan a las entidades del sector paraestatal, dentro de las que se encuentran las empresas de participación estatal mayoritaria, a contratar deuda interna con la sola aprobación de sus órganos de gobierno y con la única obligación de informar a la Secretaría de Hacienda que se ha suscrito deuda pública.

Respecto a los financiamientos externos se estará a lo dispuesto por el artículo 54 de la LFEP, el cual indica que se requiere autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda para obtener créditos externos.

Así nos encontramos nuevamente con que no solo el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal tienen participación en la contratación de deuda pública, pues la legislación otorga amplias facultades a otras dependencias y entidades en esta materia.

Por otra parte, al igual que en el caso de los organismos descentralizados, la Ley General de Deuda Pública, no menciona en su artículo 1º a las empresas de participación estatal en las que el socio mayoritario sea el Gobierno del Distrito Federal, y aunque el citado artículo lo nombre, recordemos que las entidades paraestatales tienen personalidad jurídica propia, distinta de cualquier otra. De esta manera insistimos en que la situación del Distrito Federal está regulada a medias, pues aunque se mencionan algunos supuestos, otros se omiten totalmente, olvidán-

dose el legislador de que la competencia debe ser expresa.

Consideramos que si la propia Constitución a raíz de la adición hecha a la fracción VIII de su artículo 73, está dando la posibilidad de incluir al Distrito Federal y a las entidades de su sector público como personas capaces de suscribir deuda, pues entonces que la Ley Reglamentaria de la fracción se ajuste utilizando el Congreso una mejor técnica legislativa, pues sus imprecisiones conducen a la existencia de aberraciones jurídicas.

No podemos dar por terminado el apartado sin señalar que, además de las Asambleas Generales y de los Consejos de Administración, se encuentran los directores generales, los cuales son nombrados, en la práctica administrativa, de acuerdo a las bases que el Presidente de la República de a los coordinadores de sector. Los directores generales representan y administran legalmente a la entidad paraestatal, y son precisamente ellos quienes someten a la aprobación del Consejo de Administración la contratación de deuda pública interna y externa, procediéndose en estos casos como se ha señalado con antelación.

5) LAS INSTITUCIONES QUE PRESTAN EL SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO, LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CRÉDITO, LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y LAS DE FIANZAS

Empezaremos por recordar lo que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 1º y 3º en relación a cómo está integrada la Administración Paraestatal.

Art. 1º "La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

...

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

Art. 3º "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará,

en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y ...".

De la lectura de los artículos anteriores se deriva la idea de que son distintas todas las entidades mencionadas; es decir, que los organismos descentralizados son unos, las empresas de participación estatal, son otras, las instituciones de crédito también otras, y así sucesivamente.

Aunque el artículo 46 del mismo ordenamiento nos hace pensar otra cosa en relación a las empresas de participación estatal.

Art. 46 "Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital social se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

...".

De lo anterior resulta evidente la confusión en que incurrió el legislador, pues tal parece que pretendió establecer una diferencia entre las llamadas empresas de participación

estatal y las instituciones de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones de seguros y las de fianzas.

Sin embargo, si se analiza la estructura jurídica de tales instituciones y organizaciones nacionales, todas son sociedades en las que el Estado es socio mayoritario, o interviene directamente en su administración, de donde no se encuentra cuál pueda ser la base para establecer esa diferencia, y desde un punto de vista genérico esas instituciones y organizaciones son empresas de participación estatal, en los términos en que se define ese concepto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 46). De lo que únicamente resulta clara es la mala técnica legislativa.

El mismo error lo encontramos en el texto del artículo 1º de la Ley General de Deuda Pública, puesto que son mencionados hasta en distintas fracciones las empresas de participación estatal mayoritaria (IV) por un lado y las instituciones de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones de seguros y las de fianzas (V), por otro.

"Creemos que confirma este criterio el texto vigente del artículo 93 Constitucional, que habla de empresas de participación estatal mayoritaria, englobándose en esta expresión a todas, y sin hacer la distinción entre las mencionadas y las instituciones nacionales u organizaciones auxiliares de crédito, ya que las mismas no tienen una categoría especial y diferente, sino que son precisamente empresas de participación estatal..." (73)

Así tenemos que por lo que se refiere a las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito, suponemos que, a raíz de la reprivatización de la banca y con la promulgación en 1990 de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Deuda Pública faculta únicamente a las Sociedades Nacionales de Crédito para emitir deuda pública, excluyendo a la banca múltiple, ya que no habría ninguna razón para considerar a la deuda de una empresa privada como deuda nacional.

La Banca de Desarrollo es "el servicio de intermediación,

consistente en la captación de recursos del público en el mercado nacional por una parte, y su colocación entre los participantes del sector de la economía que la haya asignado el Congreso de la Unión, por otra, que con carácter de sociedad nacional de crédito presta una entidad de la administración pública federal, por lo mismo de manera invariable sometida a ésta en administración, capital y gestión, que queda obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como a generar sus captaciones proplamente dichas, en función de una adecuada atención del correspondiente sector de la economía y del cumplimiento de las funciones y objetivos que le sean propios exclusivamente". (74)

Al respecto la Ley de Instituciones de Crédito dispone en sus artículos 2º, 4º, 30, 32 y 40 lo siguiente:

Art. 2º "El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

II.- Instituciones de banca de desarrollo".

Art. 4º, párrafo segundo: "Las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas".

Art. 30 "Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta ley.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá el reglamento orgánico de cada institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuales se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos.

El reglamento orgánico y sus modificaciones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación e inscribirse en el Registro Público de Comercio".

74.- Dávalos Mejía, C. F., Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras, Tomo II, Derecho Bancario y Contratos de Crédito, Editorial Haría, México, 1992, p. 190.

Art. 32 "El capital social de las instituciones de banca de desarrollo estará representado por títulos de crédito que se registrarán por las disposiciones aplicables de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en lo que sea compatible con su naturaleza y no esté previsto por el presente capítulo.

Estos títulos se denominarán certificados de aportación patrimonial, deberán ser nominativos y se dividirán en dos series: la serie "A", que representará en todo tiempo el sesenta y seis por ciento del capital de la sociedad, que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y la serie "B", que representará el treinta y cuatro por ciento restante.

Los certificados de la serie "A" se emitirán en título único, serán intransmisibles y en ningún caso podrá cambiarse su naturaleza o los derechos que confieren al Gobierno Federal como titular de los mismos. Los certificados de la serie "B" podrán emitirse en uno o varios títulos".

Art. 40 "La administración de las instituciones de banca de desarrollo estará encomendada a un consejo directivo y a un director general, en los términos de sus propias leyes orgánicas".

