29.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

UNAM ACATLAN
FEB. 23 1998
DEPTO. DE TITULOS
PROFESIONALES Y CERTIFICACION
UNIDAD DE ADMINISTRACION ESCOLAR

LA FACULTAD DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA EJERCER O AUTORIZAR MONTOS ADICIONALES DE ENDEUDAMIENTO

TRABAJO TERMINAL DEL SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

GRISELDA EDITH HERNANDEZ ORDOÑEZ

ASESOR: DR. GABINO CASTREJON GARCIA.

SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX. 1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

259021

UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Doy Gracias al que me
fortaleció a Cristo Jesús,
mi Señor porque me tuvo por fiel.

Por hacerme más que vencedora.

A mi papá
Por creer en mi y
brindarme su apoyo
y comprensión.

A mi mamá
Por tu amor y confianza,
por animarme en todo
momento.

Por que sin Ustedes esto no sería realidad

A mi hermano
Por llenar mi vida de
alegría. Esfuerzate y se valiente

A mi compañero incondiconal
Alberto Lozano González
Por que contigo las cosas son
mejores, Gracias por tu amor
Tm Fec.

A mis hemanos en la fe
Elsa y Miguel, Gracias por todas sus oraciones .

A mis compañeros y amigos de la E.N.E.P. Acatlán
Juan Manuel Acuña
Javier Vargas, Patricia Ramos, Ma. Rosa Ventura, Benito Mata, Osiris Vázquez, Rubén Molina, Norma Cureño por todos los momentos difíciles y divertidos que compartimos. Una goya por todos ustedes.

A mis amigos del Seminario Taller Extracurricular,
Manuel Díaz, Alejandro Ramírez y Eduardo Vargas, por su apreciable solidaridad y ánimo.

A mis tios y primos
Por tener para mi palabras de aliento.

A mi asesor
Dr. Gabino Castrejon García
por su tiempo y colaboración.

A mis maestros
Lic. Ma. Eugenia Peredo
García Villalobos
Lic. Ma Cristina Poo Echaniz
Lic. José Martínez Ochoa,
por ser forjadores de estrellas.

A todos mis profesores de la E.N.E.P.
Por todas las enseñanzas y valores que
compartieron conmigo.

A la Escuela Nacional de
Estudios Profesionales Acatlán,
Universidad Nacional Autónoma de México,
por alimentar mi espíritu y mente de sus colores,
orgullosamente universitaria.

A TODOS ELLOS, GRACIAS.

CONTENIDO

pág.

Introducción III

I. LA ORGANIZACION POLITICA EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

1.1 Concepto 1

1.2 Elementos 4

1.3 Fines 11

1.4 Poder Ejecutivo 15

1.5 Poder Legislativo 27

1.6 Poder Judicial 33

II. ASPECTOS JURIDICOS DE LA DEUDA PUBLICA

2.1 Concepto de Deuda Pública 35

2.2 Concepción Clásica y Moderna 38

2.3 Naturaleza Jurídica 45

2.4 Crédito y sus Formas 54

2.4.1 Clasificación de los Créditos 58

2.4.2 El Empréstito 62

2.5 Análisis Constitucional de la Deuda Pública 64

2.6 La Deuda Pública y su Repercusión Social 70

III EL DERECHO POSITIVO MEXICANO Y LA DEUDA PUBLICA

3.1 Antecedentes del Derecho Positivo 76

3.2 La Deuda Pública y Nuestro Sistema Jurídico Vigente 82

3.3 La Restricción de Facultades del Ejecutivo a la Luz del artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública 90

CONCLUSIONES 97

BIBLIOGRAFIA 99

INTRODUCCION

Entre los recursos financieros extraordinarios de los Estados y otros entes públicos se encuentran los obtenidos haciendo uso del crédito público, esto es, emitiendo deuda pública; para normarla y regularla en todos sus aspectos se promulgó la Ley General de Deuda Pública, el día 30 de diciembre de 1976, que define conceptualmente ese recurso financiero y precisa la esfera de acción de los órganos centralizados o descentralizados.

El artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública, menciona que "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".

Sin embargo, dicha Ley no da ningún criterio, supuesto o definición de lo que se entiende por circunstancias económicas extraordinarias; tampoco se señalan los límites de endeudamiento que deben tener estos montos extraordinarios, es decir, la Ley de la materia no establece un mínimo o un máximo de estos montos.

Consecuentemente, los montos adicionales de endeudamiento carecen de una regulación estricta en nuestro marco jurídico, ya que por medio de la autorización o ejercicio de estos montos se viola lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que en su artículo 73 fracción VIII, se señala que le corresponde al Congreso de la Unión dar las bases para que el Ejecutivo suscriba empréstitos, los apruebe y reconozca y mande pagar la deuda nacional; por lo tanto, el artículo 10 de

la Ley General de Deuda Pública se excede en su redacción ya que esta es sólo una ley reglamentaria del artículo 73 Constitucional, en su fracción VIII.

Es cierto que la Administración Pública necesita acudir a la contratación de ciertos créditos para poder realizar sus funciones de la mejor manera posible, pero el no poner un límite al monto adicional de financiamiento que pueda ejercer el Ejecutivo y no obligarlo a pedir una autorización cuando exista necesidad de pedir un monto excedente, es simplemente no solo negarle al Congreso la participación en la política de la deuda pública, sino en las propias políticas del presupuesto público.

Si la ley no obliga al Ejecutivo a basar su decisión de contratar montos adicionales a criterios previamente establecidos y lo dejara solamente a lo que el Ejecutivo considera extraordinario, sencillamente el Estado renuncia a que el Poder Legislativo participe en uno de los más importantes, trascendentales decisiones de la nación.

Este es un problema que afecta a toda la población, ya que si los representantes del pueblo no participan sobre este asunto tan importante para la estabilidad económica, y porqué no decirlo así, del aspecto social de nuestro país, quien será el que velará por los intereses de la colectividad.

I. LA ORGANIZACIÓN POLITICA EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

I. LA ORGANIZACION POLITICA EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO MEXICANO

1.1. CONCEPTO.

Desde los más lejanos tiempos, desde que surge sobre la faz de la tierra la inteligencia humana, la organización y sus formas han sido preocupación fundamental de los seres sociales. De tal manera, sin importar la separación geográfica en la que se encontraban, los grupos humanos adquirieron connotación social, cuando la necesidad de la integración los llevó a organizarse y a buscar la mejor manera de regular el comportamiento de los individuos frente al grupo y de éste frente al individuo. Al darse un mayor desarrollo de las relaciones entre los hombres, surge la necesidad de regular el trato de buscar una organización que responda a las exigencias de la vida cotidiana de grupos cada vez mas amplios y complejos en su composición y requerimientos.

En relación a estas organizaciones en cada cultura se le han dado nombres diversos a estas agrupaciones, en Grecia fue la *polis* las cuales eran ciudades-estado, en Roma se utilizó la denominación de res publica, la cosa común a todo el pueblo; con el crecimiento de Roma no se modificaron esas expresiones y se siguió empleando la palabra *civitas*, y así solamente tenía plenitud de derechos el *cives romanus*, el ciudadano.

Pero posteriormente, con la conquista del mundo conocido entonces, surgió un nuevo fenómeno político que expandió los límites de la ciudad considerablemente, y así surgió un nuevo término: el *imperium*, el cual se traduce como poder, no ya de extensión territorial. En la edad media este vocablo pasó a diferentes pueblos como España en donde se le denominaba Reino, la inglesa *empire* y la francesa *empire*. Todas ellas se traducen en la idea de la dominación de un Rey, de un Príncipe.

En la Italia renacentista, se presentó el problema de distinguir las diversas comunidades políticas, así cada Reino era una Citá. Es entonces cuando se empieza a utilizar la palabra Estado.

Es en el renacimiento donde nace el Estado moderno y entonces también donde se vuelve a utilizar la palabra "*Stato*" con la idea de designar a un Estado más grande integrado por la unión de varios principados, siendo Nicolás Maquiavelo quien le da tal sentido en su obra el Príncipe con esta expresión: "Todos los Estados, todos los señores que han tenido o tienen dominación sobre los hombres..." [1]

En los siglos XVI y XVII penetra esta palabra en el lenguaje francés y en el alemán. Bodino, en Los Seis Libros de la República, habla de la república al referirse al Estado y llama Estat, vocablo arcaico de Etat, a una forma determinada de Estado. Años después. Loyseau habla de Estat en el mismo sentido de Maquiavelo.

Una vez que el término del Estado es adoptado por diversos sistemas políticos prevalece; y surge ahora la necesidad de conceptualizarlo.

---

[1] MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe, edit. Porrúa, S.A., Colecc. Sepan Cuantos, México, 1994, pág. 30.

Según el tratadista español Adolfo Posada, en sentido gramatical "Estado" significa una situación que permanece y es lo contrario de lo que cambia. "Estado es una manera de ser o estar."

Y en sentido político, "Estado" es también una manera de ser o de estar, políticamente. Ordinariamente, al hablar de Estado, se alude a la manera de ser o estar constituida políticamente una sociedad humana.

George Jellinek define al Estado como "la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio" [2]

El Estado es, en concepto de Herman Heller, "una unidad organizada de decisión y acción que existe en la multiplicidad de centros reales que estructuran el todo social"[3]

Para el tratadista Francisco Porrúa Pérez, el Estado es una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes" [4]

---

[2] JELLINEK, George, Teoría General del Estado, Edit. Porrúa, México 1980, pág. 290.

[3] HELLER, Herman, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pág. 255.

[4] PORRUA Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Edit. Porrúa, México, 1980, pág. 190.

El Estado es considerado también como la parte de la sociedad humana asentada sobre un territorio jurídicamente organizada, bajo la forma de un gobierno independiente que supone la realización de aquéllos fines que se determinan de acuerdo a sus condiciones históricas, según la concepción del maestro Andrés Serra Rojas.[5]

La prodigialidad de conceptos en este punto, es tan variada como los criterios que han servido para formularlos, para nosotros el Estado es un ente jurídico abstracto dotado de un poder de mando, el cual dirige la vida de una sociedad o población la cual esta asentada en un territorio.

1.2. ELEMENTOS.

El Estado es un ente político real y constante se habla de él en una infinita gama de situaciones. Su idea se invoca y se expresa en variadísimos actos de la vida jurídica, desde la Constitución hasta las resoluciones administrativas y sentencias judiciales.

El Estado puede definirse como el ente jurídico político, dotado de poder, asentado en un determinado territorio cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades generales de la sociedad; de esto podemos inferir que los elementos que conforman al Estado son los siguientes:

- Población
- Territorio
- Poder

---

[5] SERRA Rojas, Andrés. Teoría del Estado, edit. Porrúa, S.A., México, 1995. pág. 187.

♦ **POBLACION.**

La población se presenta, primeramente, como un conglomerado humano radicado en un determinado territorio. Su concepto es eminentemente cuantitativo, "con el cual expresamos el total de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado".[6] A la población suele denominársele indistintamente como pueblo aún cuando ambos conceptos no son equivalentes.

En efecto; el concepto pueblo difiere del concepto población en cuanto al primero adquiere su significación desde un punto de vista eminentemente jurídico-político y el segundo desde un punto de vista jurídico-administrativo.

Sin embargo hay autores que, como Jellinek,[7] emplean el vocablo pueblo en dos sentidos, uno subjetivo y otro objetivo, el uso está generalizado la adopción de las expresiones pueblo y población con ese mismo fundamento de distinción significativa.

---

6 SERRA Rojas, Andrés. Ciencia Política, Tomo I, edit. Porrúa, S.A., México 1990, pág. 241.

7 "Al igual que el territorio --dice Jellinek--, tiene el pueblo en el Estado una doble función: de un lado, es un elemento de la asociación estatal, al formar parte de ésta en cuanto el Estado es sujeto del poder público. Designaremos al pueblo, desde este punto de vista, como un pueblo en su aspecto subjetivo. En otro sentido, es el pueblo objeto de la actividad del Estado, es decir, pueblo en cuanto objeto. Ambas cualidades han sido diferenciadas por primera vez, gracias a la teoría moderna de la soberanía del pueblo. Rousseau asigna a todo individuo una doble cualidad, a saber: la de ser citoyen, es decir, ciudadano activo que participa en la formación de la voluntad común, y la de ser sujeto, esto es, un sometido a aquella voluntad. Las doctrinas posteriores acerca del Estado que han superado al Derecho natural, reconocieron al pueblo como un elemento del Estado; pero frecuentemente el reconocimiento de la cualidad subjetiva del pueblo lo dejan en un lugar secundario, lo que origina, aun hoy, fácilmente, un error profundo, que consiste en considerar al Estado identificado con el gobierno o en suponerlo dividido en dos personas sin lazo jurídico alguno entre sí, una de las cuales sería la de soberano y la otra el pueblo, es decir: la suma de individuos considerados como objeto del soberano. JELLINEK, George, ob. cit. págs. 304 a 306."

Se utiliza así el concepto pueblo con un sentido eminentemente subjetivista, refiriéndose con él al conjunto de individuos cuyas voluntades vinculatorias y cuya acción unificada en una fusión de ideales, intereses, propósitos y tradiciones comunes integran una nación y constituyen, en determinadas circunstancias históricas y ambientales, un Estado. Se habla, así, de pueblo, en los preámbulos y textos constitucionales modernos considerándose al conjunto de individuos que, investidos de autoridad originaria, ejercen el poder constituyente. En este sentido, el concepto pueblo se subordina lógicamente al concepto de Estado.

En cambio, el concepto población tiene un sentido marcadamente objetivista en cuanto se refiere al elemento humano pero considerado específicamente como objeto de la actividad jurídico-estatal. Así por ejemplo, se habla de población cuando se establece cuantitativamente la representación parlamentaria o cuando se determina el carácter jurídico de ciertas entidades autárquicas territoriales o cuando, con fines administrativos, se establece a la necesidad de realizar en favor de la comunidad, servicios públicos proporcionales a la densidad demográfica. En este orden de ideas, el concepto población también se relaciona con el concepto Estado.

♦ **TERRITORIO.**

Se le puede definir como el espacio vital de la población en el cual el Estado excluye cualquier otro poder superior o igual al suyo y que, a la vez, es el ámbito de aplicación de las normas expedidas por sus órganos competentes.

Este ámbito geográfico es también, indirectamente, un elemento integrativo de la realidad estatal. Ya que la actividad jurídico-potestativa del Estado jamas podría tener concreción si no es referida a un determinado territorio que prefigura, al decir de Kelsen, el ámbito espacial de su validez normativa síguese con rigor que es espacio físico, lejos de ser un factor contingente constituye a si mismo un elemento necesario y, por tanto esencial.

El significado jurídico del territorio se puede expresar de dos maneras: de una manera positiva en cuanto los individuos que se encuentran en él quedan sometidos al poder del estado; y de una manera negativa, en cuanto una norma de derecho internacional prohibe a otro poder no sometido al del Estado mismo, ejercer en dicho Estado autoridad alguna.