En cuanto a las organizaciones auxiliares nacionales de crédito vemos que la denominación "organización y actividad auxiliar de crédito" es directa y afortunada porque las operaciones que realizan esas instituciones son en efecto, auxiliares del crédito, es decir, no son auxiliares de los bancos ni de la autoridad financiera. El objeto de los bancos es la intermediación entre la captación y la colocación de dinero, en tanto que las organizaciones auxiliares no intermedian la captación y la colocación, sino que complementan algunas operaciones financieras concretas. Por ejemplo, el financiamiento de bienes y activos móviles o inmovilizados en el arrendamiento financiero; el descuento de facturas comerciales en el factoraje; la creación de un socio financiero en las uniones de crédito, o la compra y venta de divisas en la casa de cambio. Estas operaciones guardan un claro paralelismo con algunas operaciones bancarias específicas. Sin embargo, estas organizaciones auxiliares del crédito participan del mismo mercado financiero que los bancos, pero con una

especialidad irrestricta.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito dispone en sus artículos 3º, 4º, 2º y 7º, lo siguiente:

Art. 3º "Se consideran organizaciones auxiliares del crédito las siguientes:

- I. Almacenes generales de depósito;
- II. Arrendadoras financieras;
- III. Sociedades de ahorro y préstamo;
- IV. Uniones de crédito;
- V. Empresas de factoraje financiero, y
- VI. Las demás que otras leyes consideren como tales".

Art. 4º "Para los efectos de esta ley se considera actividad auxiliar del crédito, la compra-venta habitual y profesional de divisas".

Art. 2º "Las organizaciones auxiliares nacionales del crédito se registrarán por sus leyes orgánicas y, a falta de éstas o cuando en ellas no esté previsto, por lo que establece la presente ley.

Competerá exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la instrumentación de las medidas relativas tanto a la organización como al funcionamiento de las organizaciones auxiliares nacionales del crédito".

Art. 7º, párrafo tercero: "Las organizaciones auxiliares del crédito que no tengan el carácter de nacionales, no podrán incluir el término nacional en su denominación".

Esta disposición se da en virtud de que las nacionales pertenecen al Gobierno Federal en su administración paraestatal.

Las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio se constituyen como sociedades, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8º del mencionado ordenamiento, y de acuerdo al razonamiento hecho en relación a considerar a estas sociedades como empresas de participación estatal mayoritaria por ser el Gobierno Federal el tenedor de la mayoría de las acciones representativas de su capital social, llegamos a estimar que hubieran sido suficiente con nombrar en forma general a las empresas de participación estatal mayoritaria como sujetos capa-

ces de contraer deuda pública y no separarlos en la redacción, pues se vuelve a caer en el error que cometió el legislador en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que se refiere a las instituciones Nacionales de Seguros y a las de Fianzas, éstas se regulan por sus leyes específicas, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En cuanto a las Instituciones de Seguros sólo diremos que las mismas son Sociedades Anónimas concesionadas por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que se clasifican de acuerdo a su constitución en:

- 1) Privadas;
- 2) Nacionales;
- 3) Mutualistas;
- 4) Reaseguradoras

Las privadas son empresas concesionadas por el Gobierno Federal para funcionar como sociedades de Seguros.

Las nacionales son empresas públicas constituidas por el Estado.

Las mutualistas se dividen en mutualistas de vida y en mutualistas de daños, pero están desapareciendo por el poco capital que manejan y no soportan el crecimiento inflacionario.

De las reaseguradoras comentamos que, no existe ninguna empresa aseguradora que a su vez no esté asegurada en un reaseguradora.

De las sociedades enunciadas con anterioridad, la Ley General de Deuda Pública sólo faculta a las nacionales (artículo 1º, fracción IV) para que puedan contraer deuda pública, lo que resulta muy lógico en virtud de que las otras son empresas privadas y la Ley de Deuda regula únicamente la deuda pública, no la privada.

Las Instituciones de Fianzas son Sociedades Anónimas concesionadas por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar fianzas a título oneroso.

Como las instituciones nacionales de seguros y fianzas forman parte de las empresas de participación estatal mayoritaria,

éstas pueden contraer deuda pública interna con la aprobación de sus órganos de gobierno, informando posteriormente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por lo que toca a la obtención de financiamiento externo, se requiere la intervención de la Secretaría de Hacienda, de acuerdo a lo previsto por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (artículos: 58, fracción IV y 54), y por la Ley General de Deuda Pública (artículos: 6º, 17 y 19), como lo comentamos con anterioridad.

6) LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS

En nuestra legislación se ha incorporado a los fideicomisos públicos como parte integrante de la Administración Pública Paraestatal, tomando el modelo del fideicomiso privado.

El artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito nos proporciona la definición legal de fideicomiso: "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

Elementos del fideicomiso:

1) Patrimonio fiduciario.- El fideicomiso implica siempre la existencia de un patrimonio que se transmite por el fideicomitente, al fiduciario, para la realización de un fin lícito y que éste se convierte en titular del mismo, con las modalidades y limitaciones que establezcan en el acto constitutivo.

El titular del patrimonio fiduciario, lo será siempre la institución de crédito que desempeñe el cargo de fiduciaria, el fideicomitente y en su caso, los fideicomisarios o beneficiarios, sólo tendrán derecho a los rendimientos que produzca el patrimonio, o en su caso, a los remanentes que quedaron una vez cumplido el fin para el cual se constituyó, o los derechos que expresamente se hubieren reservado en el acto constitutivo.

2) Sujetos.- Los sujetos en la relación fiduciaria, son los siguientes:

a) Fideicomitente, es la persona titular de los bienes o derechos, que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y, desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes.

b) Fiduciario, es la institución de crédito que tiene concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para actuar como tal.

c) Fideicomisario, es la persona que recibe el beneficio del fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad.

Ahora bien, en cuanto al Fideicomiso Público, su regulación se encuentra dispersa en una serie de leyes especiales sin organizarlo de una manera sistemática.

El artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos proporciona una definición del mismo: "Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3º, fracción III, de esta ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

Por su parte, el artículo 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales prescribe: "Los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley"

De los preceptos mencionados se desprende lo siguiente:

El fideicomitente en un fideicomiso público no puede ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Secretaría de Programación y Presupuesto como estaba previsto anteriormente, puesto que se trata de una de tantas dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y, en estricto sentido, la Secretaría de Hacienda no es el fideicomitente, ni tampoco lo es el Gobierno Federal, puesto que no es una persona jurídica, sino una función del Estado; y quien realmente viene a ser el fideicomitente, es decir, quien aporta los bienes, es Los Estados Unidos Mexicanos, a quien se le reconoce personalidad jurídica propia en el artículo 25, fracción I, del Código Civil Para el Distrito Federal, en Materia Común, y Para Toda la República en Materia Federal. En todo caso, podría decirse que los bienes son aportados "a través de" la Secretaría de Hacienda, y que ésta representa al fideicomitente.