El concepto del territorio como elemento integrante del Estado es de los tiempos modernos. Tal vez, como anota Jellinek, ha sido Kluver el primero en definir al Estado como una "sociedad civil constituida con un determinado territorio". En ninguna de las concepciones del Estado formuladas desde la antigüedad hasta el siglo XIX, se expresa concretamente la noción de territorio ya que ellas han centrado la atención solo en el elemento personal.

El significado jurídico del territorio se puede expresar de dos maneras: de una manera positiva en cuanto los individuos que se encuentran en él quedan sometidos al poder del estado; y de una manera negativa, en cuanto una norma de derecho internacional prohibe a otro poder no sometido al del Estado mismo, ejercer en dicho Estado autoridad alguna.

El concepto del territorio como elemento integrante del Estado es de los tiempos modernos. Tal vez, como anota Jellinek, ha sido Kluver el primero en definir al Estado como una "sociedad civil constituida con un determinado territorio". En ninguna de las concepciones del Estado formuladas desde la antigüedad hasta el siglo XIX, se expresa concretamente la noción de territorio ya que ellas han centrado la atención solo en el elemento personal.

A este respecto Jellinek expresa que: "la tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado, considerada desde su aspecto jurídico significa el espacio en el que el poder del Estado puede desenvolver su actividad especifica, es decir, la del poder público. En sentido jurídico la tierra se denomina territorio. La significación jurídica de éste se exterioriza de una doble manera: negativa una, en tanto que se prohibe a cualquier otro poder no sometido al del Estado, ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización expresa por parte del mismo; positiva la otra, en cuanto a las personas que se hallan en el territorio quedan sometidas al poder del Estado. Las asociaciones comunales que forman parte del Estado, tienen, en virtud del poder de autoridad que les esta conferido por aquel, un territorio determinado sobre el cual ejercen funciones de autoridad que, como sucede con el Estado se exteriorizan de un modo positivo y negativo. Este poder falta a aquellas asociaciones que están dotadas de autoridad, pero que sólo pueden ejercerlas sobre sus miembros, o a aquellas asociaciones que, de un modo excepcional, tienen autoridad también sobre terceros, pero siempre con carácter independiente de todo fundamento territorial".[8]

[8] Idem, Op. Cit., págs 295 a 296.

♦ **EL PODER O "IMPERIUM".**

Otro de los elementos que integran al Estado es el poder o *imperium* que, en la actividad estatal concreta, se traduce y exterioriza como la capacidad o facultamiento jurídico que tienen los órganos del Estado de ejercer coerciblemente, a través de determinados procedimientos las tareas de producción o de ejecución de normas jurídicas que son atribuidas a las funciones que realizan.

Por otra parte, la influencia romanista, que consideraba al imperio como la autoridad o poder supremo de mando sobre todos los individuos y, por otro los resultados de la evolución absolutista operada en Europa durante los siglos XVI a XVIII cuyos teóricos del Estado tendían a justificar doctrinariamente a esa modalidad de gobierno, llegando a concebir al poder estatal como una fuerza de dominación irresistible y que como tal, actúa sobre los hombres de modo casual y con prescindencia de toda norma.

Diremos que el poder es la capacidad de imponer la voluntad propia. así mismo y a los demás. En el caso del Estado, esta voluntad se manifiesta mediante las normas jurídicas, dicha voluntad cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso con la intervención de la llamada fuerza publica, monopolizada ésta por el Estado.

1.3 FINES

El Estado, como ente cultural, tiene por propósito la obtención de determinados fines. Como sabemos, todo producto de la cultura humana se caracteriza por tener dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual, es creado por el hombre. Siendo el Estado, una institución humana, tiene naturalmente finalidades. No puede dejar de tenerlas. El Estado conlleva en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura.

Las finalidades serán las que determinen las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearán esos órganos, en esos fines está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades.

Por ello, es necesario precisar en que consisten esos fines, por lo cual debemos diferenciar entre bien común; fin de toda sociedad y bien público; fin específico de la sociedad estatal. Siempre que los hombres se agrupan socialmente para conseguir un fin que beneficie a todos, ese fin, al perseguirse precisamente para beneficiar a un conjunto de hombres, es un bien común. El Estado, al igual busca un bien común, un bien que beneficie en su totalidad a todos los que lo componen. Pero por ser una sociedad más extensa, una primera distinción del bien común puede ser ésta; bien común particular o bien común público, según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. El bien colectivo perseguido por el Estado es el bien público.

El fin o los fines perseguidos por particulares puede ser egoísta; por ejemplo, el bien común lucrativo, pero al igual éste bien puede ser altruista, por ejemplo cuando se trata de una sociedad de beneficencia.

El fin de interés público no implica que sea altruista, pues está determinado a aprovechar a los particulares, miembros del grupo político. Pero, además puede ser también altruista, cuando se refiere a dar un beneficio a una clase especial y no ser lucrativo, sino cultural y de otra especie.

Carré de Malberg y Jéze utilizan un criterio formalista para establecer esa distinción, y dicen que interés público es aquél cuya satisfacción queda a cargo del Estado, y particular el que no tiene esa característica. Pero vemos que el criterio que utilizan es formal; no precisan en qué consiste ese bien público ni la acción del Estado para realizarlo sino que sólo toman en cuenta el órgano que lo realiza, para calificarlo.

Por nuestra parte diremos que el bien particular es el que concierne de manera inmediata a cada individuo o grupo; mientras que el bien público es el que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los públicos.

Los fines del Estado siempre mantienen una necesaria relación y dependencia con los fines individuales. Los fines esenciales del Estado son aquellos fines supremos que los individuos de manera aislada no podrían realizar; como la paz, el bienestar espiritual y material y la seguridad. Ya que se necesita de esfuerzo de toda la comunidad, representada por el Estado, para que ellos se puedan llevar a cabo de la mejor manera. Así pues el fin que persigue el Estado es el bien público, dentro de éste podemos encontrar otras características consideradas como finalidades, las cuales son:

1) necesidad de orden y de paz.
2) la coordinación.
3) la ayuda, y
4) la justicia

1) La paz y el orden. El hombre es un ser por naturaleza egoísta, por lo que de esa manera es fácil que entre unos y otros peleen para demostrar quien puede atesorar bienes materiales. Si esas pugnas no son reguladas por el Estado, surge la anarquía, por ello, debe mantener el orden y la paz. Por lo que la actividad del Estado se encarga de mantener, conseguir y dirigirlo a través de la producción del derecho, que es un conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta del hombre en sociedad. El orden supone la justicia, es decir, la definición de los derechos de cada uno por el juez y por la ley. Esta finalidad tiene un doble aspecto de interno y de internacional. El Estado tratará de obtener la paz y el orden interior, así como con los demás Estados.

2) La coordinación. la actividad del Estado tiende a coordinar, lo hace sobre la actuación de los particulares. El Estado interviene coordinando la actividad de los particulares de manera que la misma se verifique de forma armónica. Esta coordinación la efectúa por medio del orden jurídico.

3) La ayuda. El Estado en varias ocasiones ayuda a los particulares que no pueden realizar actividades que son de interés general, ya sean económicas, culturales, de beneficencia, y muchas otras. Para ello, el Estado necesita participar junto con los particulares. Sólo con ese complemento de su actividad en forma directa, pueden realizarse funciones. Por eso, en esos casos, la ayuda del Estado es indispensable y forma parte del bien público, al que debe dirigirse la actividad del Estado. Este aspecto del bien público se dirige en forma general y abstracta, al bien de todos, no se refiere a un hombre o a un grupo.

4) La justicia. Esta como valor supremo y como fin al que pretende llegar cualquier Estado. la doctrina romana dice que la justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho. La justicia es una virtud consistente en la voluntad o anhelo permanente de observar fielmente las leyes y de dar a cada quien lo suyo, sin embargo, el concepto romano de justicia, exige una voluntad y no un hecho, porque lo que cuenta es la intención y no el acto, lo que determina si lo realizado es justo o no.

1.4 PODER EJECUTIVO

El concepto de poder implica la idea de actividad, energía, fuerza o dinámica. Desde éste punto de vista, cuando tal actividad, energía, fuerza o dinámica se extiende por el Estado a través de sus diferentes órganos, se está en presencia del poder público, el cual es el poder supremo de imperio o de mando que subordina, somete o encausa a todos los individuos y a la colectividad que se encuentra dentro del territorio estatal en el cual existen y actúan.

El maestro Ignacio Burgoa señala que el poder público del Estado es uno e indivisible y que, por tanto, no existen "tres poderes", como indebidamente se supone y asevera, sino tres funciones en que se desenvuelve dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de los diversos órganos del Estado.[9]

El Poder Ejecutivo es, junto con el Poder Legislativo y el Judicial, uno de los tres poderes del Estado en la tradición del derecho público del constitucionalismo liberal.

---

[9] BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 7ª ed., edit. Porrúa, S. A., México, 1989, pág. 727.

Esta tradición arranca de Montesquieu, cuya idea sobre los poderes del Estado quedó plasmada en su libro "El espíritu de las leyes", publicado en 1748. Como es bien sabido, los planteamientos de Montesquieu sobre el tema pasarían a convertirse en un verdadero dogma del constitucionalismo viniendo a conocerse como doctrina de la división de poderes o también de la separación de poderes, pero nosotros consideramos al igual que Burgoa que es más bien una división de funciones.

El objetivo de Montesquieu no era otro que el de encontrar un sistema que garantizase la libertad política, evitando la concentración del poder del Estado en una sola mano: "es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites".[10] A lo que añade a continuación: "para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder."[11] Para ello, propone la atribución de lo que se considerarán las tres funciones básicas estatales (legislar, ejecutar y juzgar) a titulares distintos: en razón a esto, Montesquieu señala en la citada obra que todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejercieran los tres poderes, el de hacer las leyes, el de juzgar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos y las diferencias entre los particulares. Sobre ésta idea, propone una determinada configuración de cada poder, acorde con su funcion y esboza también un sistema de relaciones entre los mismos.

---

[10] MONTESQUIEU, El Espíritu de las Leyes, edit. Porrúa, S.A. Col. Sepan Cuantos, México, 1997, pág 607 a 608.

[11] Idem, Op. Cit. pág.100 a 101.

Las bases de Montesquieu sobre los poderes del Estado tuvieron una gran influencia, sin duda porque cayeron en un terreno propicio que no era otro que el contexto de lucha contra el absolutismo.

Ahora bien, centrándonos ya en lo que es el objeto directo de esta exposición, el Poder Ejecutivo, debemos recordar que Monstesquieu propugnaba el mantenimiento de dicho poder en manos del monarca; ya que el Poder Ejecutivo está mejor administrado por una sola persona, porque casi siempre se necesita de una acción rápida y al contrario, las cosas concernientes al poder Legislativo se ordenan mejor por varios que por uno solo. Esa idea es claramente recibida por nuestra Constitución en el artículo 49.

El artículo 80 de nuestra Carta Magna señala que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se le denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Poder Ejecutivo, realiza desde un punto de vista formal u orgánico, la función administrativa, la cual se manifiesta en una variedad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de acto administrativo. Este acto según sus principales atributos, presenta substanciales diferencias respecto de los actos legislativos o leyes, por una parte, y de los actos jurisdiccionales, por otra.

Esto viéndolo desde un punto de vista orgánico, lo cual no es suficiente puesto que el Poder Ejecutivo también realiza funciones judiciales y legislativas, y como veremos más adelante, la función administrativa, materialmente también la llevan a cabo los poderes Legislativo y Judicial.

Para distinguir la función administrativa es necesario partir de la idea de ejecución de los actos que se manifiestan en cumplimiento de disposiciones legales, creadoras de hechos jurídicos concretos. Lo antes expuesto, nos lleva a considerar, en primer término que la función administrativa se expresa en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea materia de policía, servicio o fomento lo cual produce hechos y actos jurídicos individuales.

Esta manera de expresión del Estado, queda debidamente diferenciada de la función legislativa en razón de que ésta es una ejecución directa de la Constitución, que erige situaciones jurídicas generales, en tanto que la función administrativa es ejecución de la ley y crea situaciones jurídicas individuales.

La función jurisdiccional, supone la controversia o la incertidumbre, en razón de ciertos derechos o intereses, mientras que la administrativa supone la existencia de la norma a la cual se le va a dar plena eficacia a través de su ejecución.

Cabe señalar, que la idea de administrar, en lo que se refiere a la función administrativa, es concebida como el manejo de elementos en la ejecución de objetivos determinados, utilizados para la realización de fines. De lo mencionado se derivan las siguientes características:

1). Se manifiesta en la ejecución de actos jurídicos o materiales que procrean situaciones o más bien hechos jurídicos individuales, es decir, se manifiestan a través de una actuación en la que se hace uso de los elementos tanto materiales como jurídicos con que cuenta el Estado.

2). Dicha actuación proviene de un mandato legal el cual regula el contenido y los límites de la actuación, por lo cual, se puede decir que a través de ello se realiza el derecho.

3). Crea situaciones jurídicas individuales, que producen una transformación concreta en el ámbito jurídico.

De las anteriores consideraciones, podemos decir que la función administrativa se traduce en múltiples y diversos actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el precepto legal, el cual produce transformaciones concretas, particulares e individualizadas de índole jurídico. Por lo tanto, es posible decir que esta función viéndola desde un punto material, es decir, en razón de su contenido, puede ser utilizada tanto por el órgano legislativo, como por el judicial al elaborar y ejecutar su presupuesto, y al nombrar a los servidores públicos en los diversos órganos de su administración.

Desde un punto de vista orgánico o formal, la función administrativa va a ser toda aquélla actuación que realice el poder Ejecutivo, no importando la naturaleza de los actos, es decir que se manifieste con carácter legislativo o judicial o se trate de actos políticos pues, sólo por el hecho de derivar del Ejecutivo será función administrativa.

Por lo anterior, podemos concluir que cada uno de los poderes realiza una función, pero también puede hacer actos que sean característicos de los otros dos poderes sin que por este hecho se transforme la naturaleza del acto. Es así, que, por ejemplo, el ejecutivo realiza funciones administrativas pero que también puede realizar actos propios de la función legislativa como expedir normas generales, como se verá más adelante y también actos que le competen a la función judicial como es resolver controversias administrativas y laborales por los tribunales competentes.

En cuanto a la función legislativa que el Poder Ejecutivo realiza diremos, que éstas son las que se refieren a la creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, o bien manifestadas en la intervención que dicho Poder tiene en el proceso de su elaboración. Es así que las mencionadas facultades se pueden clasificar en dos grupos, que son: las de creación normativa y las de colaboración en el proceso legislativo. En el primer supuesto, el titular del Poder Ejecutivo, es decir, el Presidente de la República, es el legislador y en el segundo el colaborador del Congreso de la Unión en la tarea que éste tiene encargada para expedir leyes sobre las materias que componen su ámbito de competencia.

EL PRESIDENTE COMO LEGISLADOR.