Existe, además una variante, que son los fideicomisos públicos constituidos por entidades del sector paraestatal, que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, otorgados por ficción de la ley. En estos casos el fideicomitente es la respectiva entidad paraestatal.

Además de estos fideicomisos, están los locales y los municipales, de los cuales los Estados y los Municipios son los fideicomitentes, pero no los tratamos por no ser considerados por la Ley para poder obtener financiamientos a cargo de la Nación.

Por lo que concierne al fiduciario, la abrogada Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, establecía que serían las Sociedades Nacionales de Crédito, de banca múltiple o de banca de desarrollo, las que podrían fungir como instituciones fiduciarias, pero la vigente Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, no aclara que sea privativo de las instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo el prestar el servicio de fiduciario. La Ley Federal de Entidades Paraestatales tampoco dice nada al respecto.

Aunque podemos suponer que si el Gobierno Federal decide crear un fideicomiso, se dirigirá a una institución de

banca de desarrollo de la cual es el principal accionista, para que actúe como institución fiduciaria.

El fideicomisario está constituido por la colectividad o un determinado sector de la población. Los fines concretos que se persiguen por los fideicomitentes, son pactados en cada contrato de fideicomiso.

En lo que corresponde al patrimonio fiduciario, "la transmisión de la titularidad de los bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, o de fondos públicos, de acuerdo con la Ley Cambiaria, deberá seguir la forma de transmisión que se requiere para cada tipo de bienes, pero si se trata de bienes del dominio público, deberá tenerse en cuenta que éstos deberán desafectarse de dicho dominio, y pasar al dominio privado de la Federación, mediante el respectivo Decreto de desincorporación dictado por el Ejecutivo". (75)

Por efecto del fideicomiso, esos bienes se transfieren al fiduciario para que con ellos realice el objeto y las finalidades que se pactan en el contrato respectivo.

Dentro del fideicomiso destacan los siguientes órganos:

a) De gobierno. El Comité Técnico, que si bien en los fideicomisos en general no es indispensable, en el fideicomiso público sí lo es. Por definición, funge como el órgano de gobierno y debe ser previsto en el instrumento de su creación (artículo 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

b) De dirección. El director general, quien funge como su administrador y representante de la entidad. En ocasiones se le designa como delegado fiduciario.

c) De control y evaluación. A nivel externo, estas funciones las realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y, en su caso, la coordinadora del sector que le corresponda. En lo interno, esta función la llevan a cabo los comisarios públicos que designa la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (76)

75.- Acosta Romero, M., Ob. cit., p. 438.

76.- Vid, Delgadillo Gutiérrez, L. H., Ob. cit., p. 129.

Como a cualquiera otra entidad de la administración pública federal, la Ley General de Deuda Pública (artículos 1º, 6º y 17), faculta a los fideicomisos públicos para que contraten financiamientos en las mismas condiciones que las otras entidades; es decir, que para la obtención de créditos externos necesitan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el caso de créditos internos es suficiente la aprobación de sus órganos de gobierno (Comités Técnicos).

De acuerdo al artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, como órgano de gobierno, el comité técnico de los fideicomisos paraestatales tiene las siguientes atribuciones indelegables:

IV. Aprueba la concertación de préstamos para financiar el fideicomiso, con créditos internos y externos, pero debe observar los lineamientos que dicten las autoridades en materia de manejo de disponibilidades financieras.

En el caso de estas entidades lo que es discutible es que los fideicomisos públicos, al igual que los privados, no tienen personalidad jurídica propia.

El fideicomiso es un contrato y de ninguna manera se desprende que ese contrato de nacimiento a una persona jurídica distinta de los sujetos que en él intervienen; es decir: fideicomitente, fiduciario y fideicomisario.

Ni la legislación, ni la doctrina han pretendido otorgar dicha personalidad a los fideicomisos.

Tal vez, la confusión se haya originado por considerar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículos 1º, 3º, fracción III y 47) y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (artículos 40 y ss), a los fideicomisos públicos como entidades correspondientes a la administración paraestatal.

Como opinión muy personal, estimamos que los fideicomisos en cuestión no tendrían siquiera que mencionarse en las leyes aludidas, y menos aún en la Ley General de Deuda Pública en virtud de que se trata de simples contratos, como muchos otros que celebra el Ejecutivo Federal y en los que puede aportar un determinado patrimonio y establecer controles para su debido cumplimiento.

En todo caso, y en relación al tema de nuestro trabajo, pudieramos pensar que si el Ejecutivo Federal no dispone de un patrimonio determinado para constituir un fideicomiso público, pues entonces que sea él quien contraiga una deuda a cargo de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a las normas previstas por la propia Ley General de Deuda Pública, y que los recursos obtenidos en dicha operación se afecten para crear el contrato de fideicomiso.

A nuestro modo de ver, creemos que el fideicomiso público se encuentra enunciado en la Ley de Deuda por una simple transcripción de lo mencionado en otros ordenamientos (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales), y que como tal adolece de los mismos errores que ellos contienen.

En cuanto a los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente sea el Distrito Federal, la Ley tampoco aclara a cargo de quién corre su deuda pública, aunque aquí podríamos decir que, como no tienen personalidad jurídica propia, el Distrito Federal sería el que contrataría financiamientos y después los afectaría como patrimonio del fideicomiso.

CAPÍTULO CUARTO

FACULTADES DE LOS DISTINTOS ÓRGANOS DE GOBIERNO EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA

1) FACULTADES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

Al hacer mención de uno de los órganos que ejercen el poder del Estado, debemos remitirnos en primer término a lo dispuesto por la Ley Suprema. Como lo vimos en el capítulo segundo, apartado 3 del presente trabajo, nuestra Constitución otorga una serie de facultades al Congreso de la Unión en materia de deuda pública en su artículo 73, fracción VIII, la cual establece:

El Congreso tiene facultad:

VIII.- "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. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará legar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública".

La primera facultad que tiene el Congreso es dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; esas bases las otorga mediante la expedición de leyes, es decir, de disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto. Así que cuando el Congreso de la Unión aprueba la Ley General de Deuda Pública, está dando las bases que tendrá que acatar el Ejecutivo al emitir deuda pública.

Igualmente el Congreso da bases para la celebración de empréstitos cuando crea la Ley de Ingresos de la Federación, pues en ella autoriza al Ejecutivo a obtener financiamientos.

En segundo lugar, la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, faculta al Congreso para aprobar los empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Con base en esto el Congreso puede reconocer una deuda aún en contra de la postura del Ejecutivo y por el monto que estime correcto, aunque sea distinto del presentado por la Administración. Si algo así ocurriera, el Ejecutivo estaría obligado a pagar lo que el Legislativo le mande.