Como excepción al principio de división o separación de poderes, el cual establece solamente dos casos a los que nos vamos a referir. El Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, es decir, que en ellos éste puede fungir como legislador.

El primero de ellos se refiere al supuesto establecido en el numeral 29 de nuestra Ley Fundamental, es decir, cuando se presente una situación de emergencia en la vida institucional normal del país suscitada por las causas que el propio numeral prevé. El Congreso de la Unión puede otorgar al Presidente de la República autorización para tomar las medidas que estime necesarias, no sólo pueden ser de carácter administrativo sino legislativo. En este supuesto, el Ejecutivo Federal se convierte en legislador extraordinario con capacidad por sí mismo, sin la cooperación de ningún otro órgano del Estado, para expedir leyes, o sea, normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo conjunto forma lo que se llama legislación de emergencia con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente.

El segundo caso consiste en que el congreso puede otorgar al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar según lo dispuesto en el segundo párrafo de artículo 131 de la Constitución, esto es, para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohiban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, "a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país". En relación a esta última expresión, el precepto constitucional que comentamos, si no se interpreta restrictivamente, en el sentido de que sólo debe regir en el ámbito económico que implica su materia de regulación, podría significar el quebrantamiento del principio de división de poderes, pues daría lugar a que el Congreso de la Unión otorgara facultades extraordinarias al ejecutivo federal para dictar leyes tendientes a obtener "cualquier beneficio" para el país, lo que convertiría al Presidente de la República en legislador con facultades amplísimas que no se compadecen con dicho principio.

EL PRESIDENTE COMO COLABORADOR EN EL PROCESO LEGISLATIVO.

Son tres los actos jurídicos políticos por medio de los cuales el Presidente de la República participa en el proceso de elaboración legislativa, a saber: la iniciativa, el veto y la promulgación.

La iniciativa es la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras, ya sea la de Diputados o la de Senadores las cuales componen el Congreso de la Unión, para que, discutidas y aprobadas sucesivamente en una y otra, se expidan por éste como ordenamientos jurídicos incorporados al derecho positivo. Esta facultad abarca la proposición de modificaciones en general a las leyes vigentes sobre cualquier materia de la competencia federal de dicho Congreso. De igual manera, comprende la potestad de formular iniciativas de reforma y adiciones constitucionales, a efecto de que, previa a su aprobación por el Congreso de la Unión, se incorpore a la ley fundamental de conformidad con lo dispuesto en su artículo 135.

La facultad de iniciar leyes que en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, otorga al Presidente de la República siempre se ha estimado como un fenómeno de colaboración legislativa del Ejecutivo para con los órganos encargados de su expedición.

Debe examinarse, por otro lado que la colaboración presidencial en las tareas del Congreso o de cualquiera de sus cámaras integrantes concierne no solo a la función legislativa, sino también a lo político administrativa de tales órganos, que se interpretan en expedición de decretos en sentido material, según se aprecia en el artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna.

El veto, procede del verbo latino vetare, es decir, vedar, prohibir o impedir, consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados tanto por la Cámara de Senadores y de Diputados. El veto presidencial no es absoluto sino suspensivo, o sea, su ejercicio no denota la prohibición o el impedimento insuperable para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidas por ambas Cámaras, las cuales pueden ser consideradas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.

La promulgación es el acto por medio del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras. Promulgar es equivalente a publicar por lo que nuestra Constitución en el artículo 72 se utilizan indistintamente ambos términos. La promulgación es un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse para este efecto, con el refrendo al acto promulgatorio que otorgan los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que se trate, sin cuyo refrendo no asumen fuerza compulsatoria, según lo señalado en el artículo 92 Constitucional.

La promulgación no es una facultad sino una obligación del Presidente, y su incumplimiento origina que una ley o un decreto no entren en vigor por no satisfacerse el requisito formal que entraña.

EL PRESIDENTE COMO TITULAR DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

Esta facultad se encuentra establecida en la fracción I del artículo 89 constitucional: "Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión". Proveer significa hacer acopio de los medios para obtener un fin. Esto consiste, de acuerdo al precepto invocado, en lograr "la exacta observancia", es decir, el cabal y estricto cumplimiento de las leyes que dicte dicho Congreso.

El ejercicio de la facultad presidencial de que tratamos se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por lo antes expuesto, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se representa en los llamados reglamentos heterónomos que, dentro de la limitación apuntada, sólo el Ejecutivo Federal puede expedir, ya que ningún otro funcionario, y ni siquiera los Secretarios de Estado, tienen competencia para elaborarlos.

La heteronomia de los reglamentos entraña no solamente que no pueden expedirse sin una ley previa sino que su validez jurídico constitucional depende de ella, en cuanto que no deben contrariar ni rebasar su ámbito de regulación no debiendo oponerse a la Constitución, ni alterar o infringir ninguna ley ordinaria, ya que ésta es la condición y fuente de validez a la que esta subordinado.

La facultad reglamentaria con que cuenta el Presidente no se limita a la expedición de reglamentos heterónomos cuya superficial idea hemos manifestado. También se desarrolla en lo que concierne a los reglamentos autónomos que son los de policía y buen gobierno de que habla el artículo 21 Constitucional. Estos últimos no especifican o detallan las disposiciones de una ley preexistente para dar las bases generales de acuerdo a las que ésta deba aplicarse con mayor exactitud en la realidad, sino que por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades.

1.5 PODER LEGISLATIVO.

Desde la antigüedad, los ciudadanos de las *polis* griegas, hicieron ley de la costumbre de reunirse a discutir los asuntos políticos que concernían a la vida colectiva de la ciudad estado. Las leyes se discutían y votaban, de acuerdo con los beneficios o perjuicios que podrían traer las mismas. El reducido número de ciudadanos permitía entonces la discusión directa de los asuntos de Estado. Al transcurso del tiempo, y con el crecimiento de la población, se evolucionó de tal manera que se establecieron órganos deliberativos restringidos al número de personas, y es ahí donde surge la representación.

Diversos tiempos y formas de expresión de la voluntad popular comienzan entonces a aflorar otras maneras de organización, que responden a las exigencias de cada sociedad. "Desde Locke y más tarde con Rousseau, se consideró que las asambleas legislativas son las que ejercen, con mayor legitimidad que ningún otro poder, la soberanía nacional". [12]

Los organismos colectivos que deliberan y votan por las leyes, se llaman Cámaras como en el caso de nuestro país, pero en otros lugares reciben el nombre de Parlamentos, Asambleas Legislativas, Cuerpos Colegiados, Asambleas Legislativas, Representación Popular, etcétera. la denominación peculiar varía de país a país pudiendo existir o no un nombre general y conjunto que abarque a ámbas cámaras.

---

[12] MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, edit. Pax, México, 1981, pág.432.

Es así que por medio de sus representantes los ciudadanos participan en la formación de las leyes, y es a través de ellos como participan en las decisiones estatales. De este modo, en el Poder Legislativo se encuentra la representación de toda la Nación. En nuestro país, el sistema es de carácter indirecto y se deposita en el Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 50, así como los siguientes del capítulo II, título tercero de la Constitución Política, señala todos los requisitos, formas y procedimientos y atribuciones que han de cumplirse para que se ejerzan las facultades reservadas a la expresión soberana de la Nación, manifiesta en el Poder Legislativo.

El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el Poder Legislativo Federal, es decir, la función de imperio del Estado mexicano consiste en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, llamadas leyes en sentido material. El Congreso es el organismo donde se deposita el Poder Legislativo Federal, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos mismos que suelen clasificarse, a groso modo, en dos tipos, a saber: político-administrativos y político-jurisdiccionales. En otras palabras, la Constitución otorga tres especies de facultades al Congreso de la Unión y que son: las legislativas, las político-administrativas y las político jurisdiccionales ejercibles por cada una de las Cámaras que lo integran y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen: las leyes, los decretos y los fallos.

Las facultades que la Carta Magna le otorga al Congreso de la Unión se encuentran de manera explícita y detallada en el artículo 73 como facultades generales del Poder Legislativo en general. En cuanto a la composición de éste como se había mencionado anteriormente es en dos Cámaras, las cuales tienen una serie de facultades explícitas. Por ejemplo, en lo que concierne a la Cámara de diputados, las facultades exclusivas de las mismas se detallan en el artículo 74, y las que son exclusivas al Senado se encuentran en el numeral 76 de nuestra Ley Fundamental. Por su parte, en el artículo 77 se estipulan otras facultades propias de cada Cámara, sin que haya intervención de la otra, pero que son comunes a ambas en cuanto a su régimen interno.

A continuación vamos a señalar algunas de las facultades del Congreso de la Unión y de la Cámara de Diputados, pero sólo nos limitaremos a aquellas que se refieren a cuestiones de empréstitos y deuda pública.

FACULTADES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNION.

Estas facultades consisten en las atribuciones que el Congreso de la Unión tiene para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en su sentido material o intrínseco, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales. En otras palabras, un acto jurídico de imperio muestra la naturaleza de la ley desde un ámbito constitucional, cuando además de reunir los atributos materiales que se mencionaron intrínseco, proviene de dicho cuerpo (extrínseco).

Debe recordarse que, sin los elementos intrínsecos o materiales, ningún acto del Congreso de la Unión es ley en el sentido jurídico-constitucional del concepto, pues configuraría una "ley privativa", que sólo presenta el aspecto formal de "ley" y cuya aplicación está prohibida por el artículo 13 de nuestra Constitución.[13] Es de considerarse que cuando la Constitución utiliza el término "ley" reúne estos dos aspectos, aunque en determinados casos, otorga facultades a órganos de autoridad distintos del Congreso de la Unión y, en general, de los órganos legislativos para crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, como los reglamentos heterónomos o autónomos que expide el Presidente de la República, estas normas no son propiamente leyes, aunque la naturaleza material de unas y otras sea la misma.

---

[13] Cfr. BURGOA Ignacio, Las Garantías Individuales, Capítulo Cuarto, Parágrafo III, inciso D-E. pág-141

FACULTADES POLITICO-ADMINISTRATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNION.

La actividad del Congreso de la Unión no se agota en la función legislativa, ya que además de la competencia con que está dotado para expedir leyes, es decir, normas jurídico abstractas, generales e impersonales, puede constitucionalmente realizar actos que en sustancia jurídica no son leyes sino actos administrativos en sentido lato, o sea, de contenido diverso: político, económico y administrativo en sentido estricto. estos actos presentan los atributos contrarios a los de la ley, pues son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de decretos, así, el artículo 70 de la Constitución dispone que: Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto".

La palabra decreto tiene dos acepciones a saber: una lata y otra restringida. En el primer caso significa resolución, determinación o decisión, proviniendo del verbo latino *descernere* que denota decidir o fallar. Bajo esta significación, dentro del concepto decreto puede incluirse la idea de ley o de sentencia, pues ambas entrañan una resolución, orden o decisión. En el segundo significado, decreto es la forma de un acto político administrativo del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, implicando una resolución, orden o decisión para un caso concreto, particular o personal, sin dirimir ningún conflicto o controversia previos. Respecto de las facultades político administrativas del Congreso de la Unión rige el mismo principio consignado en el artículo 124 de nuestra Carta Magna, en cuanto que sólo son ejercitables en los casos que expresamente prevea la Constitución Federal.

Por lo que se refiere a la facultad que tiene la Cámara de diputados en la contratación de empréstitos, el jurista Tena Ramírez anota: "Por la naturaleza misma de las cosas, los miembros de una Cámara no pueden promover ante la otra; de aquí se sigue que los senadores jamás podrán iniciar leyes o decretos sobre los empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, ya que su conocimiento corresponde primero a la Cámara de Diputados (art. 72, "h")."[14]

Conforme a la fracción VIII del artículo 73, nos indica que ésta facultad estriba en "dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación", en "aprobar esos mismos empréstitos" en "reconocer y mandar pagar la deuda nacional". Como se puede observar, tal facultad sólo es legislativa en lo que concierne al establecimiento de las citadas bases, toda vez que éstas deben ser generales y abstractas sin contraerse a un empréstito determinado, en cuyo caso sí sería de índole administrativa, como lo son las que el mencionado Congreso desempeña en lo que atañe a la aprobación, reconocimiento y órdenes de pago de los créditos a cargo de la nación. No está de más recordar que las facultades previstas en la disposición constitucional citada traducen el control económico que dicho órgano debe ejercer sobre el Presidente de la República en los supuestos indicados, control que, a su vez, debe tener como finalidad vigilar que los empréstitos se celebren "para la ejecución de obras las 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 Constitucional.

---

[14] TENA Ramírez, Felipe, op. cit. pág. 261.

1.6. PODER JUDICIAL

La locución Poder Judicial suele utilizarse, en dos sentidos que son: el orgánico y el funcional. Conforme al primero, que es incorrecto aunque muy usual, el Poder Judicial denota a la judicatura misma, o sea, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y facultades de distinta competencia. El segundo sentido, de dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos. Tampoco la función jurisdiccional sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos o legislativos.

FUNCION JURISDICCIONAL.

La función jurisdiccional presupone una contradicción de intereses o una situación de duda que con la aplicación del derecho puede resolverse. Esta concepción material de la función jurisdiccional tiene su origen en la incertidumbre o el conflicto de intereses que el estado debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes, los cuales no pueden hacerse justicia por su propia mano, como lo indica el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta función sólo puede ser realizada por el Estado, por medio de la declaración que se expresa en un acto concreto, generalmente la sentencia. De este modo la función jurisdiccional como dice Jellinek; "subsume un caso concreto bajo la norma abstracta, ... y dice cuál es la fuerza que le corresponde en virtud de la autoridad del Estado y las consecuencias jurídicas que se han de seguir en él"[15]

Esto nos permite señalar que la función jurisdiccional tiene como fin el respeto de la norma que ha sido producto de la función legislativa, al darle definitividad a la sentencia, que adquiere la calidad de cosa juzgada, por la cual no podrá ser modificada.

Reconociendo así, la función jurisdiccional, desde su naturaleza material del acto en que se realiza, podemos identificarla en varias manifestaciones de los Poderes del Estado. El Ejecutivo realiza funciones esta función cuando por medio de sus tribunales de lo contencioso administrativo y del trabajo, resuelve controversias que le son planteadas y el legislativo, cuando juzga la legalidad de las elecciones o al juzgar la responsabilidad política de los servidores públicos.

Viendo esta función desde una naturaleza formal y orgánica, ésta sólo se realiza por los órganos judiciales que la Ley Fundamental señala, que de acuerdo al precepto son: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito.

---

[15] JELLINEK, George, Op. Cit. pág. 463

II. ASPECTOS JURIDICOS DE LA DEUDA PUBLICA.

II. ASPECTOS JURIDICOS DE LA DEUDA PUBLICA

2.1 CONCEPTO DE DEUDA PUBLICA.

Entre los recursos financieros extraordinarios de los Estados y otros entes públicos, se encuentran los obtenidos haciendo uso del crédito público, esto es emitiendo deuda pública.