Por otra parte, debemos recordar que la propia Constitución establece los casos en que se puede recurrir al crédito de la Nación y que son:

"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".

Tal disposición no es acatada fielmente, pues el Congreso de la Unión, a través de la Ley de Ingresos (artículo 2º), autoriza a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación mediante financiamientos., y de acuerdo a la Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público, el Presupuesto de la Federación abarca mucho más que lo indicado por la fracción VIII del artículo 73.

Otra facultad del Congreso de la Unión (artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública), es que puede autorizar en la Ley de Ingresos al Ejecutivo a obtener montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del mismo Ejecutivo se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo requieran.

Como vemos, esta facultad más que del Congreso parece del Ejecutivo, pues además de autorizarlo a ejercer montos adicionales de financiamiento, se le da total libertad para determinar que se han presentado las circunstancias económicas extraordinarias que así lo requieren.

Aunque como facultad del Congreso, éste puede otorgar o no tal autorización al Ejecutivo., por lo pronto vemos que la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1995 no da esa posibili-

dad., además de que en ella se señalan los montos máximos de endeudamiento, cosa que en algunos años no se dio, teniendo el Ejecutivo la libertad de contratar todos los financiamientos que se le ocurrieran.

Art. 10 de la Ley General de Deuda Pública "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 de endeudamiento 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.

..."

Con la adición a la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, se dispuso que es facultad del Congreso de la Unión "aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente..."

Aunque de hecho lo prescrito por esta adición ya se practicaba y se encontraba regulado por la Ley General de Deuda Pública en su artículo 10, segundo párrafo.

"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".

A lo largo del trabajo hemos comentado el hecho de que la deuda del Distrito Federal es considerada, de entrada, por la Ley General de Deuda Pública, como deuda nacional, y la adición a la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución sólo ha venido a legitimar lo que ya se daba y que podíamos considerar

como un caso de inconstitucionalidad, ya que era algo no contemplado por la Ley Suprema.

Ahora la propia Constitución en sus artículos 73, fracción VIII y 122, fracción II, inciso d, establece claramente que el Congreso de la Unión tiene facultad para aprobar los montos de endeudamiento requeridos por el Distrito Federal y sus entidades.

Artículo 122, fracción II, inciso d) "Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley".

Aunque de la lectura del artículo anterior encontramos una contradicción con la fracción con la fracción VIII del artículo 73, de la misma Constitución, y es que mientras el artículo 122 autoriza a financiar un presupuesto de egresos, la fracción VIII del artículo 73 limita la autorización de financiamientos a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, con las salvedades que la propia fracción establece, y que en ningún caso corresponden al financiamiento de un Presupuesto, como se expuso con antelación.

Los artículos 1º, 9º, 10, 1 y 12 de la Ley General de Deuda Pública describen con mayor amplitud las facultades del Congreso de la Unión en materia de Deuda, de los cuales la mayoría ya se han transcrito en el trabajo, restándonos sólo por incluir al 12.

Art. 12 LGDP "Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de 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 y financiamiento".

De este modo, parece que el Congreso de la Unión tiene el control absoluto sobre el manejo de la deuda como lo maneja en

primer término nuestra Constitución, pero como ya lo hemos comentado, tal control no se da, pues hay casos en los que el Congreso ni siquiera se entera, como en la contratación de financiamientos internos por parte de las entidades del sector público federal. De igual forma, si el Congreso autoriza al Ejecutivo a ejercer montos adicionales de financiamiento, entonces no existe ningún control por parte del Legislativo en materia de deuda, y aunque con posterioridad se informe al rendir la cuenta pública, no se le da la importancia debida, pues lo que se compromete es el crédito de la nación y el equilibrio económico y presupuestal del país, que corresponde manejar y vigilar al Poder Legislativo Federal. Además, al otorgar amplísimas facultades al Poder Ejecutivo se da la supremacía de un Poder (el Ejecutivo) sobre otro (el Legislativo) desvirtuándose lo expuesto originalmente por nuestra Carta Magna.

2) FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL

La fracción VIII del artículo 73 de nuestra Constitución faculta al Congreso y al Ejecutivo para que ellos manejen lo relativo a los empréstitos públicos. Al primero corresponde dar las bases para que el segundo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, del mismo modo, la fracción VIII otorga al Congreso la facultad de reconocer y mandar pagar la deuda pública, y quien materialmente la paga es el Ejecutivo.

Esta misma fracción indica cuál debe ser el destino de los empréstitos obtenidos y enuncia varias salvedades al respecto, entre las que se encuentra el caso de una emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 de la propia Constitución.

Si se diera lo previsto por el artículo 29 estaríamos frente a una invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro caso que pusiera a la sociedad en grave peligro o conflicto y en vista de ello, el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los

Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o en su caso, de la Comisión Permanente, suspendería en todo el país o en algún lugar determinado, las garantías que impidieran hacer frente a la situación. Así que entonces podría obtenerse un financiamiento para resolver esa emergencia declarada por el Presidente de la República, depositario único del Poder Ejecutivo.

De este modo no solo cambia el destino normal de los empréstitos, sino que se aumentan facultades al Poder Ejecutivo para suspender garantías y para contratar empréstitos.

Aunado a lo previsto por la Constitución, tenemos lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, o sea, la Ley General de Deuda Pública, lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

El artículo 4º de la Ley General de Deuda Pública establece:

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

Como se observa claramente, se indica que son facultades que corresponden al Ejecutivo Federal, el cual se ejerce a través de Hacienda.

1.- "Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria.

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

El Erario Federal es el tesoro público, el conjunto de recursos que el Estado Federal tiene concentrado en la Tesorería para aplicarlos a las funciones públicas.

Las obligaciones del Erario Federal deben estar contempladas en el Presupuesto de Egresos en virtud de lo dispuesto por el artículo 126 de la Constitución General de la República "No

podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior".

De este modo, una obligación contemplada en el Presupuesto de Egresos implica un control legislativo.

Los fines de regulación monetaria no están sujetos a control congresional, por tal, no deben estar en el Presupuesto de Egresos.

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

Esta fracción se relaciona con lo dispuesto por los artículos 8º y 19, párrafo segundo de la misma Ley.

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

Artículo 19, párrafo segundo "La autorización (para obtener financiamientos externos) sólo podrá comprender aquéllos financiamientos incluidos dentro del programa de deuda, salvo el caso de los que se obtengan para fines de regulación monetaria".