"La Deuda pública es el conjunto de obligaciones del sector público de un país en un momento dado. A estas obligaciones, también se le conoce con el nombre de circulación o tenencia de la deuda." [16]

El autor Gómez González, señala que, se llama Deuda pública al conjunto de obligaciones contraídas por el Estado a favor de entidades o particulares, en reciprocidad y equivalencia de los bienes, servicios numerario que de ellos hubiere recibido, ya en virtud de pacto, ya por ministerio de ley.

La Deuda pública se puede definir también como el conjunto de obligaciones financieras generadores de interés, de un gobierno, a empresas o a individuos de otros países, e instituciones internacionales públicas y privadas.

---

[16] ROSAS Figueroa y SANTILLAN López. Teoría General de las Finanzas Públicas, edit. Porrúa, S.A. México, 1986, pág.147

La Ley General de Deuda Pública concibe el término deuda como el conjunto de obligaciones de pasivos, directos o contingentes, derivados de financiamiento y a cargo de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal.[17]

Por financiamiento la ley considera la contratación dentro y fuera del país de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier documento pagadero a plazos; también la adquisición de bienes, la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos, los pasivos contingentes relacionados con dichos actos y, en general, la celebración de cualquier acto similar.

Por su parte, Benjamín Retchkiman considera que "la Deuda Pública tiene su origen en un acto de crédito público, cuyo ingrediente principal es una transacción voluntaria entre el Estado y el poseedor de los ahorros, y representado físicamente por obligaciones financieras gubernamentales".[18]

La Deuda pública es considerada y calculada de diferente manera por los diversos gobiernos. éstos pueden extenderla o no a todas sus obligaciones, a las del sector público de empresas nacionalizadas, agencias públicas, gobiernos estatales y municipales. El concepto ha ido desarrollándose y precisándose desde el siglo XIX, a medida que se ha aclarado el concepto de Deuda Pública.

---

[17] Véanse los artículos 1 y 2 de la Ley General de Deuda Pública.

[18] RETCHKIMAN, Benjamín, Introducción al Estudio de la Economía Pública, edit. UNAM-IIJ, México, 1972, pág. 235.

La Deuda Pública requiere la concurrencia de los siguientes elementos esenciales: un conjunto de obligaciones de naturaleza económica a cargo del Estado, que éste reconozca dichas obligaciones y esté dispuesto a cumplirlas en el futuro.

Un gobierno puede incurrir en endeudamiento por diversas razones y bajo una variedad de formas e instrumentos, todas las cuales tienen diferentes ventajas e inconvenientes y en conjunto constituyen la deuda pública. Las principales razones son:

1.- Satisfacción de necesidades temporales por insuficiencia de ingresos del gobierno respecto a sus gastos estimados.

2.- Enfrentamiento de emergencias financieras que resultan de la guerra y sus consecuencias postbélicas (pago de costos e indemnizaciones, reconstrucción).

3.- Financiamiento de nacionalizaciones y estatizaciones, y de otras formas de intervencionismo y dirigismo.

4.- Obras públicas para la reactivación económica en fases de recesión y crisis, y para el lanzamiento y continuidad del crecimiento (efectos expansivos del empleo, la producción y el consumo).

5.- Resultados de las políticas gubernamentales: monetarias (compraventa de papeles públicos por el banco central, para regular la cantidad circulante); fiscales (financiamiento deficitario del Estado y sus actividades principales); equilibrio de balanzas comerciales y de pago.

2.2. CONCEPCION CLASICA Y MODERNA.

La concepción clásica y moderna en relación al debatido tema del empréstito o Deuda pública es consecuencia de la sustentación de los puntos de vista de la Hacienda Pública Moderna y de la Clásica, en seguida expondremos estas ideas.

Los hacendistas clásicos comparten la idea de que la distinción entre recursos y tesorería es evidentemente notable. Mientras que para los hacendistas modernos, la tesorería siempre ha consistido en disponer prudentemente de los recursos necesarios para los gastos previstos o que sean necesarios o indispensables. De igual manera han concebido al empréstito como toda aquella acción dirigida a allegarse de fondos con el objetivo de hacer frente a los gastos que son urgentes realizar en el presente; y el ahorro, como esa disminución temporal de sus rentas actuales para tener recursos disponibles en el futuro. Los hacendistas clásicos han afirmado que la tesorería pública no tiene como fin específico el conseguir recursos, sino principalmente el de establecer una serie de técnicas y sistemas que aseguren la distribución de los recursos de manera idónea, así como de adecuar los bienes económicos a los gastos, por lo general en el periodo de un año, que por lo general es el establecido para la ejecución del presupuesto.

"Es frecuente que al inicio del año fiscal las Tesorerías no dispongan de los recursos suficientes para hacerse cargo de los gastos que han de pagar de inmediato. Cuando esto acontece, el tesoro trata de obtener recursos principalmente a través de empréstitos a corto plazo, que son los que se ha denominado deuda flotante, ésta se va pagando a medida de que se van obteniendo ingresos por los causes normales. Ahora bien, cuando el Estado requiere hacer gastos excepcionales como en el caso de una guerra, una epidemia, o un desastre económico que ponga al Estado mismo en una situación de bancarrota y existe una total imposibilidad de cubrirlos con los recursos ordinarios, es necesario recurrir al empréstito, repartiendo la carga financiera en presupuestos sucesivos."[19]

La diferencia entre empréstito y tesoro es que mientras que el primero se refiere a un mediano y largo plazo, el segundo hace referencia a un coto plazo. Aunque esta distinción es muy somera, la realidad es que ambos son de tal naturaleza que frecuentemente uno y otro términos se encuentran entrelazados.

---

[19] FAYA Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, edit. Porrúa, México, 1994, pág. 162.

Duverger señala que el empréstito y tesoro no solamente proporcionan un anticipo de ingresos sino que asimismo asegura la financiación del "*impasse*" presupuestario. La corriente moderna considera que el empréstito es un auténtico recurso, una fuente de ingresos de tipo ordinario como los impuestos. En tanto que el propósito fundamental del tesoro público no es sólo distribuir los recursos existentes durante un año, desde el inicio y hasta el fin de la ejecución del presupuesto. El tesoro es uno de los medios con los que cuenta el Estado para allegarse de recursos, realizando también una serie de funciones financieras de primer orden como son, por ejemplo, el control de operaciones de la banca, la bolsa y el cambio, etc.; que por su procedencia no concierne directamente a la estructura de los recursos y gastos públicos, pero sin embargo son importantes para una de las tareas más importantes para la hacienda moderna, que es la de asegurar el equilibrio monetario y económico de una nación.

"El empréstito es un instrumento poderoso que el Estado tiene a su disposición para realizar aquella obra necesaria y no sacrificar con la carga de recursos necesarios a las generaciones presentes o a las futuras. Esos recursos que el Estado recibe prestados los va a ir liquidando durante varios años".[20]

---

[20] Idem op. cit. pág. 163.

Para la doctrina clásica el empréstito es radicalmente opuesto a los impuestos. En cambio, los hacendistas modernos afirman que el empréstito no es radicalmente opuesto al impuesto tanto en estructura jurídica como financiera, ya que sí constituye una verdadera fuente de ingresos, como el impuesto. Esta diferencia que se hace en el orden teórico implica también importantes diferencias prácticas. Por esa razón aquellos Estados que han adoptado una concepción clásica de las finanzas han restringido el uso del empréstito, por considerarlo como recurso de tipo excepcional. A diferencia de los hacendistas modernos, consideran al empréstito tan normal como otras formas de ingresos. En cambio, con el impuesto la situación es radicalmente opuesta, ya que los ingresos obtenidos por este recurso ordinario de financiamiento se aplican a cubrir los gastos sin que el contribuyente pudiera recuperar estas rentas.

En el caso de la deuda pública, la carga real se comparte por muchas personas que en el futuro tendrán que pagar mediante impuestos y otro tipo de reducciones de sus rentas privadas, el capital y los intereses correspondientes. Los que pagan un impuesto se ven disminuidos en el presente en sus rentas personales, recayendo sobre ellos una carga cierta, no trasladable a generaciones futuras, sin posibilidades de recuperación.

Cuando un gobierno pide prestado a sus nacionales, éstos ven reducidos provisionalmente sus rentas, pero existe la posibilidad de recuperarlas en un futuro, excepto en un país en bancarrota o con serios problemas financieros que no podrían cumplir con sus obligaciones para la emisión de su deuda.

La concepción tradicional de la Deuda Pública es consecuencia de la que se sustenta sobre la hacienda pública en general. La opinión clásica afirma que un presupuesto continuamente desequilibrado y una Deuda pública rápidamente creciente, ponen en peligro la estabilidad financiera del país. En cambio, la concepción Moderna, según resume Moulton; sostiene que una Deuda pública gigantesca es un activo nacional más que un pasivo, y que en un déficit continuo para realizar los gastos es vital para la prosperidad económica de la nación.

Keynes mantuvo los efectos estimulantes de una expansión prácticamente ilimitada de la Deuda pública, que originaría una completa expansión de las actividades económicas privadas. Una fase propicia al desarrollo de estas ideas permitió se concediese importancia a los activos creados por la Deuda pública, ya se tratara de bienes tangibles, ya de servicios, ya fueran rentables, ya simplemente útiles a la sociedad. Cualquiera que fuera su naturaleza, todos los gastos públicos eran , en realidad, inversiones. Y así se propuso que todo aumento de los gastos públicos representa una renta para alguien y que toda reducción de tales gastos implica una pérdida también para alguien. El principio de que para la plena ocupación y prosperidad permanentemente son indispensables incesantes empréstitos públicos descansó, a juicio de Moulton, en tres conceptos económicos entre sí:

1. Que en una economía madura ya no existe la fuerza impulsora de la expansión del capital.

2. Que se padece un permanente exceso de ahorro monetario, y

3. Que modernamente las empresas se han liberado en grado considerable de la dependencia en que se han liberado respecto de los mercados de capitales sufragando sus ampliaciones con recursos internos principalmente.

Hasen seguidor de Keynes, ha razonado sobre este particular , según el resumen de Paredes Marcos: " la relación entre renta nacional y deuda nacional es uno de los factores que han de servir dentro de amplios límites para juzgar del aumento posible de la deuda pública ; la esencia del problema radica en si nos adherimos al dogma de que la deuda pública es nefasta y debe amortizarse, o bien si abandonamos esa creencia , para seguir una política fiscal que ayude a conseguir la estabilidad económica dentro de la plena utilización de los recursos productivos; reducir o no la deuda pública depende de las circunstancias económicas; Moulton insiste en embuir al público la idea de que la deuda representa una seria amenaza; Yo creo, en cambio, que una deuda pública adecuadamente distribuida y con una sana estructural fiscal puede, de hecho llegar a ser verdaderamente beneficiosa para la economía; coincido con Moulton, que lo fundamentalmente en cuanto a la deuda pública, radica en sus efectos sobre la distribución de la renta nacional, en lo que realmente significa es como está distribuida la propiedad de los títulos y de qué grupos y clases económicas se recaudan los impuestos."[21]

---

[21] Idem ob. cit. pág. 165.

uno de los temas más críticos en el estudio de la deuda pública en circulación, es el volumen final. Hasen, defensor de una deuda creciente ha sostenido que la deuda pública circulante no es peligrosa, en tanto se mantenga dentro de los límites prudentes. Este autor da los siguientes factores como indicativos del principio de que el volumen de una deuda puede ser peligrosa: nivel de la renta nacional, clase de los impuestos y criterios que informan los gastos y las inversiones que realice respectivo ente público. Para Hasen el volumen de la deuda pública puede llegar al doble de la renta nacional. La realidad social y económica de un país es el punto de partida para investigar y conocer en qué momento el volumen de la deuda se acerca a sus límites de peligro.

Para César Albiñana, es Schumacher quien con más acierto sintetiza el verdadero problema de la deuda pública, exponiéndolo de la siguiente forma:

"El volumen de la deuda pública, en cuanto se deba a la consecución de la ocupación total, es un factor que solo causa preocupación por razón de su influencia sobre la distribución de las rentas brutas y sobre el volumen de títulos sobre la distribución de las rentas brutas y sobre el volumen de títulos en dinero que aquellas acumula en manos de una reducida minoría."[22]

[22] Idem op. cit. pág. 166.

2.3. NATURALEZA JURIDICA.

La cuestión relacionada con la naturaleza jurídica del empréstito público, ha dado lugar a variados criterios y hasta la fecha no existe unanimidad en la doctrina. Si bien nadie pone en tela de juicio que el Estado prestatario asume la obligación de restituir el capital recibido y de pagar un interés, en cambio no existe uniformidad en determinar la esencia de tal obligación, ya que para algunos autores es de carácter unilateral y deriva de la soberanía, en tanto para otros es considerado bilateral y contractual, aunque estos últimos tampoco comparten la idea acerca de que si el contrato es de derecho público o de derecho privado, y esto sin mencionar de algunas tendencias intermedias que veremos enseguida.

Según Fonrouge, las diferentes opiniones en relación a la naturaleza jurídica del empréstito pueden clasificarse en tres grupos: El primero considera al empréstito como un acto de soberanía, negándole cualquier característica de tipo contractual, originando así una obligación unilateral de derecho público. El segundo, que en cierto modo deriva de la anterior, y hace depender la calificación del acto de la soberanía legislativa del Estado, estableciendo una distinción entre empréstito internacional e interno. El tercero asigna al empréstito una naturaleza contractual, admitiendo cuatro divisiones: Contrato de Derecho Privado, Contrato de Derecho Público, Contrato Reglamento o de Colaboración y Contrato *Sui Generis*. Como se ha visto, existen diversas interpretaciones al respecto, es por eso, que es conveniente desglosar un esquema de las distintas corrientes para facilitar el desarrollo del tema:

NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO DE EMPRESTITO PUBLICO

I. Acto de Soberanía

* Obligación unilateral de derecho público.

II. Según la Soberanía Legislativa del Estado.

* Distinción entre empréstitos internos e internacionales.

III. Naturaleza Contractual

* Contrato de derecho privado

a)Contrato Ordinario
b)Contrato Colectivo
c)Contrato de adhesión

* Contrato de derecho público

a) en general
b)de derecho administrativo

* Contrato reglamentario o de colaboración de naturaleza mixta.

Contrato *Sui Generis*.

Por último, Drago a manera de conclusión dice que: "la deuda proviene de empréstitos internos o externos con emisión de bonos o títulos de determinado interés, constituye lo que técnicamente se llama deuda pública propiamente dicha o deuda nacional. Ella no da ni puede dar lugar a acciones judiciales, según quedó explicado, porque los bonos o fondos públicos que la constituyen salen a la circulación como papel moneda, y sus servicios atiende o es suspendido en virtud de los actos de soberanía, perfectamente caracterizados por tales. [23]

Diversos autores como Ingrosso y Sayagués Lasso, han defendido esta doctrina en la época actual. Según el primero, la relación de deuda pública es de derecho público, cuyas condiciones se establecen mediante ley, que es expresión de la soberanía del Estado, de manera que estamos en presencia de una obligación unilateral y no de un contrato. Por su parte Sayagués, considera inaceptable la tesis de que el empréstito es un contrato de préstamo de derecho privado, y que si la teoría del contrato de derecho público salva algunas objeciones, resulta insuficiente en otros aspectos, por lo cual expone en conclusión que "tiene caracteres específicos que no permiten analizarlo como un contrato, tipificando una obligación autónoma unilateral con valor por sí misma, que puede ser utilizada de distintas maneras y con fines diversos: para obtener fondos mediante su enajenación, para lograr otros resultados de carácter económico".[24]

---

[23] Idem, op. cit. pág. 138 a 139.

[24] SAYAGUES Lasso, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Edit. Depalma, Montevideo, 1959, pág. 127 a 128.

Para Fiorini el empréstito no es de naturaleza contractual en virtud de que se realiza por acto de autoridad del Estado de manera unilateral con intervención del órgano representativo del poder popular.

Por otro lado, las condiciones de la relación son establecidas por ley, que es expresión de la soberanía del Estado, sin posibilidad de que los particulares puedan influir al respecto, de modo que su voluntad no interviene para nada en el proceso de formación de la obligación, la cual, nace perfeccionada en virtud del acto legislativo de creación. En las finanzas modernas el empréstito público es un medio ordinario para obtener recursos y participa de la condición del impuesto por cuanto es inherente a la soberanía; como decía Drago, es emitido en virtud del mismo poder que justifica la emisión de moneda.

Finalmente es de notar que no puede haber ejecución ante autoridad judicial y menos en el orden internacional porque, ni aún suponiendo, puede concebirse la existencia de tribunal competente para enjuiciar un acto de soberanía. menos aún puede admitirse la intervención diplomática ante el gobierno deudor, como aún lo pretende una parte de la doctrina europea, muy atenta a defender por cualquier medio las inversiones de sus capitalistas y de que tantas señales han tenido los países débiles a diferencia de los poderosos, a cuyo respecto no se ha intentado semejantes procedimientos de coacción (ejemplo de esto E.E.U.U. con México). La obligación asumida por el Estado reposa, exclusivamente en la confianza que inspira y se traduce en su prestigio en el mercado nacional e internacional; las garantías de que algunas veces se han acordado en los empréstitos, a parte de humillantes para la dignidad nacional, son inoperantes en la práctica por la falta de medios lícitos para hacerlas efectivas.

EL EMPRESTITO COMO ACTO DE SOBERANIA.

El expositor más destacado de esta doctrina fue el Doctor Luis María Drago, creador de la conocida doctrina Drago, que establecía como principio fundamental el respeto a la soberanía del Estado que ha contraído un empréstito, ya que "el reconocimiento de la deuda, la liquidación de su importe pueden y deben ser hechos por la nación, sin menoscabo de sus derechos primordiales como entidad soberana", y que el acreedor que lo suscribe sabe que trata "con una entidad soberana y es condición inherente de toda soberanía que no puedan iniciarse ni cumplirse procedimientos ejecutivos contra ella.[25]

Drago expresa que tratándose de los Títulos de la deuda extranjera, estos constituyen "una clase o categoría excepcional de obligaciones no confundible con ninguna otra. Son emitidos en virtud del poder soberano del Estado, como la moneda, surgen en virtud de autorizaciones legislativas y no ofrecen los caracteres generales de los contratos de derecho, privado, toda vez que no hay persona determinada en favor de la cual se establezcan obligaciones, prometiéndose como se promete, el pago indeterminado al portador. El prestamista por su parte, adelanta el dinero, no en la forma ordinaria de los contratos de *mutuum*, sino comprando el título en el mercado sin otra finalidad ni relación con el gobierno deudor"[26]

---

[25] DRAGO, Luis M, Discursos y Escritos, Compilación de Mariano V. Drago, Tomo II Edit. El Ateneo, Buenos Aires, 1938, pág. 49 a 51.

[26] idem, op. cit. pág. 100.

Luego hace notar que en los reclamos por obligaciones de este tipo, no hay ni puede existir denegación de justicia, "porque el Tribunal para interponer demanda contra el Estado deudor no sólo existe sino que no es posible concebirlo"[27]

EL EMPRESTITO VINCULADO CON LA SOBERANIA LEGISTATIVA.

La segunda corriente a la que pertenece Warin, Kaufman, Freund y Fischer Williams señalan que el centro de sus ideas es el concepto de soberanía legislativa del Estado, estableciendo una diferencia entre empréstito interno y empréstito internacional, en el primer caso, el prestamista quedaría sometido incondicionalmente a la potestad legislativa del Estado prestatario, en tanto que en el acto externo la soberanía estatal no puede modificar unilateralmente el contrato como tampoco podría hacerlo con un tratado, por lo cual el prestamista extranjero goza de la protección del derecho internacional.

[27] Idem, op. cit. pág. 102.

EL EMPRESTITO COMO CONTRATO.

Esta corriente doctrinal considera al empréstito como un contrato, es decir, como un acto bilateral que establece obligaciones recíprocas para ambas partes y cuyo cumplimiento puede ser exigido a través de la intervención de autoridades jurisdiccionales. Sin embargo, no hay uniformidad en cuanto al tipo de contrato, puesto que para algunos pertenece al derecho privado, para otros al derecho público como la mayor parte de la doctrina francesa pretende, por otro lado, hay autores que consideran que correspondería a categorías separadas tales como un contrato *sui generis* o un contrato reglamentario. Pero, de cualquier modo todos estiman que existe un contrato.

El Análisis que acabamos de hacer de las distintas corrientes doctrinales acerca de la naturaleza jurídica del contrato de empréstito permite advertir las diferencias que la separan y lo peligroso de afirmar que existe unanimidad respecto de cualquiera de ellas.

Reconociendo la relatividad de la distinción entre derecho público y derecho privado, como medio de delimitar situaciones jurídicas no con claridad como se le atribuyó en otras épocas sino con un carácter de predominio de caracteres de uno u otro tipo. Todos los actos o situaciones contempladas por el derecho ofrecen elementos de derecho público y de derecho privado.

Con respecto a nuestro tema existen dos posiciones extremas, el empréstito concebido como una obligación unilateral derivada de la soberanía y el empréstito como obligación bilateral, ya como un contrato ordinario, con igualdad entre las partes y obligaciones recíprocamente exigibles, o como un convenio celebrado entre quien ocupe una posición prominente y un particular cualquiera. Entre éstas se ubican opiniones intermedias, como la situación reglamentaria que podría derivar de un contrato atípico o en una relación obligatoria e inmodificable por la aceptación de un acto y como la que pretende efectuar distingos en la soberanía legislativa del Estado.

Estimamos pues, inaceptable la posición contractualista, ya que la obligación derivada del empréstito nace con anterioridad e independientemente del consentimiento de los suscritos, de manera que la aceptación tácita por parte de éstos de las condiciones establecidas en el documento emitido no configura, ni perfecciona, ni integra la obligación asumida por el Estado, que es exclusivamente unilateral; sino hay contrato como el primer tomador, menos existe con los sucesivos tenedores del título, que lo adquieren en bolsas o en mercados, y en el caso de valores nominativos, el Estado se limita a estampar su nombre la primera vez y en el futuro sólo toma nota de transacciones entre personas que le son extrañas. Aquí no puede hablarse de un "acuerdo" de voluntades, ni de reciproca fijación de condiciones; los títulos son lanzados al mercado y desde el momento inicial adquieren individualidad propia, son cosa con un valor intrínseco nominal o establecido por el mercado, y antes de la suscripción comprometen al estado al cumplimiento de las condiciones fijadas; además, aunque la relación se establece libremente, en el sentido de que los particulares pueden decidir si adquieren o no los valores, su estructura y su economía están dominadas por la situación especial del deudor.

2.4. CREDITIO Y SUS FORMAS.

Crédito significa etimológicamente, creer o tener confianza. Este concepto según el distinguido tratadista Oría, ya aparecía en el siglo XVI, y se ha mantenido a través del tiempo, supeditándose, hoy como antaño, con la idea de confianza o fe en la persona; y en este sentido amplio, 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.

El crédito, que significa un acto de confianza, puede ser privado y público; en el primer caso se refiere a la promesa de pago con las que se comercia entre particulares, siendo el crédito público aquel en el que interviene el Estado, que entrega instrumentos de pago futuro a inversionistas de todo tipo, tanto institucionales como individuales, por recursos monetarios.

Pero para nuestro tema sólo analizaremos el crédito público; en su acepción más amplia, crédito público significa confianza en el cumplimiento puntual y exacto de todos y cada uno de los compromisos y obligaciones que contraiga una entidad pública con otra o con particulares. Teóricamente el crédito está íntimamente ligado a la capacidad de pago.

"El crédito público puede entenderse como la actitud 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 disponer y su conducta".[28]

El crédito por naturaleza es voluntario y sin garantía material; cuando es forzoso o con garantía material se desvirtúa su esencia. regularmente el crédito, para fines de empréstitos, se otorga después de que, tanto el otorgante como el demandante del crédito, han aceptado a su plena satisfacción, las condiciones y características específicas de la operación.

La esencia y amplitud de las operaciones de crédito, en nuestra época actual, son una muestra del grado de desarrollo económico y social de un país desarrollado tendrá operaciones e instituciones de crédito más desarrolladas y extensas que un país menos evolucionado.

---

[28] GROVES, Harold M, Finanzas Públicas, 9a. ed. edit. Trillas, México, 1983. pág 120.

"El monto y otorgamiento del crédito está delimitado por apreciaciones de carácter subjetivo, puesto que no existen elementos tangibles uniformes que permitan medir con exactitud el crédito de un país; ya que esto dependerá del total de sus bienes materiales y morales, de su tradición histórica, del valor científico, técnico y demás atributos dé su población y de sus instituciones públicas y privadas, etcétera, los cuales no son susceptibles de una cuantificación objetiva. No obstante lo anterior, al otorgarse un crédito se tomará en cuenta una multitud de factores de orden económico, político, histórico, etcétera, siendo indudable que un país se encuentre en paz, gozará de más crédito que uno que esté de guerra; asimismo, un país que observe estrictamente los términos de los convenios, tendrá más crédito que uno que infrinja, o un país con perspectivas económicas gozará de más crédito que otro con menos perspectivas.'[29]

Desde el punto de vista de la persona o institución que da el crédito, la operación significa un otorgamiento, una concesión o una autorización; y desde el punto de vista del solicitante, es una obtención, por lo que los siguientes términos muy usuales: créditos obtenidos, créditos concedidos, créditos autorizados y créditos obtenidos, significan lo mismo. En ocasiones un crédito está representado por la autorización para emitir bonos, títulos o valores.

---

[29] RETCHKIMAN, Benjamín. Teoría General de las finanzas públicas, Tomo I, 3a. ed., edit. UNAM, México, 1987. pág. 236

Cuando se hace uso de un crédito se dice que éste ha sido utilizado, ejercido o dispuesto, y en el caso de los bonos, títulos o valores, se denomina colocación, lo cual constituye el empréstito, que es el principal generador de la deuda pública. Si el crédito no es utilizado dentro del término estipulado para tal fin, o cuando quien lo solicita, quien lo otorga o ambos, lo anulan, se dice que es un crédito cancelado, operación que puede ser parcial o total; si al vencimiento del plazo para disponer del crédito se concede una prorroga en el tiempo para utilizarlo, se dice que es un crédito renovado, y si el monto del crédito se aumenta, se dice que hay una ampliación del crédito.

"El crédito no debe confundirse con el empréstito, ya que éste es el uso o utilización de aquél. Frecuentemente se discute si es conveniente o no utilizar el crédito; al respecto se puede afirmar teóricamente que es recomendable el buen uso del crédito, no así su uso exagerado o indebido, por lo que para hacer uso del crédito es necesario realizar previamente los estudios técnico económicos respectivos".[30]

[30] ROSAS Figueroa y Santillán López, op. cit. pág. 141.

2.4.1. CLASIFICACION DE LOS CREDITOS.

Se conocen varias clasificaciones del crédito público, pero las más usuales se vinculan con características de la deuda resultante de los empréstitos públicos y tienen en cuenta la nacionalidad de los tenedores, el plazo de amortización, la forma, de emisión y su efecto en la actividad económica, en la siguiente forma:

Por las circunstancias del lugar:

Deuda interna y deuda externa: Por lo que se refiere a las circunstancias del lugar, la deuda se divide en deuda interna y externa o internacional, según fuere la localización de las obligaciones respectivas. La interna es que la se emite dentro del país y nada tiene que ver la nacionalidad o el domicilio de los prestamistas, los cuales pueden ser extranjeros lo que destaca es que el régimen esté determinado por la legislación interior.

La deuda externa o internacional, se contrata casi siempre en moneda extranjera, lo cual conlleva a un pago de intereses y la devolución del monto principal se debe efectuar. en la misma divisa o en su equivalente en moneda nacional.

La utilización de una u otra forma de empréstito depende de factores políticos y económicos, permanentes o transitorios. El estado del mercado de capitales tanto internacional como nacional, la abundancia o escasez de capitales disponibles, etc.

Por el plazo de amortización:

A corto plazo o flotantes: La deuda puede ser a corto plazo o flotante, por lo que se refiere al plazo de amortización, lo que equivale que Madurara en un año o menos, constituyéndose por bonos gubernamentales (por ejemplo CETES en el caso de México). Naturalmente su función consiste en cubrir los déficit de caja que se prestan durante la ejecución del presupuesto, "pues la recaudación tributario y los egresos no siempre están perfectamente, por lo cual se pueden producir baches de liquidez, y para cubrirlos se suelen utilizar los bonos gubernamentales. Desde otra perspectiva, la deuda se puede utilizar como instrumentos de política económica, entre otras cosas, modificar el tipo de interés a corto plazo."[31]

Por lo que se refiere a la deuda consolidada o a largo plazo. 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 quería el voto anual de los recursos correspondientes, en la actualidad ese término carece de significación jurídica, ya que ahora corresponde a la deuda a mediano y a largo plazo,[32] por oposición a la deuda flotante o deuda a corto plazo.

---

[31] Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas. Financiamiento del Gasto Público, edit. Trillas, México, 1988. p.48

[32] En Francia se habla de deuda perpetua y deuda reembolsable o amortizable, refiriéndose la primera al contrato de renta vitalicia previsto por el artículo 1909 del Código Napoleón. y la segunda a la que se distingue por amortizaciones o pagos periódicos; además, algún autor como Trobas, incluye en el concepto amplio de deuda pública de atender el pago de pensiones y asignaciones familiares, lo que se extraño al "crédito público"..

Las deudas de largo plazo o consolidadas son aquellas cuya madurez, es mayor de un año, aunque actualmente el largo plazo se considera a partir de cinco años, siendo perpetuos los que no tienen fecha fija de madurez.

Por la forma de emisión:

Tituladas o no tituladas: Por lo que se refiere a la forma física o material que presenta la emisión la deuda se clasifica en tituladas o no titulada. En cuanto a la deuda titulada , está fragmentada en varios documentos de diverso valor, con el propósito de que sean adquiridos por todo tipo de ahorradores y así concurran a los mercados de valores; la deuda no titulada está integrada por documentos no divisibles

Por su efecto el la economía:

Deuda Lastre, Deuda pasiva y Deductiva: Por último se considera la clasificación más importante, la cual presenta tres subdivisiones, la primera la más tradicional, considera la existencia de deuda lastre, que es un tipo de obligación en que el Estado interviene y cuyo gasto no aumenta la capacidad productiva de la comunidad.

Deuda pasiva es la que el gobierno ha gastado en proporcionar ciertos servicios útiles y recreé a la población, pero no produce por si misma ingresos ni aumenta directamente la eficacia y productividad del trabajo o del capital.

Deuda activa es la que contrae el Estado y tanto directa como indirectamente se gasta para incrementar el poder productivo de la comunidad.

La última subdivisión clasifica a la deuda pública en relación con la fuente de donde se tomarán los recursos que permitirán liquidar los intereses y la amortización; de acuerdo con esto, el empréstito gubernamental puede ser autoliquidable o no autoliquidable. Se está en presencia de deuda autoliquidable cuando las entradas que se obtuvieron fueron invertidas en empresas que producen un ingreso monetario; un servicio telefónico propiedad del Estado que puede cobrar precios en los que se incluya una utilidad similar a la que otorguen firmas del mismo tipo, con lo que éste tipo de deuda y la privada han sido creadas con el mismo propósito. Cuando se ejercen gastos para realizar obras u ofrecer servicios que no tengan ingresos monetarios, si estos gastos son provenientes de deuda pública se dice que ésta es no autoliquidable; si, por otro lado, la inversión pública se dirige a grandes renglones como grandes obras de riego, caminos, puertos y demás medios de comunicación, así como la explotación , de recursos naturales, o se canaliza hacia el mejoramiento del hombre, como la educación, salud, seguridad pública.

2.4.2. EL EMPRESTITO.

La palabra empréstito proviene del vocablo latino *in* y *praestitus*, de prestare, prestar. En un sentido amplio significa el préstamo del dinero que se toma o se recibe. En su sentido restringido que es el más usual, denota el préstamo que toma el Estado y las demás instituciones públicas.

El empréstito público consiste en el uso que una entidad pública, hace de un crédito otorgado, generándose con él una obligación de pago, por lo que es un acto intermedio entre el crédito y la deuda.

Por medio del empréstito el Estado obtiene ingresos extraordinarios contra la promesa de pago del capital de los intereses correspondientes en lugar, moneda y demás condiciones estipuladas. Al empréstito se le considera como una percepción anticipada de ingresos ordinarios en razón de que el servicio de la deuda se cubre habitualmente con recursos obtenidos de las fuentes ordinarias de ingresos.

El empréstito se ha utilizado por la mayoría de los países subdesarrollados, con el propósito, precisamente, de desarrollarse a través de la formación de capital; motivo por el cual se ha considerado que este tipo de obligaciones debe tener como contrapartida activos públicos. Es por eso que la oportunidad de recurrir al empréstito es de suma importancia. Así, por ejemplo, se considera que en las épocas de depresión es más conveniente recurrir a él que en época de auge, con lo que se espera, a través del efecto multiplicador del gasto público, estimular la actividad económica.

Variadas son las causas que impulsan al poder público a recurrir al empréstito, entre las que se encuentran las siguientes:

* Los déficit en las operaciones financieras, resultado de la mayor dimensión de los gastos públicos en relación a los ingresos ordinarios, que pueden originarse por un incremento de los gastos que de los ingresos; por una disminución de los ingresos, mayor que de los gastos, por alguna otra modalidad con efectos semejantes.

* Por efectos de la ideología propia del Estado benefactor, la que consideraba que los empréstitos públicos son un medio de incrementar el desarrollo económico nacional, imprimiendo al gasto público un carácter productivo en mayor grado y reconociendo la influencia decisiva de la política fiscal en la estructura del ingreso nacional, así como la balanza comercial de pagos.

* Las calamidades que por su carácter imprevisible, suelen originar situaciones de profundo desequilibrio en las finanzas gubernamentales al elevar el gasto público, con motivo de las erogaciones extraordinarias que deben realizarse para hacer frente a dichas calamidades.

* Las guerras, que son fenómenos no deseables desde cualquier punto de vista, a pesar de las ventajas que suelen atribuírselas. Es verdad que un estado de guerra acelera el desenvolvimiento técnico-industrial a un grado superior, pero lo mejor sería obtener esos progresos atribuidos al estado de guerra significa erogaciones extraordinarias, además de la destrucción de capital humano y de recursos económicos tanto del vencedor como del vencido.

2.5. ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA DEUDA PUBLICA.

El artículo 73 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le confiere al Congreso de la. Unión una serie de facultades en materia de deuda pública. Esta atribución es de carácter facultativa, lo que constitucionalmente denota que el Congreso está en libertad de ejercerla o no ejercerla. En cambio, tiene el Congreso ciertas atribuciones que necesariamente tiene que ejercerlas, y por tanto son auténticas obligaciones, cuyo cumplimiento no depende de su voluntad, siendo en consecuencia, necesario y forzoso.

Con antelación a la reforma de 16 de diciembre de 1946, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año, la fracción VIII del precepto 73 Constitucional otorgaba al Congreso la facultad "Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional." Con relación a esta reforma, la fracción VIII quedó hasta nuestros días como sigue: "Para dar las 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."

En este numeral nos podemos dar cuenta que la autoridad responsable para fijar las bases y criterios que regirán la contratación del crédito público es el Congreso de la unión. Asimismo, es la responsable de aprobar dichos empréstitos, así como reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Desde luego, estos principios rigen tanto la contratación de créditos internos como, los que se hagan en el extranjero.

Por su parte el ejecutivo federal está encargado de celebrar, sobre las bases dictadas por el Congreso de la Unión, los empréstitos correspondientes y de pagar la deuda nacional.

Con la reforma que en 1946 se incorporo a la fracción VIII del artículo 73, condiciona la contratación de crédito a una serie de requisitos a como que los recursos obtenidos por esta vía se destinen a la "ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos", con lo cual se busca limitar la contratación de créditos a proyectos que produzcan los recursos necesarios para pagar los créditos contratados. De esta manera se trata de garantizar un equilibrio en las finanzas estatales y que el crédito se utilice solamente en la promoción de proyectos que incrementen la riqueza del país. Sin embargo este principio general tiene como excepción los casos en que se contrate un crédito con propósitos de regulación monetaria, de operaciones de conversión y en los casos en que exista alguna emergencia a que se refiere el artículo 29 Constitucional.

Esto significa que, en principio, el Estado solamente podrá recurrir al uso de crédito cuando se trate de ejecutar obras que generen riquezas suficientes para cubrir los créditos contratados.

Uno de los grandes avances de nuestro país en el campo de los empréstitos fue la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de la Ley General de Deuda Pública, de 29 de diciembre de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 del mismo mes y año. Se trata de una ley que viene a reglamentar la fracción VIII del numeral 73 de nuestra Carta Magna, dicha ley viene a desarrollar la aplicación de dicho precepto Constitucional.

La primera facultad que la fracción VIII otorga al Congreso de la Unión es la de dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, como anteriormente ya se había señalado.

Esta facultad como todas las demás que menciona la multicitada fracción las ejerce el Congreso a través de la expedición de leyes. Ya que el Congreso habitualmente actúa con esa finalidad. Al respecto, el artículo 70 de la Ley Fundamental en su parte inicial señala que: "toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto". El maestro Tena Ramírez menciona sobre esta expresión que está tomada del numeral 43 de la Ley Tercera de la Constitución de 1836; pero la Carta Magna actual, al igual que la de 1857, omitió la definición de ley o decreto, que se encuentra en el artículo de la Constitución Centralista y que, en opinión de Rabasa, es la mejor definición que al respecto pueda encontrarse en nuestras leyes positivas. menciona el referido precepto 36: "Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley o decreto". El primer nombre corresponde a los que se refieren a materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo, como se mencionó en el punto 1.5 de el presente trabajo. El segundo corresponde a los que dentro del mismo ámbito, sean sólo relativos o determinados tiempos, lugares, corporaciones, personas o establecimientos.

En razón de que todas las resoluciones del Congreso son leyes, forzosas, la intervención del Poder Legislativo en materia de empréstito públicos, será en base a leyes, a disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal.

A través de la aprobación de la Ley General de Deuda Pública, el Congreso dio las bases sobre las que el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación. Esta ley reglamentaria de la fracción VIII del precepto 73 de la Ley Suprema, da las bases generales que necesariamente tendrá que tomar en cuenta el Ejecutivo Federal para la contratación de empréstitos. Esto quiere decir que el Ejecutivo en ningún momento podrá alejarse de los fundamentos generales contemplados en la Ley de Ingresos de la Federación. Innegablemente que el Ejecutivo tiene márgenes de discrecionalidad y alternativas a seguir, pero siempre dentro de los supuestos establecidos en la ley. En ese orden de ideas., el autor Faya Viesca menciona que "la constitucionalidad de los empréstitos depende esencialmente del total apego a la ley por parte del Ejecutivo. Su libertad de acción está limitada a las bases generales, bases que no podrán ser interpretadas por el Ejecutivo, sino estrictamente acatadas y cumplidas."[33]

Por su parte, el artículo 126 dé nuestra constitución Política estatuye que no se podrá hacer "pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior". Así, para efectuar los pagos destinados a cumplir con los créditos contratados, dichos pagos deberán estar previstos preferentemente por el presupuesto de egresos de la federación, o en su caso en una ley posterior. Es importante destacar que, de igual manera, la ley de ingresos fija el monto de, los recursos crediticios, tanto internos como externos, que podrá contratar el gobiernos federal en el ejercicio fiscal correspondiente.

---

[33] FAYA Viesca Jacinto, Op. Cit. pág. 189.

Así de conformidad con la fracción VIII del artículo 73 de la constitución, es a través del decreto de presupuesto de egresos de la Ley de Ingresos de la Federación, que el Poder Legislativo autoriza al Poder Ejecutivo, tanto para contratar créditos como pagar los mismos.

2.6. LA DEUDA PUBLICA Y SU REPERCUSION SOCIAL.

A partir de 1982, se presenta en México la crisis financiera más aguda que ha conocido el país en las últimas décadas y ésta situación contrasta con las expectativas de desarrollo que había generado la administración de 1976-1982.

El entonces jefe del ejecutivo envió al Congreso de la Unión las iniciativas de ley que serían los pilares legislativos de su administración. Nos referimos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley que nos atañe que es la Ley General de Deuda Pública.

Uno de los principales objetivos que persigue este conjunto de disposiciones legales es el de garantizar mayores niveles de eficiencia, eficacia y congruencia administrativa, dentro de la cual la administración de los recursos financieros del Estado ocupa un lugar importante según lo expresa la exposición de motivos de la Ley.

Nuestro país, por vez primera con una Ley trataba sistemáticamente y conjuntamente el problema de la deuda pública que en ese momento, empezaba a preocupar a nuestros gobernantes.

La deuda pública, ha sido considerada desde un punto de vista económico, como un instrumento adicional al ahorro interno. De este modo, el crédito permite complementar el monto de los recursos de inversión que ha generado la economía nacional para el desarrollo de proyectos y actividades de carácter prioritario o estratégico. En este orden de ideas, la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General de la Deuda Pública, explica: "el sector Público mexicano se ha visto obligado a complementar con el crédito de la nación, sus recursos propios, con el fin de no diferir, en perjuicio del desarrollo económico y social, la producción de bienes y servicios indispensables para el bienestar de la población y el fortalecimiento de las bases del progreso nacional".

Cabe señalar que el proceso de la creciente intervención del Estado en la economía, ha incrementado la importancia del crédito en la evolución de la economía nacional. El estado participará através de la rectoría cada vez más en la promoción, coordinación y apoyo de proyectos productivos de interés general.

Más todavía, al asignarle la rectoría de la economía nacional se convierte en el centro de las decisiones económicas más importantes del país.

Esta nueva función del Estado explica la creciente importancia cuantitativa y cualitativa de la deuda pública en el desarrollo nacional.

"La necesidad de desarrollo en el país y la función rectora que dentro de este proceso cumple el Estado, provocaron en nuestro país una tendencia histórica de endeudamiento progresivo que se acentúa al perder viabilidad el proceso de sustitución de importaciones. Por ello, se hizo necesario legislar específicamente sobre la materia con el propósito de evitar los riesgos de endeudamiento excesivo".[34]

En relación a esto último, podemos leer en la citada exposición de motivos: "los recursos crediticios del sector público federal deben enfocarse a la producción de bienes y servicios, de tal forma que su utilización se dirija fundamentalmente a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen el Plan Nacional de Desarrollo los cuales fomentan el desarrollo económico y social de la nación, que generen ingresos necesarios para su pago o que se empleen para el mejoramiento de la estructura del propio endeudamiento público. De fundamental importancia es que el servicio de la deuda pública se mantenga siempre dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto".

La actividad financiera del Estado comprende la recaudación de ingresos de su administración y ejercicio, considerando los mecanismos de control sobre los mismos. Los recursos financieros necesarios para satisfacer los gastos públicos que provienen de la imposición, de la venta de servicios que presta y produce el Estado, de la emisión de moneda y del endeudamiento interno y externo.

---

[34] OSORNIO Corres, Francisco Javier,. Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México, Edit. UNAM, México, 1992. pág. 139.

En este último aspecto se concibe a la Ley de Deuda Pública como el conjunto de obligaciones pasivas directas o contingentes, derivadas de financiamientos contraídos por el Poder Ejecutivo.

Esto significa que la autoridad responsable de la administración de la deuda pública es el titular del Ejecutivo Federal quien deberá obtener la autorización previa del Congreso de la Unión, informar sobre los montos, niveles y características del estado que guarda el crédito de la nación.

El Estado mexicano ha recurrido a esta forma de financiamiento para ampliar y sostener programas de los sectores sociales (educación, vivienda,, salud, empleo), y para soportar las inversiones de infraestructura. Para estos últimos, las demandas de financiamiento crecen conforme avanza el proceso de modernización e industrialización del país.

También, el comportamiento de las empresas públicas representa otra razón del endeudamiento. La vida de estas empresas se justifica por razones de tipo político que otorgan al estado la responsabilidad de administrar en exclusiva sectores prioritarios y estratégicos; razones de empleo y de desarrollo regional en zonas atrasadas y una propensión política hacia la nacionalización de ciertas actividades que constituyen igualmente, criterios de justificación de la empresa pública, como bien lo señala el maestro Francisco Javier Osornio Corres.

Por otro lado, hay que puntualizar que cuando el sector privado nacional se endeuda con el exterior contando con el aval del Estado, se genera también deuda pública externa como en puntos anteriores ya se ha tratado. Además, reiteradamente, se endeudan con el exterior las entidades financieras públicas, cuya función es fomentar las inversiones privadas.

En nuestro país la deuda pública externa no ha dejado de crecer en las últimas tres décadas convirtiéndonos en uno de los más endeudados del mundo. Así mismo, la carga del servicio de la deuda es tan grande que el endeudamiento externo ha perdido su razón de ser original, es decir, complementar el ahorro interno, convirtiéndose básicamente en un ejercicio destinado a captar recursos externos para hacer frente al pago del servicio de la deuda como sucedió recientemente con el pago que se le hizo a los Estados Unidos de Norteamérica en 1996, por el referido concepto del servicio de la deuda.

De este modo, la experiencia de la economía mexicana en los últimos años muestra los costos que implica una relación inadecuada entre el ritmo de crecimiento económico, la evolución de la cuenta corriente y el endeudamiento externo. La deuda pública externa y el impacto de su servicio sobre la cuenta corriente sobre las finanzas públicas los sitúan como un verdadero límite para el desarrollo nacional, esto en palabras del autor Osornio Corres.

"El problema de la deuda del país está relacionado con dos factores de particular importancia: por una parte, la adopción de una política económica y por otra, la generalización de prácticas administrativas corruptas que desvían los recursos contratados de los fines originales que fueron previstos. En este sentido, será importante comentar la política económica que la Administración ha seguido en su propósito de solucionar la crisis financiera".[35]

La contratación del crédito somete al país a riesgos en su economía, principalmente de fenómenos de tipo cambiario y el crecimiento en los niveles de inflación. Pero más importante aún es el hecho de que nuestros acreedores han podido subordinar el tratamiento, de nuestra deuda a intereses propios, lo cual conculca nuestra soberanía económica, inclusive llega a condicionar la política económica a seguir por nuestro propio gobierno.

---

[35] ROSAS Figueroa y SANTILLAN López, op. cit. pág. 340.

III. EL DERECHO POSITIVO MEXICANO Y LA DEUDA PUBLICA

III. EL DERECHO POSITIVO MEXICANO Y LA DEUDA PUBLICA.

3.1. ANTECEDENTES DE DERECHO POSITIVO.

La Ley General de Deuda Pública de diciembre de 1976 es el primer instrumento legislativo que regula de manera general y sistemáticamente la administración del crédito público. Antes de su creación, las disposiciones jurídicas que regulaban la materia se encontraban dispersas en distintos instrumentos normativos de la más variada naturaleza y jerarquía. Por ejemplo, hasta 1976, la Ley de Ingresos de la Federación contenía, en sus primeros artículos, disposiciones que autorizaban al Poder Ejecutivo para emitir bonos tanto dentro como fuera del país, con el propósito de apoyar el financiamiento del erario.

El día 30 de diciembre de 1951, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto que establecía las bases para conceder la garantía expresa y solidaria del tesoro mexicano para las operaciones de préstamo que se celebraran con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. También existia una ley que establecía las bases para la ejecución del Poder Ejecutivo Federal el convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo.

La Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, establecía en su artículo 6o. que la autoridad administrativa competente para conocer y autorizar las operaciones en que se hiciera uso del crédito público era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disposición que, en lo substancial, toma el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, la derogada Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación establecía una serie de artículos relativas a la deuda pública.

Es de hacerse notar que sólo se han citado algunas de las más importantes disposiciones normativas en la materia, resaltando la existencia de otras difíciles de localizar en la actualidad y algunas más que no contravienen las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública, y es por eso que conservan su vigencia. También se aplicaban normas de derecho común como disposiciones del Código de Comercio, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares.

El Estado se ha convertido en el principal inversionista del país, administra los sectores y actividades que son estratégicas dela economía y provee en forma directa la mayor parte de los servicios públicos y es responsable de satisfacer las prestaciones derivadas de los derechos sociales que consagra la Constitución.

De este modo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reorganiza las estructuras y funciones del aparato administrativo vinculando la acción del sector descentralizado con el sector central.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público cambia la técnica del presupuesto por objetivos, por la de presupuesto por programas que ella misma apruebe. Lo más importante de esta reforma legal está en que ahora se sustituye el control de tipo contable por un control programático del ejercicio del gasto público federal. Esto es, que el gasto público se subordina, en lo sucesivo, a la realización de los objetivos que establecen los planes y programas presidenciales.

Por su parte, la publicación de la Ley General de Deuda Pública se debe a la necesidad de racionalizar el uso del crédito de la nación y subordinarlo, lo mismo que el resto de la actividad financiera del Estado, al cumplimiento de los objetivos del desarrollo de la nación. Al mismo tiempo, la exposición de motivos de esta ley, reconoce la necesidad de racionalizar el uso del crédito de la nación y destinarlo a la realización de proyectos productivos que al mismo tiempo apoyen el desarrollo nacional, generen recursos suficientes para cubrir el crédito contratado y no rebase la capacidad de pago del país.

La Ley General de Deuda Publica pretende recoger, ordenar y sistematizar al conjunto disperso de disposiciones jurídicas que regían la materia y, al mismo tiempo, reglamentar el control que el Poder Legislativo debe ejercer, respetando el espíritu de la fracción VIII del artículo 73 Constitucional.

En este orden de ideas, la ya citada exposición de motivos indica que de aprobarse dicho proyecto de ley, se permitirá al Congreso de la Unión, conocer y, en su caso, autorizar la programación de la deuda del sector público federal, estableciendo así un adecuado control del crédito de la nación.

Por lo que se refiere a la deuda externa, la ley prevé mecanismos de control especiales a fin de garantizar que esta sea efectivamente, un factor de apoyo a la realización de los objetivos del desarrollo del país. "Especial cuidado merece en esta iniciativa, el capítulo relativo al manejo de la deuda externa, recurso necesario en la actual etapa de la economía porque tiende a fortalecer la inversión nacional y permite financiar en términos adecuados las importaciones de bienes de capital y la tecnología necesaria para impulsar nuestro desarrollo".[36]

Para lograr tales propósitos, la Ley establece la creación de una comisión asesora de financiamiento externo del sector público, como órgano auxiliar de la Secretaría de Hacienda y, Crédito Público, en la formulación, diseño, aplicación y vigilancia de esta política.

No podemos dejar pasar por alto la referencia que acabamos de recoger, pues una vez más los instrumentos legales consagran las disposiciones necesarias para regular adecuadamente una parte de la actividad estatal, mientras que en la realidad dichas normas no son observadas por el propio gobierno, y los efectos que en realidad se producen distan de los propios enunciados. Des esta forma, el derecho de nuestro país se incorpora al demagógico sistema de Estado.

---

[36] Exposición de Motivos de la Ley General de Deuda Pública.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Por último, cabe señalar que la propia exposición de motivos de la multicitada ley reconoce que hasta entonces el crédito público se ha manejado de manera irracional, inconsciente y, con frecuencia al margen de las necesidades y posibilidades del desarrollo nacional: "Las circunstancias actuales en esta materia caracterizadas por un alto endeudamiento interno y externo, la necesidad de establecer una programación financiera más eficiente, la exigencia de limitar el crecimiento de la Deuda Pública en el conjunto de las finanzas públicas... han hecho concluir al ejecutivo la necesidad de promover la expedición de una Ley General de Deuda Pública... de tal modo que exista una mayor claridad y comprensión de las bases sobre las cuales el ejecutivo puede concentrar o autorizar empréstitos sobre el crédito de 1a nación y pagar la deuda pública de la nación.[37]

Cabe destacar que justamente el Ejecutivo elaborador de dicha iniciativa de ley había fungido como titular de la Secretaría Responsable de Administrar las finanzas de la nación. Esto significa que dicho servidor debió conocer perfectamente la situación imperante en la administración del crédito público y que frente a la problemática del sector, misma que se agudiza con la devaluación del peso mexicano en septiembre de 1976.

Llegó a la convicción de que era necesario sentar nuevas bases para la organización del sector a fin de asegurar que contribuyera a la realización de los objetivos del desarrollo, considerando que el problema financiero del Estado aún no excedía de la capacidad del control estatal.

---

[37] Idem. pág. 78

El tratadista Osornio Corres señala que poco se puede decir frente a la evidencia de los resultados financieros de la Administración de 1976-1982, que al mismo tiempo de innovar, racionalizar, sistematizar y aumentar los mecanismos de control sobre el manejo de la deuda pública, dejó al país al borde de la quiebra y en uno de los primeros lugares de clasificación de los países más endeudados del mundo. Contrariamente a lo previsto por el Ejecutivo Federal, deberán ser nuevas generaciones las encargadas de saldar el monto excesivo de la deuda de nuestro país. Para reflejar este contraste entre la realidad y los propósitos del legislador, el autor recoge la citada exposición de motivos de la Ley de Deuda: "La Deuda interna y la externa se considerarán en esta iniciativa en forma unitaria, dada la estrecha interdependencia que existe entre ambas y en consecuencia, se someten al control y vigilancia similares, con el fin de que la política crediticia del gobierno federal sea manejada por las generaciones futuras".[38]

[38] Idem. pág. 90

3.2 LA DEUDA PUBLICA Y NUESTRO SISTEMA JURIDICO VIGENTE.

El crédito y la moneda son instrumentos modernos de la macroeconomía, complementarios de los recursos fiscales como medidas para rectificar el camino de las políticas financieras para alcanzar objetivos de máxima inversión, estabilidad o al menos hacia el aminoramiento de los efectos de la inflación,[39] y deflación.[40]

Como ya se menciono en un punto anterior que le corresponde al Congreso de la Unión fijar las bases para que el Ejecutivo suscriba empréstitos, los apruebe y reconozca y mande pagar la deuda nacional, y que la competencia de los estados miembros en materia de deuda pública tiene dos importantes restricciones, una formal para documentaría, cuando es exterior, con bonos y títulos de crédito, y otra material para comprometerse en la contratación de adeudos con gobiernos extranjeros, ya que esto último es competencia exclusiva de los poderes legislativo y ejecutivo de la federación. Además, esa facultad de los gobiernos locales (estados o municipios) se condiciona a que las obligaciones que contraigan produzcan "directamente un incremento en sus respectivos ingresos" (art. 117, fracción VIII).

---

[39] **Inflación:** es el desequilibrio economice que se produce cuando los medios de pago en un país (dinero, circulante, crédito etc.) son excesivos en comparación con la producción de bienes y servicios.

[40] **Deflación:** Desequilibrio económico causado por insuficiencia de medios de pago, aunque teóricamente (valoriza) la moneda, la baja general de precios, el desempleo, etc. pero acarrean males no menos graves que los de la inflación.

Además del artículo 73 fracción, VIII Constitucional y la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, en su artículo 2 establece algunas reglas que el ejecutivo debe necesariamente observar en materia de Deuda Pública. Estas reglas emanadas de una ley son las bases a que se refiere la fracción VIII del artículo 73 Constitucional.

El artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996 autoriza "al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997, por un monto de endeudamiento neto externo que no exceda de 5,000 millones de dólares de los Estados Unidos de América, conforme al tipo de cambio que publique el. Banco de México en el Diario Oficial de la Federación y que se haya determinado el último día hábil bancario del ejercicio fiscal de 1997. De igual forma, se autoriza un endeudamiento neto interno para el Gobierno Federal hasta por 34 mil millones de pesos. En caso de que el endeudamiento neto externo sea inferior al autorizado, el Ejecutivo Federal podrá emitir deuda interna adicional hasta por el equivalente en moneda nacional de esa diferencia. Asimismo podrá contratar endeudamiento interno adicional al autorizado, siempre que los recursos obtenidos se destinen íntegramente a la disminución de la deuda pública externa.

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 caso de que así se requiera, para emitir en el mercado nacional, en el ejercicio fiscal de 1997, valores u otros instrumentos indexados al tipo, del peso mexicano respecto de monedas del exterior, siempre que el saldo total de los mismos durante el citado ejercicio no exceda del 15% de la deuda pública interna, sin que esto implique endeudamiento neto adicional.

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

En este multicitado artículo el Congreso de la Unión mediante la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1997 pretende dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 73 fracción VIII de nuestra Carta Magna. Al autorizar la Ley de Ingresos al Ejecutivo Federal para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del crédito público, está sencillamente siendo congruente con la competencia que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En efecto, el Artículo 31- de esta Ley confiere en su fracción X a esta Secretaría el despacho de los asuntos referentes al manejo de la Deuda Pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y en su fracción XI, la dirección de la política monetaria y crediticia. De igual manera, la Ley General de Deuda Pública hace mención en su artículo 4 a la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en esta materia, y la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 10.

Por su parte, el precepto 7 del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal fija el monto total de gastos asignados a la deuda pública del gobierno federal y la deuda respectiva a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En otro orden de ideas, de. conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Deuda Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia del Ejecutivo que le compete manejar la deuda pública, tanto de la Federación como para analizar y autorizar las operaciones en que se haga uso del crédito.

En este orden la Ley General de deuda pública estatuye que le compete al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o financiamiento del erario federal o con propósito de regulación monetaria.

Además, y en consecuencia con el propósito de racionalización, la acción pública, por medio de la planeación y la programación, se encomienda a esta dependencia la elaboración de un programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyéndose la previsión de las divisas requeridas para el manejo de la deuda pública.

Es necesario señalar que los órganos del Estado facultades para contratar deuda pública son: el Ejecutivo Federal y sus dependencias, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de seguros y las de finanzas, así como los fideicomisos. Los Poderes Legislativo y Judicial, las autoridades de los estados y los municipios, están impedidos para contraer deuda externa, la cual se suscribe única y exclusivamente en la esfera del poder federal. Lo anterior no quiere decir que los recursos derivados de dichos financiamientos no los puede canalizar, por medio del Ejecutivo, a la programación y apoyo de las actividades y proyectos en favor del desarrollo de los estados y municipios.

La deuda pública como fuente extraordinaria de financiamiento del Estado, debe llenar ciertas formalidades legales para garantizar que ciertamente apoye la política de desarrollo nacional, que se destine a proyectos productivos que generen recursos suficientes para cubrir las obligaciones contraídas y, en general, para mejorar la estructura del endeudamiento público; asegurar el cumplimiento de dichas condiciones compete, en primer lugar, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.[41]

También, dicha dependencia deberá vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos será suficiente para cubrir puntualmente los compromisos contraídos.[42]

Sólo se aprobaran créditos que apoyen el cumplimiento de los objetivos del desarrollo nacional o bien la entidad acreedora no demuestre contar con la suficiente capacidad de pago para cumplir con los compromisos por contraer.

Con el objetivo de proporcionar una más eficiente administración de crédito público, la Ley general de Deuda Pública confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el establecimiento de un registro de obligaciones financieras constitutivas de deuda pública en el que se anote el monto, características y destino de los recursos captados tanto particular como globalmente.

---

[41] Véase el artículo 4, fracciones IV, V y VI de la Ley General de Deuda Pública.

[42] Véase el artículo 4 y 6 de la Ley General de Deuda Pública.

Con objetivos parecidos, la ley dispone la creación de la comisión asesora de financiamiento externo del sector público, para auxiliar a la Secretaría de Hacienda en materia de crédito externo.

Dicha comisión está integrada con representantes de la mencionada secretaría, del Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, Financiera Nacional azucarera y de las entidades del sector público que la dependencia considere convenientes.

Dentro de las principales funciones de esta Comisión están las de asesorar el diseño de la política de endeudamiento externo; proponer medidas de coordinación de las entidades del sector público federal en lo que se refiere a captación de recursos externos; estudiar los programas de financiamiento externo y, en general, todos aquellos que permitan asesorar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el manejo de la deuda externa.

Por mecanismos de control entendemos los actos y medidas preventivas tendientes a garantizar el cumplimiento de los objetivos y propósitos que marca la ley de la administración del crédito externo del país.

En este sentido, el primer mecanismo de control que en la materia consagra nuestro orden jurídico, consiste en la subordinación de la política crediticia del Estado a la autorización del Poder Legislativo Federal.

En la medida en que el Ejecutivo Federal es la única autoridad facultada para controlar créditos externos, los mecanismos de control prevé la ley son aquellos de la actividad de dicho poder, así como de sus dependencias y entidades. Tales mecanismos son de dos tipos según lo señala el Maestro Gil Valdivia: uno de control externo que ejercen los Poderes Legislativo y Judicial sobre la acción del Ejecutivo y, por otra parte, los internos o administrativos que son los que aplica el propio Ejecutivo.

Cabe señalar, la importancia de la Contaduría Mayor de Hacienda al ejercer el control a través de la revisión de la cuenta pública.

3.3 LA RESTRICCION DE FACULTADES DEL EJECUTIVO A LA LUZ DEL ARTICULO 10 DE LA LEY DE DEUDA PUBLICA.

El artículo 10 en su segunda parte del primer párrafo señala que 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.

Cabe destacar que el texto constitucional es muy claro, el artículo 73 de la Constitución Política que establece las facultades del Congreso dice en su fracción VIII que el Congreso tiene facultades para dar las 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. Esta es la facultad del Congreso con relación a los empréstitos.

Luego la Constitución establece la norma general de los empréstitos, dice: "Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos". Esta es la norma general para la celebración de empréstitos y a continuación vienen las excepciones a esta norma general.

Estas excepciones son, salvo los empréstitos que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los empréstitos que se contratan durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

Esto quiere decir que estas excepciones son la norma general de los empréstitos que deben contratarse para un fin no productivo, pero todos, absolutamente todos los empréstitos deben estar previamente autorizados por el Congreso de la Unión.

La Ley de Ingresos de la Federación de 1997 faculta al Ejecutivo Federal para ejercer o autorizar "montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan". La fracción VIII del artículo 73 Constitucional no contempla esta autorización como se señaló en párrafos anteriores, pero el artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública sí lo preveé.

Esta función normativa y de control que en materia de crédito público le compete al Congreso de la Unión se encuentra establecida en los preceptos 9 y 10 de la Ley General de Deuda Pública. El precepto 9 obliga al Ejecutivo Federal a rendir al Congreso informes trimestrales de los movimientos de deuda pública, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo, exceptuándose de dicha obligación los movimientos referentes a la regulación monetaria.

Por su parte el artículo 10 el cual es el tema de nuestro estudio, establece que el Congreso de la Unión, al aprobar la Ley de Ingresos podrá autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del Ejecutivo se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. En todo caso, el Ejecutivo Federal deberá informar inmediatamente al Congreso del uso que se haga de dicha autorización, como ya se señaló con anterioridad.

El único orden constitucional que existe para que el Ejecutivo Federal ejerza o autorice montos adicionales de financiamiento fuera de los contemplados en el presupuesto, es cuando a su propio juicio se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan, y cuando previamente a este juicio presidencial así se haya previsto en la Ley de Ingresos. De conformidad con el numeral 10 de la Ley General de Deuda Pública este tipo de atribución otorgada al Ejecutivo tendrá que emanar del Congreso de la Unión al aprobarse la Ley de Ingresos.

El maestro Faya Viesca menciona "que el Congreso de la Unión no está obligado a conceder esta autorización al Ejecutivo. La Ley General de Deuda Pública, ordenamiento reglamentario de la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, artículo que atribuye el Congreso de la Unión una serie de facultades y no de obligaciones. Como ley reglamentaria no podrá ser de otra manera: sus límites y alcances se los da la propia disposición constitucional reglamentada.[43]

---

[43] FAYA Viesca, op. cit. pág.193.

De este modo, el Congreso al aprobar anualmente la Ley de Ingresos tiene la encomienda constitucional de conceder o no, al Ejecutivo Federal, la facultad para el ejercicio o autorización de montos adicionales de fi anciamiento no contemplados en el presupuesto.

La multicitada ley da una libertad absoluta al Ejecutivo Federal para señalar que en un momento determinado se han presentado "circunstancias económicas extraordinarias", y en consecuencia, le da una libertad total para "ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento". La única obligación que la Ley General de Deuda Púlica y la Ley de Ingresos de la Federación le exigen al Ejecutivo Federal es que una vez que haya hecho uso de esta autorización, deberá informar inmediatamente de ello al Congreso.

Para las finanzas públicas modernas, esta autorización concuerda más con una estructura financiera gubernamental moderna que implica un apartamiento y abandono a la estructura inflexible y rígida de las finanzas clásicas. Este tipo de autorizaciones posibilita el aumento del gasto público necesario en momentos de coyuntura y de peligro social y económico. Las finanzas clásicas, enemigas del gasto excesivo y poco controlado, no podían permitir una autorización de este tipo. En principio estamos de acuerdo con lo señalado por el artículo décimo de la Ley General de Deuda Pública salvo algunas consideraciones de peso que es necesario formular.

Estas consideraciones se refieren a la excesiva facultad discrecional que se le confiere al Ejecutivo, y ello en relación a dos motivos fundamentales: En primer lugar porque la ley no pone un límite, una cantidad máxima que como monto adicional de financiamiento pueda ejercer o autorizar el Ejecutivo; y en segundo lugar, porque la ley no da ningún criterio, supuesto o definición de circunstancias a fin de que el Ejecutivo pueda dictaminar que se han presentado circunstancias económicas extraordinarias.

En la primera cuestión planteada, la Ley General de Deuda Pública, debería establecer que el Congreso de la Unión, al aprobar la Ley de Ingresos, podría autorizar un porcentaje máximo del total del presupuesto y que en caso de que este porcentaje no fuera suficiente a juicio del Ejecutivo, tendría que obtener previamente del Congreso la autorización del excedente del porcentaje autorizado, autorización del Congreso plasmada como reforma a la Ley de Ingresos. No poner un límite al monto adicional de financiamiento que pueda ejercer el Ejecutivo, y no obligarlo a pedir autorización al Congreso cuando haya necesidad de rebasar este monto, es otorgarle anticipadamente al Ejecutivo una facultad que no le corresponde de acuerdo con el texto Constitucional.

Esta última participación se le negaría al Congreso en virtud de que el artículo 126 de la Constitución Política establece que "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior". En atención a esta disposición constitucional, los actuales montos son autorizados por la ley de ingresos, pero ya no como lo que fueron, una autorización, de esta manera se podrá dar cumplimiento al artículo 126 Constitucional.

Por lo que respecta a nuestra segunda objeción, el artículo 10, es el hecho de que la ley no da ningún criterio supuesto o definición de lo que la ley entiende por "circunstancias económicas extraordinarias". Estos indicadores podrían ser, por ejemplo, índices de inflación, de empleo, captación de ahorro, porcentajes de importación de alimentos básicos, reservas en el Banco d México, situación de la balanza comercial, sequías, paralización de la producción petrolera y eléctrica, etc. Si la Ley no obliga a sustentar su decisión de contratar montos adicionales de financiamiento, a estos indicadores, el Ejecutivo Federal rebasaría las funciones que le corresponden al Poder Legislativo, la toma de decisiones económicas y financieras, como lo son esta clase de asuntos sobre Deuda Pública.

En consecuencia, el Congreso de la Unión es la máxima autoridad en materia crediticia, pues fija las bases de esta política, autoriza el crédito a contratar actualmente, ordena el pago anual de los créditos vencidos y del servicio de la deuda pública, finalmente, recibe el informe correspondiente al uso que el Ejecutivo hizo de esta fuente de financiamiento público con la facultad de iniciar las acciones administrativas, civiles y penales que pudieran derivarse de la mala administración del crédito contratado.

Por lo tanto, con el esquema que en materia de deuda pública establece nuestra constitución, el Poder Legislativo Federal autoriza, vigila y controla la contratación del crédito público. El Ejecutivo Federal se deberá limitar, por lo tanto, a la ejecución de la política establecida por el Legislativo.

Sin embargo, las particularidades de financiamiento de nuestro sistema y la facultad exclusiva del Ejecutivo Federal de iniciar leyes financieras (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos y el ya mencionado artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública), hacen que sea el propio Ejecutivo quien determine y ejecute la política crediticia del Estado sin estar sujeto a auténticos mecanismos de control y vigilancia. Esta situación le permite al Ejecutivo Federal gozar de una amplia libertad en la administración del crédito público de la que hasta ahora no se ha derivado ninguna responsabilidad en contra del Ejecutivo, ni del Secretario de Hacienda y Crédito Público, quienes son en definitiva los que administran libremente el crédito de la nación.

La realidad del sistema político mexicano que subordina la acción del Poder Legislativo Federal a las políticas del Poder Ejecutivo Federal, hacen nugatorias las medidas de control y vigilancia, que de conformidad con la Constitución Política, el Legislativo debería de ejercer sobre el Ejecutivo.

CONCLUSIONES

1.- Un excesivo endeudamiento público puede pesar sobre los contribuyentes del futuro, por lo que si este endeudamiento tiene como destino un gasto público poco cuidadoso, que no sea productivo social y económicamente, por ejemplo, un gasto corriente excesivo debido a falta de rigor, disciplina y eficiencia del aparato administrativo pone en peligro las oportunidades y el bienestar de los ciudadanos del futuro, ya que el pago de la misma correrá a cargo de los contribuyentes de etapas posteriores del endeudamiento.

2.- Que el Congreso de la Unión ejerza un estricto control de los créditos que el Ejecutivo Federal realice y sean aprobados sólo aquéllos que realmente canalicen a la inversión productiva la cual genere ingresos y se rechacen aquéllos que no cumplan con lo establecido por el artículo 73 fracción VIII de la Constitución, donde se menciona que "Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos..."

3.- El artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública es anticonstitucional dado que como se demostró en el presente trabajo, dicho artículo sobrepasa el texto constitucional, dándole al Ejecutivo anticipadamente una facultad que no le corresponde de acuerdo con la Constitución.

4.- La facultad que le otorga el artículo 10 de la Ley de Deuda Pública al Ejecutivo Federal es de excesiva discrecionalidad, ya que no se indica un límite, una cantidad máxima como un monto adicional de financiamiento que pueda ejercer o autorizar el Ejecutivo, y además la Ley no da ningún supuesto, criterio o definición de circunstancias con el propósito de que el Ejecutivo pueda señalar que se han presentado circunstancias económicas extraordinarias.

5.- Es necesario establecer que el Congreso de la Unión, al aprobar la Ley de Ingresos podría autorizar un porcentaje máximo del total del presupuesto, y en el caso de que este no fuera suficiente para la circunstancia extraordinaria tendrá que pedir previamente la autorización del Poder Legislativo del excedente del porcentaje autorizado. Esta autorización debe ser plasmada como reforma tanto en a Constitución política como en la Ley de Ingresos.

6.- Determinar un criterio, supuesto o definición de lo que la Ley General de Deuda Pública entiende por circunstancias económicas extraordinarias, ya que la Ley no señala ningún indicio al respecto y esto trae como consecuencia que pueda prestarse a utilizar el empréstito para circunstancias que tal vez no sea necesarias como para endeudarse, es por eso que se tiene que establecer una base de indicadores o criterios para determinar cuando se puede estar en presencia de circunstancias económicas extraordinarias, estos criterios podrán ser: indicadores de inflación, empleo, ahorro, porcentajes de importación, balanza comercial, etc.

BIBLIOGRAFIA

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 7ª edición, edit. Porrúa, S.A., México, 1989.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, edit. Porrúa S.A., México, 1990.

CARPIZO JORGE, Sistema Federal Mexicano, edit. Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1972.

DELGADILLO Luis Humberto, Derecho Administrativo 1, edit. Limusa, México, 1992.

DELGADILLO Luis Humberto, Derecho Administrativo 2, edit. Limusa, México, 1994.

DUVERGER Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, edit. Ariel, Barcelona 1982.

FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas, edit. Porrúa S.A., México, 1994.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, edit. Porrúa, S.A., México, 1996.

GARCIA PELAYO Manuel. El Estado Social y sus Implicaciones, edit. Cuadernos de Humanidades N° 1, Difusión Cultural UNAM, México, 1975.

GARZA Sergio Francisco de la. Derecho Financiero, edit. Porrúa, 9a. ed., México, 1979.

GIL BALDIBIA Gerardo. Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público, edit. Porrúa, México, 1989.

GROVES, Harold. Finanzas Públicas, edit. Trillas 9ª edición, México, 1983.

HELLER, Herman. Teoría del Estado, edit. Fondeo de Cultura Económica, México, 1981.

JELLINEK, George. Teoría General del Estado, edit. Porrúa, S.A., México, 1981.

LAZCANO ESPINOZA Enrique. Política Económica en México, edit. IMEFF, México, 1987.

M. DRAGO, Luis. Discursos y Escritos, Compilación de Mariano Drago, Tomo II, edit. Ateneo, Buenos Aires, 1938.

MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe, edit. Porrúa, S.A., Col. Sepan Cuantos, México, 1995.

MONTESQUIEU. El Espíritu de la Leyes, edit. Porrúa, S.A., Col, Sepan Cuantos, México, 1997.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional, edit. Pax, México, 1987.

PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado, edit. Porrúa, S.A., México, 1980.

RETCHKIMAN, Benjamín. Introducción al Estudio de la Economía Pública, edit. U.N.A.M., México, 1990.

ROSAS FIGUEROA Y SANTILLAN LOPEZ. Teoría General de las Finanzas Públicas, edit. Porrúa S.A., México, 1986.

SAYAGUES LASO. Tratado de Derecho Administrativo Tomo II, edit. DePalma, Montevideo, 1959.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política Tomo I, edit. Porrúa S.A., México, 1990.

SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado, edit. Porrúa, S.A., México, 1985.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

Diccionario Jurídico. Instituto de Investigaciones Jurídicas, edit. Porrúa-UNAM, México, 1987.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley General de Deuda Pública.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Exposición de Motivos de la Ley General de Deuda Pública.