De acuerdo a las disposiciones anteriores, se determina que existe un Programa de deuda al cual debe sujetarse la obtención de financiamientos, pero como vemos, se deja la pauta para contraer deuda pública interna, ya que como lo establece la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la propia Ley de Deuda, las entidades paraestatales pueden allegarse recursos provenientes de financiamientos internos por el solo acuerdo de sus órganos de gobierno, con lo que el Programa resulta no ser tan rígido.

III.- "Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos externos, fijando los requisitos que deberán observar en cada eventualidad";

De esta fracción podemos observar que se le otorga facultad al Ejecutivo Federal para que autorice, a través de la Secretaría de Hacienda, la contratación de financiamientos externos a las entidades del sector público sin que se mencione ninguna intervención del Poder Legislativo; es decir, que se está previendo que hay otra forma de contraer deuda pública sin que

Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o en su caso, de la Comisión Permanente, suspendería en todo el país o en algún lugar determinado, las garantías que impidieran hacer frente a la situación. Así que entonces podría obtenerse un financiamiento para resolver esa emergencia declarada por el Presidente de la República, depositario único del Poder Ejecutivo.

De este modo no solo cambia el destino normal de los empréstitos, sino que se aumentan facultades al Poder Ejecutivo para suspender garantías y para contratar empréstitos.

Aunado a lo previsto por la Constitución, tenemos lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, o sea, la Ley General de Deuda Pública, lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

El artículo 4º de la Ley General de Deuda Pública establece:

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

Como se observa claramente, se indica que son facultades que corresponden al Ejecutivo Federal, el cual se ejerce a través de Hacienda.

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

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

El Erario Federal es el tesoro público, el conjunto de recursos que el Estado Federal tiene concentrado en la Tesorería para aplicarlos a las funciones públicas.

Las obligaciones del Erario Federal deben estar contempladas en el Presupuesto de Egresos en virtud de lo dispuesto por el artículo 126 de la Constitución General de la República "No

exista un control congresional.

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

De acuerdo a esto, las instituciones que soliciten financiamientos deben generar recursos para su pago, es decir, que los proyectos crediticios deben ser rentables. Si se dan así las cosas, las entidades y dependencias que no tienen fines de lucro, como la UNAM, quedan fuera de la posibilidad de solicitar financiamientos, ya que no producen recursos para amortizar la deuda.

Este principio de rentabilidad financiera es manejado en varios artículos de la Ley General de Deuda Pública:

Art. 4º, fracción VI.- "Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas".

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

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

La capacidad de pago de las dependencias del Gobierno Federal se establecerán en función de su disponibilidad presupues-
tal para los ejercicios subsecuentes".

Tratándose de obligaciones derivadas de financiamientos de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, referidos a actividades prioritarias y mediante los cuales las entidades adquieran bienes o servicios bajo cualquier modalidad, cuya fuente de pago sea el suficiente flujo de recursos que el mismo proyecto genere, y en los que se cuente con la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sólo se considerará como pasivo directo para efectos de la presente ley, y hasta el pago total del financiamiento, a los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente".

El principio de rentabilidad financiera choca con el artículo 31 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales puesto que las instituciones a que aluden no tienen fines de lucro.

Art. 31 del RLFEP.- "En la evaluación de la gestión de las entidades deberá tomarse en consideración, de manera preponderante, el grado de cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas, distinguiendo, en los términos de este artículo, las Entidades de servicio institucional, de las Empresas Públicas.

Sin perjuicio de lo anterior, los parámetros que se establezcan para verificar, medir y evaluar el desempeño de las entidades, deberán considerar el grado de eficacia, eficiencia y productividad con el que hayan alcanzado sus metas y objetivos.

Para los efectos de este artículo, se entenderá por:

I.- Entidades de servicio institucional, aquellas que cumplan una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación, el cumplimiento de una función de regulación del mercado, distribución del ingreso o bien de desarrollo social o regional, y

II.- Empresas públicas, a las que en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y que en consecuencia se suetarán a criterios de rentabilidad financiera".

Con lo anterior pretendemos decir que el Ejecutivo no

deben basarse estrictamente en el principio de rentabilidad financiera para aprobar todos los financiamientos de las entidades como lo establece la Ley General de Deuda Pública, en virtud de que no todas ellas tienen fines de lucro, sino sociales y no por ello se debe restringir el crédito, en todo caso es mejor atender a lo que dispone un reglamento y no considerar solo lo prescrito por la Ley, ya que los fines sociales son tan importantes como los económicos.

Art. 4º, fracción V de la Ley General de Deuda Pública: "Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas";

Esta fracción encomienda al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultad de contratar financiamientos y manejar la deuda pública del Gobierno Federal, o mejor dicho, la deuda de los Estados Unidos Mexicanos.

Todas las facultades del Ejecutivo en materia de deuda pública que hemos visto hasta el momento, las ejerce por medio de Hacienda, conforme a lo que dispone la propia Ley de Deuda y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Este hecho da origen a que se piense que las facultades comentadas realmente no pertenecen al Poder Ejecutivo, sino a la Secretaría de Hacienda, pero en este momento es prudente hacer una reflexión; como recordamos, al tratar el tema del Ejecutivo Federal y sus dependencias, vemos que las últimas no tienen personalidad jurídica distinta de la del propio Ejecutivo y que los actos que ellas realizan, se tienen como hechos por el mismo Ejecutivo y la dependencia actúa por facultades delegadas del Ejecutivo y también conforme a atribuciones específicas que le confieren las leyes y

decretos del Congreso.

De este modo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Hacienda las siguientes facultades:

Art. 31.- "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

V.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

VI.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público".

Volviendo a lo que prescribe el artículo 4º, fracción V de la Ley General de Deuda Pública, vemos que se faculta al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda, para que otorgue las garantías del Gobierno Federal de modo que se haga posible la obtención de un crédito.

Aunque en este punto surge una interrogante, ¿en Derecho Público qué clase de garantías se pueden otorgar?

Lo que solicitan en estos casos los organismos internacionales para conceder financiamientos es que los Estados firmen Cartas-Compromiso en las que, en general, se imponen condicionales de política económica.

La garantía real para obtener ingresos vía financiamientos es la solvencia del Estado, que a nuestro país se la dan de manera preponderante sus recursos naturales, como lo es específicamente el petróleo.

Por último, el artículo 4º, fracción VII de la Ley General de Deuda Pública establece como facultad del Ejecutivo.- "Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades".

Resulta lógico que el Poder Central vigile que las entidades paraestatales cumplan puntualmente con sus compromisos.

La Secretaría de Hacienda es la que va a supervisar todas las operaciones crediticias. Hacienda se coordinará con la cabeza de los diversos sectores para poder efectuar la vigilancia.

Esta fracción se relaciona con lo estipulado por los artículos 7º, 14, 24, 25 y 26 de la propia Ley de Deuda.

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

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

Art. 24.- "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que se incluyan en los presupuestos de las entidades del sector público los montos necesarios para satisfacer puntualmente los compromisos derivados de la contratación de financiamientos en los términos de los artículos 2º y 17 de esta ley".

Art. 25.- "Las entidades del sector público prestarán todo género de facilidades al personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que, en su caso, acuda a comprobar la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda".

Art. 26.- "Sin perjuicio de lo señalado por los artículos del presente capítulo las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores correspondientes en el desempeño de sus funciones vigilarán la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades de su sector".

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene un carácter globalizador de la deuda.

Aunado a lo contemplado por la Ley General de Deuda Pública debemos tener en cuenta las facultades del Ejecutivo en la formulación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación así como del Distrito Federal, ya que estos documentos manejan inicialmente la necesidad de utilizar el crédito público.

"La Constitución Federal de 1857 (Art. 69) concedía de manera expresa al Ejecutivo Federal el derecho de iniciativa de la Ley de Ingresos, por considerar que el Poder Ejecutivo estaba en condiciones mejores que el propio Legislativo para conocer las condiciones particulares económicas del país y por consecuencia de determinar las posibilidades del mismo para contribuir a los fondos públicos. Sin embargo, el precepto desapareció en la Constitución de 1917 y sólo quedó la facultad general de iniciativa que reconoce al Presidente de la República la fracción I del artículo 71". (77)

La fracción IV del artículo 74 fue totalmente reformada y en el segundo párrafo del texto vigente se consagró en forma expresa la iniciativa del Ejecutivo para promover la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, como una obligación a su cargo, en los siguientes términos:

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos".

La iniciativa del Ejecutivo contiene una exposición de motivos en la que se resumen las consideraciones de orden económico y de política fiscal que lo inspiran.

A diferencia de la mayoría de las leyes, cuya discusión puede iniciarse en cualquiera de las dos Cámaras, la Ley de Ingresos debe discutirse primeramente en la Cámara de Diputados conforme a lo previsto por el artículo 72, inciso h de la Constitución, y su discusión y aprobación debe preceder a la discusión y aprobación de la iniciativa del Presupuesto de Egresos. La Ley de Ingresos debe ser aprobada por las dos Cámaras, el Presupuesto de Egresos sólo por la de Diputados.

"Aprobado el presupuesto de Egresos, con las modificaciones que le haya introducido la Cámara de Diputados, el Presidente de la República no tiene más que promulgar y publicar el decreto aprobatorio, pues no existe para él el derecho de veto.

que poseé el Ejecutivo en otras Repúblicas, como en los Estados Unidos y en la Argentina". (78)

De este modo observamos que desde la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo propone los montos de financiamiento que requiere la maquinaria estatal. Esto lo confirma el artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública: "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 de 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 la 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".

Sobre este punto sólo debemos aclarar que será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal el presentar las iniciativas de Ley de Ingresos y de Decreto de Presupuesto de Egresos cuando entren en vigor plenamente las reformas constitucionales relativas al Distrito Federal cuya fecha será el mes de diciembre de 1997 conforme a lo que dispone el artículo 122, fracción V de la Constitución, y el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman artículos constitucionales relativos al Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993. Aunque también, de acuerdo a la reforma mencionada sigue siendo facultad del Ejecutivo Federal proponer los montos de endeudamiento que requiera el Distrito Federal, así como del congreso de la Unión aprobarlos.

3) FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

De acuerdo con lo establecido por la Ley General de Deuda Pública y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene amplísimas facultades en materia de Deuda Pública.

Vemos en primer lugar lo que dispone el artículo 3º de la Ley de Deuda: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la presente ley, así como de interpretarla administrativamente, expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

Los titulares de las entidades públicas serán responsables del estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley, de su reglamento y de las directrices de contratación señaladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las infracciones a la presente ley y a los ordenamientos citados se sancionarán en los términos que legalmente correspondan y de conformidad al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales".

Como se advierte, el artículo 3º dice que la Secretaría de Hacienda es la encargada de aplicar la Ley y de interpretarla, asimismo, de expedir disposiciones para hacer efectivo su cumplimiento. Aquí nos encontramos con una dificultad, no sabemos qué clase de disposiciones pueden ser esas, ya que como recordamos la facultad reglamentaria corresponde al Presidente de la República y la función legislativa exclusivamente pertenece al Poder Legislativo. La Ley no contiene una explicación clara aunque se diga que se trata de disposiciones administrativas. Ahora bien, mediante circulares no puede afectar a un particular, va en contra del principio formal de reserva de la ley.

Constitucionalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no tiene facultad reglamentaria, de modo que el señalar directrices carece igualmente de fundamento constitucional.

Por otra parte, tenemos todas las facultades otorgadas al Ejecutivo Federal en el artículo 4º de la misma Ley y que materialmente son ejercidas por la Secretaría de Hacienda.

La Ley General de Deuda Pública otorga, además, facultades propias a la Secretaría de Hacienda en su artículo 5º.

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

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

De acuerdo al artículo 4º de la misma Ley veíamos que esta facultad se confería al Ejecutivo Federal y ahora este artículo la otorga a la Secretaría de Hacienda, por lo que resulta no ser muy clara la Ley; aunque si bien es cierto que el Ejecutivo Federal ejerce estas facultades a través de la Secretaría de Hacienda, tal vez podría hacerlo mediante otra dependencia y entonces habría confusión al respecto, teniendo en cuenta que el artículo habla de las facultades propias de la dependencia y no de las que ejerce por otro órgano.

Por otra parte, como ya lo hemos visto los financiamientos que se contraten no corren a cargo del Gobierno Federal, sino de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno sólo es una función desempeñada por el Estado Mexicano.

Art. 5º, fracción II.- "Someter a la autorización del Presidente de la República las emisiones de bonos del Gobierno Federal que se coloquen dentro y fuera del país, las cuales podrán constar de una o varias series que se pondrán en circulación en la oportunidad en que el Ejecutivo Federal lo autorice, a través de la Secretaría. Estas emisiones constituirán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los términos fijados en las actas de emisión o en los documentos contractuales respectivos. Sus demás características serán señaladas por la misma Secretaría al suscribir las actas de emisión o los documentos contractuales mencionados.

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

El artículo anterior establece que la facultad de emitir valores corresponde al Ejecutivo Federal, dándose la misma duplicidad de facultades que en la fracción anterior.

Por otra parte, los bonos públicos se parecen a una figura de Derecho Mercantil llamada obligaciones. Existe dificultad para identificar estos bonos públicos como títulos de crédito como circulación. El Banco de México es el encargado de poner en circulación tales bonos.

La Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 1996, en su artículo 2º autoriza al Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir valores, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996, que junto con otras operaciones no podrán ser superiores a un monto neto de 5, 000 millones de dólares de los Estados Unidos de América.

El mismo artículo dispone: "También se autoriza al 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, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, sin que estas operaciones impliquen endeudamiento neto adicional para el Gobierno Federal. Asimismo, el Ejecutivo Federal queda autorizado para contratar créditos o emitir valores en el exterior con el objeto de canjear o refinanciar endeudamiento externo sin que ello implique endeudamiento neto adicional para el Gobierno Federal.

El Ejecutivo Federal queda autorizado en el ejercicio fiscal de 1996 para emitir en el mercado nacional valores denominados "Bonos de la Tesorería de la Federación" o instrumentos similares indexados al tipo de cambio del peso mexicano respecto de monedas del exterior, siempre que el saldo total en circulación de los mismos durante el citado ejercicio no exceda del 15 por ciento de la deuda pública total, sin que ello implique endeudamiento neto adicional para el Gobierno Federal.

...
...".

En relación a lo que dispone el artículo 5º, fracción II, párrafo segundo, vemos que la residencia es lo que implica el

pago de impuestos, no la nacionalidad. Se trata de una política financiera que pretende hacer atractiva la adquisición de los bonos. Los requisitos que se establecen para que proceda la exención son:

Que se trate de valores públicos

-Adquiridos en el extranjero

-Por extranjero no residente en el país

En relación a la última parte de la fracción, tenemos que conforme a los artículos 3º, fracción III, y 10 de la Ley del Banco de México, el Banco de México es el Agente Financiero del Gobierno Federal.

Art. 10 LBM.- "La función de agente del Gobierno Federal para la emisión, colocación compra y venta de valores representativos de la deuda interna del citado Gobierno y, en general, para el servicio de dicha deuda, será privativa del Banco Central".

Art. 5º, fracción III de la LGDP.- "Tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de los valores y documentos contractuales respectivos que se deriven de los empréstitos concertados, así como la reposición de los valores que documenten obligaciones en moneda nacional y extranjera para su cotización en las bolsas de valores extranjeras y nacionales. Podrá también convenir con los acreditantes en la constitución de fondos de amortización para el pago de los valores que se rediman".

La Secretaría de Hacienda vigilará que los recursos de las entidades sean suficiente para cubrir sus financiamientos. Si una de esas entidades no destina un porcentaje de recursos al pago de créditos en su anteproyecto de presupuesto de egresos, Hacienda puede modificar ese presupuesto. La Secretaría de Hacienda se encarga de todos los trámites administrativos y del manejo de los documentos relativos a la emisión de la deuda.

Art. 5º, fracción IV de la LGDP.- "Autorizar a las entidades paraestatales para la contratación de financiamientos externos, y"

Esta fracción se relaciona con lo dispuesto por el artículo 4º, fracción III, en el que se establece que se requiere autorización previa y expresa para que las entidades puedan contratar financiamientos externos.

En el caso de las dependencias, ellas no pueden solicitar financiamientos por cuenta propia, ya que no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propios, además de que esas dependencias son el Ejecutivo mismo, de modo que los financiamientos que requieran son solicitados a través de la Secretaría de Hacienda.

Las entidades paraestatales necesitan autorización previa de Hacienda para obtener créditos externos, pero para solicitar un financiamiento interno es suficiente el acuerdo de sus órganos de gobierno.

Como vemos, en esta fracción se reitera que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está dotada de grandes facultades en materia de deuda, dejando a un lado al titular del mismo Ejecutivo y al Poder Legislativo, ya que como se advierte, la fracción no le da ninguna intervención al Congreso de la Unión.

Art. 5º, fracción V de la LGDP.- "Llevar el registro de la deuda del sector público federal".

Esta fracción se relaciona con los artículos 27, 28 y 29 del mismo ordenamiento.

Art. 27.- "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades, en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en forma periódica los datos de la deuda pública, consignando todos aquellos que resulten significativos para su mejor comprensión".

Art. 28.- "Los titulares de las entidades están obligados a comunicar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos de todos los financiamientos contratados así como de los movimientos que en éstos se efectúen".

Art. 29.- "Las operaciones de crédito autorizadas, así como su registro, sólo podrán modificarse con los mismos requisitos y formalidades relativos a su autorización".

De lo anterior resulta que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la única que se entera de todas las operaciones en que se hace uso del crédito público, ya que aún cuando algunas entidades obtengan financiamientos internos con la sola aprobación de sus órganos de gobierno, deben informar a la Secretaría de lo acontecido.

La Secretaría de Hacienda tiene, además, diversas facultades relativas al manejo del crédito público derivadas de otros ordenamientos.

Como lo comentamos en el apartado anterior, corresponde a la Secretaría de Hacienda, según el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estudiar y formular los proyectos de leyes de ingresos de la Federación y del Distrito Federal, así como proyectar y calcular los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal.

En tal virtud, la Secretaría de Hacienda proyecta y calcula los montos de endeudamiento que requerirá la Federación y el Distrito Federal.

A la Secretaría también corresponde elaborar el informe trimestral que debe rendir el Ejecutivo sobre el estado que guarda la deuda pública al Congreso de la Unión, esto con base en lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 73 constitucional, el artículo 9º de la Ley General de Deuda Pública y el artículo 2º, último párrafo de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996.

Relacionado a lo anterior, el último informe con que contamos denominado "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública", y por el que el Ejecutivo cumple con lo prescrito por los artículos arriba mencionados, mostramos los saldos de la Deuda Pública Neta:

Concepto	Saldo al 31 dic 94	Disposiciones	Amortizaciones	Endeudamiento Neto	Ajustes	Saldo al 31 dic 95
Deuda Externa (md)	78,889.9	39,770.8	25,325.3	14,445.5	-1,019.3	90,316.1
Deuda Interna (mnp)	164,853.1	202,148.8	258,061.9	-55,913.1	21,866.5	130,406.5

El mismo informe dice textualmente: "El saldo de la deuda pública externa bruta (la cual es la suma de todos los pasivos financieros del Sector Público) al cierre del último trimestre del año fue de 100 mil 933.7 millones de dólares...".

"El saldo de la deuda pública externa neta al cierre del cuarto trimestre del año fue de 90 mil 316.1 millones de dólares...".

"El saldo de la deuda pública interna neta (el cual se compone con los saldos de los valores gubernamentales y los recursos del SAR, descontando las cuentas acreedoras del Gobierno Federal) al cierre de diciembre de 1995 fue de 130 mil 406.5 millones de nuevos pesos...".

Por último, vemos que la Ley General de Deuda Pública crea una Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, la cual pertenece a la Secretaría de Hacienda y se integra con un representante de la propia Secretaría y por representantes del Banco de México, de Nacional Financiera, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, del Banco Nacional de Crédito Rural, del Banco Nacional de Comercio Exterior, de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, de la Financiera Nacional Azucarera y de las Entidades del sector público que Hacienda considere necesario. A esta Comisión corresponde asesorar sobre política, planes, medidas de coordinación entre entidades, y todo lo que se refiera a financiamientos externos; aunque realmente no tenemos informes sobre el real funcionamiento de dicha Comisión.

Para terminar solo recordaremos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la única que se entera de todos los movimientos en que se hace uso del crédito público, pues aún las entidades que no se encuentran presupuestadas, sus financiamientos son controlados por la Secretaría de Hacienda.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.- Desde un principio fue facultad del órgano legislativo el manejar la deuda pública de la nación.
- SEGUNDA.- Con la creación de la Ley General de Deuda Pública se pretendió establecer por parte del Congreso, las bases para la concertación de deuda.
- TERCERA.- La Ley General de Deuda Pública fue iniciativa del Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión trabajó en ella quince días para aprobarla, haciéndole modificaciones más de forma que de fondo.
- CUARTA.- La Ley Reglamentaria de la fracción VIII del artículo 73 Constitucional faculta no solo al Ejecutivo para que obtenga financiamientos haciendo uso del crédito de la nación.
- QUINTA.- La Ley General de Deuda Pública ha quedado rezagada según las últimas disposiciones legales, pues en ella se faculta al Departamento del Distrito Federal para contraer deuda pública, siendo que el Distrito Federal es quien tiene personalidad jurídica y no sus órganos de gobierno, que, además ya no lo es el Departamento del Distrito Federal, sino otros, aparte de los Poderes de la Unión, y que son: La Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- SEXTA.- Existen financiamientos que salen del control del Congreso, además de los previstos por la propia Constitución, y que son: los financiamientos internos de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria, autorizados por el solo acuerdo de sus órganos de gobierno; los financiamientos externos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los casos en que se contrata pasivo contingente; y los financiamientos que obtienen las entidades no previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- SÉPTIMA.- La legislación se contradice al regular lo relativo a las empresas de participación estatal mayoritaria, ya que por la mala redacción se puede pensar que las instituciones de crédito, las organizaciones y actividades auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas tienen naturaleza diversa.
- OCTAVA.- La Ley General de Deuda Pública concede a los fideicomisos públicos la facultad de contraer deuda siendo que los mismos ni siquiera tienen personalidad jurídica propia.
- NOVENA.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la única que está directamente enterada de todas las operaciones en que se hace uso del crédito público.
- DÉCIMA.- El principio de rentabilidad financiera se hace presente en la Ley General de Deuda Pública por virtud del cual se restringe el crédito a las entidades que no tienen fines de lucro.
- DÉCIMO PRIMERA.- Existe duplicidad de facultades entre el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- DÉCIMO SEGUNDA.- La historia de la deuda pública mexicana confirma que el endeudamiento más que estar bajo el control del Poder Legislativo, depende enormemente de las presiones externas y de la política financiera marcada por los organismos internacionales. Además, el sistema político imperante en nuestro país, es decir, el presidencialismo y la supremacía de un partido político que mantiene en sus manos a los órganos que ejercen el poder, rompe con los principios enunciados por la teoría de la división de poderes.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acosta Romero, Miguel
TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial Porrúa, México, 1990
- 2.- Bazant, Jan
HISTORIA DE LA DEUDA EXTERIOR DE MÉXICO (1823-1946)
El Colegio de México, México, 1981
- 3.- Burgoa, Ignacio
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Editorial Porrúa, México, 1989
- 4.- Cortina Gutiérrez, Alfonso
CURSO DE POLÍTICA DE FINANZAS PÚBLICAS DE MÉXICO
Editorial Porrúa, México, 1977
- 5.- Dávalos Mejía, Carlos F.
TÍTULOS Y CONTRATOS DE CRÉDITO, QUIEBRAS, TOMO II,
DERECHO BANCARIO Y CONTRATOS
Editorial Harla, México, 1992
- 6.- De la Garza, Sergio Francisco
DERECHO FINANCIERO MEXICANO
Editorial Porrúa, México, 1992
- 7.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto
ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial Limusa, México, 1991
- 8.- Faya Viesca, Jacinto
FINANZAS PÚBLICAS
Editorial Porrúa, México, 1990
- 9.- Flores Zavala, Ernesto
ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS
Editorial Porrúa, México, 1986
- 10.- Fraga, Gabino
DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial Porrúa, México, 1992
- 11.- Green, Rosario
EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EXTERNO DE MÉXICO 1940-
1973
El Colegio de México, México, 1976

- 12.- Green, Rosario
LA DEUDA EXTERNA DE MÉXICO 1973-1987, DE LA ABUN-
DANCIA A LA ESCASEZ DE CRÉDITOS
Secretaría de Relaciones Exteriores, Editorial
Nueva Imagen, México, 1988
- 13.- Giuliani Fonrouge, Carlos M.
DERECHO FINANCIERO VOL. 1 Y 2
Ediciones Depalma, Argentina, 1987
- 14.- Groves, Harold M.
FINANZAS PÚBLICAS
Editorial Trillas, México, 1982
- 15.- México a través de sus Constituciones, antecedentes,
origen y evolución del articulado constitucional,
Tomo VIII, artículos 73-75, LII Legislatura,
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión,
Edición Miguel Ángel Porrúa, México, 1985
- 16.- Ortega Lomelín, Roberto
EL NUEVO FEDERALISMO
Editorial Porrúa, México, 1988
- 17.- Retchkiman K. Benjamín
INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA ECONOMÍA PÚBLICA
UNAM, México, 1977
- 18.- Ruiz Massieu, José Francisco
ESTUDIOS JURÍDICOS SOBRE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA MEXICANA
Editorial Limusa, México, 1981
- 19.- Sáinz de Bujanda, Fernando
HACIENDA Y DERECHO, TOMO I
Instituto de Estudios Políticos, España, 1962
- 20.- Serra Rojas, Andrés
DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO 2
Editorial Porrúa, México, 1990
- 21.- Tena Ramírez, Felipe
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Editorial Porrúa, México, 1993

22.- Tena Ramírez, Felipe

LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO
Editorial Porrúa, México, 1994

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- 1.- Código Civil Para el Distrito Federal en Materia Común y Para Toda la República en Materia Federal
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 3.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- 4.- Ley de Ingresos de la Federación 1995 y 1996
- 5.- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público
- 6.- Ley de Instituciones de Crédito
- 7.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito
- 8.- Ley del Banco de México
- 9.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- 10.- Ley General de Deuda Pública
- 11.- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
- 12.- Ley General de Sociedades Mercantiles
- 13.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
- 14.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 15.- Presupuesto de Egresos de la Federación 1995 y 1996
- 16.- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales