



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

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



**"REGIMEN JURIDICO DE LA DEUDA
EXTERNA MEXICANA"**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GEORGINA SELENE ALDRETE ROSALES**

ASESOR: LIC. ROBERTO TINAJERO BARRERA



NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO.

MARZO DE 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Georgina Sekne

Aldrete Rosales

FECHA: 2/04/04

FIRMA: [Firma]

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

AGRADECIMIENTOS:

A DIOS, por ser mi principal guía, por darme la fuerza necesaria para salir adelante y lograr alcanzar esta meta.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México, por darme la oportunidad de aprender y forjarme como profesional.

A mi Tutor: Roberto Tinajero Barrera, por su paciencia y dedicación para la realización de esta Tesis.

DEDICATORIAS

A mis padres: Ricardo Aldrete Castro y Esther Rosales Gutiérrez, por su amor y cariño y por haberme dado la vida.

*A mi madre, por enseñarme
a luchar hacia delante, por su gran corazón
y capacidad de entrega, pero sobre todo por
enseñarme a ser responsable,...
gracias a ella he llegado a esta meta.*

A mi abuelo Francisco Rosales Palma, a mi tío Raúl Rosales y Gutiérrez, a la señora Margarita Castro Cruz y a mis amigos Cone y Mónica que aunque en el cielo se encuentran siempre su recuerdo estará presente en mi mente y corazón, dándome la fortaleza y motivo para seguir superándome.

A mis hermanos Ricardo y Esther, por su cariño y apoyo.

A mi familia, José Antonio Rosales, Leticia, Pepe, Rodrigo, Ale, Elisa Rosales, Jonathan, Israel, Carmen, Arturito, Iliana, Alonso, Arturo, Erika, Alonsito, Lucía, Zujey, Grecia, Ghandi, Sergio y Paco.

A CAVG, mi gran amigo, quien estuvo a mi lado a lo largo de este trabajo.

A mis amigos y amigas, Vanessa Cruz, Verónica Mariquez, Alejandra Acevedo, Elizabeth Martínez, Liliana López, Toño, Jorge Pérez, Enrique Estrada, Saúl Prieto, Dalia Ortiz, Smirna García, Alejandra Morales, Jessica, Patricia Campos, Maribel Mozencahuatl, Isaac Mosqueda por sus palabras de aliento.

“RÉGIMEN JURÍDICO DE LA DEUDA EXTERNA MEXICANA”

Página.

INTRODUCCIÓN.	4
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

IMPORTANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN RELACION CON LA DEUDA EXTERNA MEXICANA.

1.1. Relación del endeudamiento externo y los derechos humanos.	7
1.1.1. El derecho al desarrollo y su importancia.	15
1.1.2. El desarrollo en los derechos humanos.	21
1.2. El nuevo escenario mundial: la globalización.	24
1.3. Cometidos sociales del poder público.	31
1.4. El desarrollo en México.	34
1.4.1. Debilidad de la oferta laboral.	34
1.4.2. Austeridad sanitaria.	35
1.4.3. La dieta rigurosa.	36
1.4.4. Escasez educativa.	37
1.4.5. Vivienda mexicana.	39
1.4.6. Medios de comunicación.	41

CAPÍTULO SEGUNDO

TEORÍA GENERAL DE LA DEUDA Y DEL EMPRÉSTITO PÚBLICO.

2.1. Concepto de Deuda Pública, Empréstito y Crédito Público.	43
2.1.1. Deuda Pública.	44
2.1.2. Empréstito.	47

2.1.3. Crédito Público.	50
2.2. Clasificación de la Deuda Pública.	51
2.2.1. Según la nacionalidad de los tenedores.	51
2.2.2. Deuda por plazo de amortización.	52
2.2.3. Deuda por la forma de emisión.	53
2.2.4. Deuda por efecto de la economía.	54
2.3. Teorías relativas a la Deuda Pública.	55
2.3.1. Teoría Clásica.	55
2.3.2. Teoría Moderna.	57
2.4. Emisión de moneda.	58
2.5. Emisión de bonos de deuda.	59
2.6. Amortización y conversión de la deuda.	60
2.7. Moratorias y renegociaciones.	61
2.8. Devaluaciones.	61

CAPÍTULO TERCERO

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

3.1. La actividad financiera del Estado.	65
3.2. El sistema financiero mexicano.	69
3.2.1. Organos financieros del Estado mexicano.	71
3.2.1.1. Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de deuda pública.	71
3.2.1.2. Intervención del Poder Legislativo en materia de deuda pública.	73
3.2.1.3. Banco de México.	75
3.2.2. Disposiciones legales relacionadas con el endeudamiento público externo.	80
3.2.2.1. Ley de presupuesto, contabilidad, y gasto público	

federal y su reglamento.	80
3.2.2.2. Ley de ingresos de la federación y presupuesto de egresos de la federación.	82

CAPÍTULO CUARTO

ALTERNATIVA JURÍDICA DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA MEXICANA.

4.1. Marco Constitucional.	83
4.1.1. Análisis del Artículo 73 constitucional, fracción VIII.	89
4.1.2. Análisis del Artículo 117 constitucional, fracción VIII.	94
4.2. Marco legal.	100
4.2.1. Ley General de Deuda Pública.	102
4.2.1.1. Reformas a la Ley General de Deuda Pública.	111
4.2.2. Contratación de la Deuda Pública.	113
4.3. Exposición de motivos de La Ley General de Deuda Pública.	115
4.4. Propuesta de reforma.	118
4.4.1. Análisis jurídico del artículo 9 de la Ley General de Deuda Pública.	119
4.5. Propuesta de reforma al artículo 9° de la Ley General de Deuda Pública.	126
CONCLUSIONES.	132
BIBLIOGRAFÍA.	135

INTRODUCCIÓN

El problema del endeudamiento público externo en México tiene gran relevancia en todos los ámbitos: en lo político, en lo económico, en lo social, en las relaciones internacionales y en lo jurídico; además de ser un tema que llama la atención en toda Administración, toda vez que el monto de la deuda externa acumulado en 1982 adquirió tales dimensiones siendo este momento muy difícil en nuestra historia; y por otro lado, el problema de la deuda externa se reduce al pago del servicio de la de la misma, derivado del saldo acumulado, llegado a representar un costo cada vez más incompatible con el crecimiento.

En este marco, el gobierno mexicano ha transgredido los derechos humanos fundamentales de los ciudadanos por el servicio de la deuda externa afectando severamente las finanzas públicas del país.

En México uno de los principales renglones de ingreso lo constituye el endeudamiento externo el cual ha tomado importancia en los últimos años por la situación de hecho que obedece a la falta de un control democrático en nuestro país (la decisión de contratar préstamos y los términos en los que éstos son suscritos deben ser sometidos a la aprobación popular, órgano representativo del pueblo), es decir la falta del principio de la división de poderes consagrada en la Constitución.

Por ello se debe fortalecer y enriquecer el instrumental jurídico que se dispone a nivel nacional (artículo 73, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Deuda Pública) para poder enfrentar de mejor forma los atentados en contra del bienestar de los mexicanos, otorgando mayores facultades al Poder Legislativo para que revise y apruebe las negociaciones que sobre deuda externa lleva a cabo el gobierno mexicano.

La hipótesis que se comprueba en el presente trabajo es que a través del análisis realizado en artículos constitucionales referentes a la contratación de empréstitos, el Poder Legislativo ejerce un indiscutible control económico sobre el Poder Ejecutivo. Por lo tanto si la Cámara de Diputados tuviera mayor participación en la revisión de cada contratación de empréstitos que lleva a cabo el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se tendría un mayor control en la aplicación de ese ingreso. De tal manera que la ley secundaria vigente de la materia resultaría deficiente, por lo que tendría que ser reformada.

El trabajo está integrado por Cuatro Capítulos. En el Primero se hace un estudio de los derechos humanos y la relación con la deuda externa mexicana, esto con el objeto de establecer que se debe de garantizar el bienestar social a través del Estado como ente supremo que representa la autoridad, responsable de las normas elementales y garantías fundamentales de los ciudadanos.

El Segundo Capítulo comprende un marco de referencia del tema en estudio, sobre la conceptualización de la deuda pública, empréstito, crédito público; la clasificación de la deuda pública y las diferentes teorías que existen sobre el tema.

El Tercer Capítulo hace un estudio sobre la Actividad Financiera del Estado, es decir, a que se refiere ésta y las atribuciones de las dependencias más significativas que la conforman.

En cuanto al Capítulo Cuarto se hace un estudio de las facultades constitucionales del Congreso en materia de empréstitos, proponiendo como solución, desde el punto de vista jurídico, reformas o adiciones a la Ley General de Deuda Pública en relación con lo establecido por nuestra Constitución Magna.

Finalmente se elaboran algunas conclusiones del presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO PRIMERO

IMPORTANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON LA DEUDA EXTERNA MEXICANA.

1.1. RELACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO Y LOS DERECHOS HUMANOS.

Actualmente el tema de los derechos humanos es dominio de la sociedad en general, por ser un factor indispensable para que nos desarrollemos, en todos los planos de nuestra vida, de manera individual o como miembros de la sociedad; ya que sin estos derechos es imposible vivir como ser humano.

El concepto de derechos humanos ha sido objeto de estudio de académicos y tratadistas, por lo que pueden ser analizados desde diferentes puntos de vista. De tal manera que para poder determinar un concepto de los derechos humanos es necesario conocer su fundamentación para buscar una justificación racional de los mismos.

Hasta la fecha no se cuenta con una fundamentación de aceptación uniforme. En tanto que algunos indican que el fundamento de los derechos humanos es el mismo hombre como ser racional libre que no depende de la

sociedad o del Estado, ni del reconocimiento de las legislaciones positivas, aunque éstas le sirvan para asegurar su vigencia (iusnaturalismo), o bien, la corriente axiológica, donde los valores son coincidentes con la naturaleza humana, ya que dichos valores pueden localizarse en la ética o la moral, específicamente en el valor de la justicia, valor jurídico. Por otra parte hay quienes afirman que su naturaleza no se encuentra ni en el iusnaturalismo ni en sus valores, sino en la historia, por esos hechos verificables del hombre en determinada época, circunstancia y lugar.

Otra propuesta de fundamentación se encuentra basada en una solución empírica, es decir, al consenso social dentro del mundo moral que va evolucionando día a día, o, en la de disenso que pone énfasis en el proceso histórico, encabezado por uno o varios disidentes, que han presidido a la conquista de nuevos derechos.

Según otro punto de vista es la llamada dignidad humana en este sentido la dignidad es el ser y obrar del hombre ya que es el único que posee esa racionalidad de todos los seres vivos. La dignidad está enlazada al cumplimiento de los derechos humanos. Para Kant el ser humano es un fin en sí mismo. En este mundo todas las cosas tienen precio, excepto el hombre porque tiene dignidad. La trascendencia de la dignidad humana es reconocida por la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, en donde el preámbulo afirma que: "...la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos inalienables de todos los miembros de la familia

humana; ..." Más adelante en su artículo 22, la Declaración puntualiza que toda persona tiene derecho a la seguridad social y a la "satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

En el artículo 25 de la misma Declaración expresa que " toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar..."

Asimismo, los Pactos gemelos de Derechos Civiles y Políticos; y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, reproducen en su preámbulo la afirmación expresada en el similar de la declaración universal de los derechos humanos, en la cual adicionan la mención que los derechos humanos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana. El Pacto segundo citado en su artículo 11 reconoce "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia".

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, establece el principio de respeto de los derechos humanos y de libertades fundamentales.

Otra corriente, el iuspositivismo ubica a los derechos humanos en la actividad de los órganos del Estado o de la voluntad de los gobernantes en turno.

Esta vertiente deja carente al derecho natural, sin embargo, se puede afirmar que la existencia de los derechos humanos aparece simultáneamente con el derecho natural y el derecho positivo, donde se requiere de una normatividad de vigencia sociológica u observancia real de la norma jurídica.

Las anteriores líneas muestran la complejidad de justificar a los derechos humanos, sin embargo, el problema principal de los derechos del hombre no consiste en justificarlos sino en buscar mecanismos eficaces para obtener una real protección, de tal manera, que el fundamento de los derechos humanos no se encuentra únicamente, en la naturaleza del hombre o la dignidad humana, tampoco en la idea de la libertad o de igualdad, sino en la existencia misma del ser humano.

El concepto *derechos humanos*, en términos generales, para los iusnaturalistas el hombre tiene una serie de derechos inherentes a su propia existencia los cuales son anteriores o superiores al Estado; mientras que para los iuspositivistas los derechos del hombre provienen de la actividad normativa del Estado, por lo que no puede exigirse ningún derecho si no ha sido promulgado, el Estado otorga los derechos mientras que el iusnaturalista sólo los reconoce.

Existen diversas concepciones acerca de los derechos humanos por ejemplo:

1. *Gregorio Peces Barba considera que los derechos humanos son la facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a*

su desarrollo integral como persona, en la comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción.¹

2. Carlos F. Quintana Roldán y Sabido Peniche nos dicen que se entiende por Derechos Humanos al conjunto de garantías que establecen los ordenamientos legales nacionales e internacionales con objeto de proteger, frente al poder público, los derechos fundamentales de los seres humanos, en cuanto a su dignidad y respeto que merecen por el mero hecho de pertenecer a la especie humana. El conjunto de prerrogativas que salvaguardan la vida y la dignidad de los seres humanos y que los criterios valorativos de la cultura y de la civilización moderna atribuyen a todos los integrantes de la especie humana sin distinción alguna.²

3. José Castán Tobeñas afirma que los derechos humanos son aquellos derechos fundamentales de la persona humana donde el sujeto se halla en relaciones de comunidad y de organización y al mismo tiempo el sujeto se encuentra en relaciones de coordinación que deben ser reconocidos y respetados por todo poder y autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo en su ejercicio las exigencias del bien común.³

4. Mireilli Rocatti Velazquez expresa que los derechos humanos son aquellas facultades o prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo en la sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo.⁴

5. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, artículo 6 de su Reglamento Interno se establece que: Los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por México.⁵

Se puede observar con las definiciones transcritas los siguientes elementos de los derechos humanos: como derechos que corresponden al hombre por su

¹ Contreras - Nieto, Miguel Ángel. El derecho al desarrollo como derecho humano. (México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2000) p. 4.

² Ibidem, (1) p. 4.

³ Terrazas, Carlos R. Los derechos humanos en las constituciones políticas de México. (México, Porrúa, 2ª edición, 1992) p. 22-23.

⁴ Contreras, op cit., (1) p. 6.

⁵ Orozco Henríquez, Jesús y otro. Los derechos humanos de los Mexicanos. (México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 3ª edición, 2002) p 10.

naturaleza racional y libre; esos derechos tienen como finalidad salvaguardar la dignidad humana; para el Estado, como a los individuos, forman un conjunto de deberes y obligaciones garantizados por un orden jurídico.

Es importante señalar que el Estado juega un papel importante en la preservación del Estado de Derecho, es decir, en la protección de la dignidad, libertad y prerrogativas del ser humano, así como en la conservación de la paz en toda sociedad democrática.

Por lo tanto, podemos entender como derechos humanos el conjunto de facultades y prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, que tienen como finalidad salvaguardar la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada, reconocida y garantizada por el Estado.

La vinculación entre la deuda externa y los derechos humanos radica en la afectación del nivel de vida de la población y el modelo de desarrollo, es decir, los costos sociales de la deuda afectan, significativamente, los niveles de vida y los derechos económicos de la población mexicana: desarrollo, empleo, nivel de vida. Además de que el pesado gravamen de la deuda externa influye en las posibilidades de autodeterminación política y económica. La deuda externa es el resultado de determinadas políticas económicas y estratégicas del crecimiento (y no de desarrollo), que afectan estructuralmente los derechos del hombre.

La deuda pública externa se convirtió en un serio problema en el país a finales de 1982, último mandato del Presidente José López Portillo, en esta etapa la economía era dependiente de la actividad petrolera y del endeudamiento, factores que precipitaron la crisis, hasta declararse la moratoria. La petrolización de la economía que llevó a pensar en grandes proyectos, terminó cuando los precios de exportación de ésta descendieron. La deuda pública externa creció debido al abuso en los 70's de este recurso como medida del financiamiento del déficit público, ascendiendo alrededor de 86,000 millones de dólares. Las situaciones descritas, sumada a la interrupción de préstamos al exterior, trajeron consigo que el país no contara con recursos para cubrir sus obligaciones en el pago de servicio de la deuda, provocando la primera gran crisis económica, consecuentemente, la suspensión de pagos por parte del Gobierno mexicano, declarando su moratoria el 20 de agosto del año citado, poniendo en grave deterioro a la situación económica y social actual de México. Esta situación obligo a iniciar negociaciones con el FMI para tener acceso a nuevos préstamos y el 10 de noviembre de 1982 se firmó una Carta de Intención en la que el gobierno planteaba un programa de ajuste estructural, vía que permitiría superar los problemas que habían hecho crisis. Esta no fue la única Carta de Intención que México firmó con el FMI, hubo otras en 1984, 1985, 1986, 1989, 1990, 1991 y 1992, de las cuales se pueden identificar similitudes en las cartas firmadas, en materia de política fiscal con el fin de sanear las finanzas públicas, destaca la insistencia de recurrir a instituciones financieras multilaterales, abatir la evasión fiscal, mantener el crecimiento económico, reducir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, reducir la inflación e impulsar el mercado de valores; en política cambiaria lo que se busca es la

estabilización, reformar el sistema financiero y bancario; y en política comercial mencionan la protección y reducción de aranceles, condicionalidad del FMI necesaria para que México tuviera la posibilidad de restablecer la normalidad en sus relaciones financieras con el exterior. De tal forma que mantener el sistema de condicionalidad para reducir la deuda, incluyendo el pretexto de reducir la pobreza absoluta, no cambia nada, porque la condicionalidad principal impide un verdadero desarrollo soberano.

A partir de este suceso, México, aporta gran parte de su presupuesto federal al pago del servicio de la deuda, por lo que no es factible para ningún gobierno, ante la insuficiencia de recursos ocasionados por el pago de la deuda, cubrir las necesidades fundamentales de educación seguridad, servicios de salud, acceso al trabajo, etc. Por lo expuesto podemos afirmar que la carga financiera impuesta por el pago de la deuda restringe las opciones de desarrollo, ya que se disminuyen los recursos nacionales, por lo demás insuficientes, dedicados a la satisfacción de las necesidades esenciales de la población y del desarrollo provocando consecuencias sociales y económicas sufridas por los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad mexicana, por lo que la deuda externa se le ha denominado deuda social.

1.1.1 EL DERECHO AL DESARROLLO Y SU IMPORTANCIA

El ser humano es un ente que por naturaleza necesita de sus semejantes para existir, para desenvolverse, por lo que requiere de elementos idóneos para hacer factible toda aspiración de superación individual, para tal propósito es necesaria la satisfacción de determinadas condiciones para el proceso de superación del ser humano.

El desarrollo supone un proceso que se valora positivamente como el paso de algo deficiente, hacia algo más completo y acabado. El término de desarrollo está vinculado con el poder público como promotor de procesos de cambio social, ya que el gobierno es el que se encarga de satisfacer las demandas sociales con el propósito de implementar medidas y agencias u órganos gubernamentales encaminados a la satisfacción de las exigencias de la sociedad a través de una planificación (el intento del poder público para dominar y dirigir procesos de cambio).⁶

La historia nos señala que en los siglos XVIII y XIX se caracterizaron por los impulsos tecnológicos, dando marcha a la industrialización de la estructura económica de cada país, momento denominado etapa de despegue, dicha etapa necesitó de condiciones e impulso político, es decir un fenómeno económico, social y político, en el cual una nueva elite social cambiaba la estructura de la sociedad.

⁶ Contreras, *op cit.*, (1) p. 42.

La planificación tuvo lugar a finales del siglo XVIII y principios del siglo XX, presentándose la economía capitalista donde los empresarios obtuvieron mayores beneficios.

La revista del "Economic Survey" inglés, de 1947, expresó que:

El objeto de la planificación económica es utilizar los recursos nacionales en la mejor forma de la nación como un todo. ¿De qué manera debe hacerse? Esto depende de las circunstancias económicas del país, de su grado de su desarrollo político, de su estructura social y de sus métodos de gobierno.⁷

En América Latina se tuvo resistencia a la planificación ya que se tenía la idea que solo daba lugar en los países socialistas, por lo que el fracaso de dichas políticas planificadoras causó que los sistemas jurídicos no ofrecieran un sustento a los planes, quedando atrasados en los procesos de transformación económica y social.

El concepto de desarrollo empezó como un fenómeno económico, pero más tarde se dio un fenómeno multidisciplinario por lo que en la actualidad no podemos concebir un desarrollo económico desligado del desarrollo político, social y cultural.

La Carta de las Naciones Unidas de 1945, hizo referencia, en su Preámbulo y en su capítulo IX, de la necesidad de promover el progreso social y la elevación del nivel de vida dentro de la libertad, estableciendo que para lograrlo era

⁷ Ibidem.,(1) p. 44.

necesario emplear un mecanismo internacional que promueva el progreso económico y social de todos los pueblos.

La Declaración de Derechos humanos, 1948, en su preámbulo retoma la idea de hace tres años, en el sentido de promover el avance social y elevar el nivel de vida; así como la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas.

A partir de 1960 las Naciones Unidas empiezan a conocer esta disciplina llamada Derecho Internacional del Desarrollo, caracterizada por contribuir al progreso económico y social de los países en desarrollo. De esta nueva rama de Derecho Internacional se ubica el desarrollo como objetivo necesario del derecho; más tarde el derecho al desarrollo pasa al derecho interno no sólo como crecimiento económico sino como desarrollo social, progreso cultural e incluso político; por lo que el desarrollo como fin llegó a constituirse como un derecho para el cambio y para el progreso de todos los pueblos y de todos los hombres contra la pobreza, la dependencia y la ignorancia.

En 1965 fue creado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, para apoyar los esfuerzos nacionales encaminados a alcanzar el desarrollo humano sostenible, erradicar la pobreza, regenerar y proteger el medio ambiente, crear empleos y favorecer la participación de la mujer, en los países en vías de desarrollo.

En 1966 se emitieron los Pactos Internacionales, de Derechos Civiles y Políticos; y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que significaron un notable avance a la protección de los derechos humanos, desde la perspectiva individual y colectiva.

El contenido del derecho al desarrollo es muy dinámico y complejo que se integra con un necesario y equilibrado contenido económico, social, cultural y político.

En 1990, el primer informe sobre el desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo concibe el desarrollo en función de los seres humanos. El desarrollo humano significa el desarrollo del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. El desarrollo del pueblo significa invertir en el pueblo, es decir, tratar de desarrollar las capacidades humanas. El gobierno, las organizaciones no gubernamentales, las naciones, las organizaciones, los individuos, etc., han de invertir en el pueblo en términos de educación y preparación, salubridad y servicios sociales para fomentar una vasta gama de opciones y oportunidades para el pueblo, permitiendo al pueblo trabajar en forma productiva y creadora y con ello contribuir ganancias y contribuir productivamente a la economía y al empleo; es decir, contribuir al desarrollo humano tanto como al crecimiento económico. El pueblo tiene que participar en todo lo que le afecta y la participación del pueblo es esencial en todos los niveles de la sociedad y sus actividades.

El concepto del derecho al desarrollo está ligado a los derechos fundamentales buscando crear condiciones de vida, para todas las personas acordes a la dignidad humana. Sería conveniente entender el derecho al desarrollo como la expresión mínima garantizable de derechos fundamentales vinculados con la superación humana.

Héctor Gros Espiell, 1975, afirma que:

El derecho al desarrollo como derecho de los estados y de los pueblos debe ineludiblemente fundarse en el reconocimiento del derecho de todo hombre a una vida libre y digna dentro de la comunidad. Todo ser humano tiene derecho a vivir, lo que implica el derecho a una existencia cada vez mejor. Este derecho al pleno desarrollo individual – un que ha permitido que con razón se califique al derecho al desarrollo como un derecho humano fundamental – sirve de base, al mismo tiempo que condiciona e implica al derecho de los pueblos y de los Estados en vías de desarrollo al desarrollo. El progreso de éstos sólo se justifica en cuanto el desarrollo sirva para mejorar la condición económica, social y cultural de cada persona humana.⁸

En 1985, Gros Espiell decía que “el derecho al desarrollo como derecho humano es una síntesis de todos los derechos del hombre”.

Si los derechos del individuo enunciado en la Declaración Universal, garantizados y protegidos por los dos Pactos no son respetados, si no existe la realidad del derecho a la libre determinación de los pueblos, si el derecho a la paz no está consagrado en los hechos, si la vida humana no transcurre en un medio ambiente sano y equilibrado y si la convivencia de los individuos no transcurre en el orden y en la seguridad fundados en la libertad y en la justicia, el desarrollo es imposible y el derecho que todo hombre tiene al respecto no puede considerarse verdaderamente existente.⁹

⁸ *Ibidem.*, (1), p. 51.

⁹ *Ibidem.*, (1) p. 52.

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1986, aportó en su artículo primero el siguiente concepto:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos Internacionales de Derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.¹⁰

Jurídicamente el derecho al desarrollo se configura por tres elementos: un **sujeto activo o titular**, que es todo ser humano, considerado como individual o colectivamente, a quien se le atribuye un derecho; **un sujeto pasivo**, frente a quien se le hace exigible el goce y ejercicio de este derecho, el cual tiene la obligación, positiva (de dar o hacer algo) o negativa (de no hacer), para la satisfacción al derecho del sujeto activo, el Estado; **y un objeto**, consistente en el desarrollo integral del sujeto activo de este derecho.¹¹

Lo que hace considerar que el derecho al desarrollo es un derecho subjetivo que permite el desenvolvimiento de la capacidad humana para alcanzar su dignidad inherente dentro de un entorno social, político, económico y cultural.

¹⁰ Tapia-Hernández, Silverio. Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México. (México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.) p 123.

¹¹ Contreras, op cit.,(1) p. 59

En México la deuda externa actual, es un obstáculo para el desarrollo humano de la sociedad mexicana, tiene repercusiones evidentes en la situación social y en las condiciones que presuponen la posibilidad de ejercicio de los derechos económicos y sociales del estado mexicano.

El problema de la carga de la deuda se ha convertido en un problema significativo para el derecho humano al desarrollo, dado que su pago pone en peligro la existencia del pueblo mexicano.

1.1.2. EL DESARROLLO EN LOS DERECHOS HUMANOS.

Al nacer las Naciones Unidas, en 1945, en su Carta se comprometieron en el artículo 55 a "promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social" en los países en vías de desarrollo.

A través del tiempo los Derechos Humanos se han manifestado de diversas maneras. La clasificación de mayor difusión es denominada Tres Generaciones de Karel Vasak, 1984. Dicha clasificación por su carácter histórico considera cronológicamente su aparición o reconocimiento por parte del orden jurídico normativo de cada país.

Primera generación: Se refiere a los derechos civiles y políticos, también denominados "libertades clásicas". Fueron los primeros que exigió y formuló el pueblo en la Asamblea Nacional durante la Revolución Francesa, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Este primer grupo lo constituyen los reclamos que motivaron los principales movimientos revolucionarios en diversas partes del mundo a finales del siglo XVIII.

Como resultado de esas luchas, principalmente en las revoluciones norteamericana y francesa, esas exigencias fueron consagradas como auténticos derechos. A esta etapa se le denominó el Constitucionalismo Clásico y en ella se expresa la obligación del Estado a respetar de los derechos fundamentales de la persona humana (básicamente el individuo y en el caso de los políticos, el ciudadano). Los derechos civiles están contenidos principalmente en los primeros 29 artículos de la Constitución de 1917, como es el caso del derecho a la igualdad, la libertad o la seguridad jurídica, en tanto que las prerrogativas del ciudadano se anuncian, básicamente, en el artículo 35, como es el caso de los derechos a votar y ser votado.

La Segunda generación la constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, debido a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho. De ahí el surgimiento del constitucionalismo social que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles

y disfrutables. Se demanda un Estado de bienestar que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas los gocen de manera efectiva, y son aquellos donde toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales; se establecieron a partir de la Constitución Mexicana de 1917, encontrándose dispersos en diversos artículos como el 3º, 4º, 27 y 123, tal es el caso del derecho a la educación, la protección a la salud, así como los derechos de los niños, los campesinos y los trabajadores.¹²

Tercera generación: Se integra por los llamados derechos de solidaridad, caracterizado por su carácter colectivo, por considerar a la vida en conjunto, concibiendo a la humanidad como un género. Fue promovido a partir de la década de los setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional. El titular es básicamente todo un pueblo o comunidad, ya sea que forme parte de una nación o integre por sí mismo, un país. Estos derechos se han venido incorporando paulatinamente en nuestro texto constitucional, como ocurre con algunos de los contenidos en los artículos 2º, 4º, 27, 39, 89, fracción X, y 115, párrafo último. En dicho grupo pueden destacarse los derechos de los pueblos indígenas, la protección del medio ambiente, la preservación de los recursos naturales y culturales y la libre determinación de los pueblos; el uso de los avances de las ciencias y la tecnología; la solución de los

¹² www.derechos humanos.com

problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos; el **desarrollo que permita una vida digna.**

La anterior clasificación de derechos humanos da la idea de que el marco de los derechos ha cambiado y se ha ido ampliando en el transcurso del tiempo, en la medida que se ha avanzado en el proceso de humanización conforme a las exigencias de la dignidad humana.

Esta tercera generación es la que nos concierne, ya que se amenaza al género humano, por el gran deterioro del medio ambiente, el hambre, la desnutrición, la insalubridad, poniendo en peligro a los pueblos, de tal manera que el Estado es el primer responsable que debe de conseguir un equilibrado desarrollo en nuestra población.

1.2. EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL: LA GLOBALIZACIÓN.

El fenómeno de la globalización ha sido tratado desde diversos puntos de vista en un sin fin de artículos. El objeto de tratar este tema es dar una noción básica de su significado que dará a comprender la posición de México.

La globalización representa cosas muy variadas entre otras el internet, televisión vía satélite, libre comercio, correo electrónico, catástrofes climáticas, la multiplicación de empresas transnacionales tales como Coca-Cola e IBM, ocaso en la Organización de las Naciones Unidas, intervenciones militares humanitarias, telenovelas de Hollywood, etc. Por lo que es algo más que un concepto científico, muchas veces su significado describe un poder oculto que nos recuerda el hecho de que, a partir de ahora, nada de lo que ocurra podrá ser un suceso localmente delimitado, sino que todos los descubrimientos, victorias y catástrofes afectarán a todo el mundo y que todos deberemos reorientar y reorganizar nuestras vidas y quehaceres, así como nuestras organizaciones e instituciones, a lo largo del eje local-global.

Cuando se habla de globalización pueden diferenciarse varios significados¹³:

1. *En lo técnico, se relaciona sobre todo con la implantación de nuevas tecnologías, con la moderna elaboración y transferencia de información. Se permite unir regiones muy distantes con rapidez en la llamada "on line" desarrollando la idea de una "aldea global".*
2. *En lo político se relaciona con la finalización de la guerra fría y de la división del mundo en dos bloques enemigos derivada de la misma. Tras la caída de la Unión Soviética, Estados Unidos se ha convertido en una potencia dominante sin restricciones. Por lo que la Organización de las Naciones Unidas espera desempeñar la función de gobierno mundial general.*
3. *En lo ideológico y cultural la globalización es la universalización de determinados modelos de valor; por ejemplo el reconocimiento de los principios de los derechos humanos fundamentales que puede entenderse como el modelo de consumo capitalista: éste es*

¹³ Hirsch, Joachim. **Globalización, capital, y Estado.** (Traducción de Gabriela Contreras Pérez. México. UAM- Xochimilco, 1996.) p. 85

desarrollado a través de monopolios de los medios de comunicación de las masas.

- 4. En lo económico, es lo referente a la liberación del tráfico de mercancías, servicios, dinero y capitales; la internacionalización de la producción y de la posición dominante de empresas multinacionales. Este capital se ha extendido más allá de las fronteras; no así la fuerza del trabajo, los seres humanos. Éstos siguen adscritos a los territorios de los estados nacionales, a menos que estén obligados a emigrar o huir. La globalización forma parte de un proceso histórico de expansión e integración que divide a la sociedad en dos grandes sectores (globalizadores y globalizados) cuyos intereses se contraponen (los globalizadores se expanden, mientras que los globalizados son integrados a esa expansión). Es evidente que en la base del globalismo se localiza en el capitalismo que abarca a todo el mundo que ha llegado a ser mundialmente dominante o universal.*

La palabra globalización y sus derivados (globalizar, globalizado, etc) provienen de global, palabra que sí figura en el diccionario y cuyo significado es "tomado en conjunto". Global, etimológicamente, deriva de globo, haciendo referencia al Globo Terráqueo, en el sentido de que lo abarca todo.

Así pues, la globalización es una generalización, un intento de hacer un mundo que no este fraccionado, sino generalizado, en el que la mayor parte de las cosas sean iguales o signifiquen lo mismo, un mundo, en definitiva, sin fronteras socio-culturales, económicas y políticas.

El proceso de globalización se remonta al surgimiento del capitalismo en Europa a fines de la Edad Media, único fenómeno histórico que ha tenido alcances globales. La primera fase de globalización abarca de 1870 a 1913, caracterizada por la movilidad de capitales y de la mano de obra, junto con un auge comercial

basado en la reducción de costos de transporte, más que por el libre comercio. Esta fase de globalización se vio interrumpida por la primera guerra mundial.

La segunda fase de globalización comprende de 1945 a 1973, caracterizada por desarrollar instituciones internacionales de cooperación financiera y comercial, y por la notable expansión del comercio de manufacturas entre países desarrollados, pero también por la existencia de una gran variedad de modelos de organización económica y una limitada movilidad de capitales y mano de obra; cuya decadencia se produjo a comienzos de la década de 1970, como consecuencia de la desintegración del régimen de regularización macroeconómica establecido en 1944 en Bretón Woods, de la primera crisis petrolera y del fin de la edad de oro de crecimiento de los países industrializados.

En el último cuarto del siglo XX se consolidó una tercera fase de globalización, cuyas principales características son la gradual generalización del libre comercio, la creciente presencia en el escenario mundial de empresas transnacionales que funcionan como sistemas de producción integrados, la expansión y la considerable movilidad de los capitales, y una notable tendencia de homogeneización de los modelos de desarrollo, pero en la que también se observa la persistencia de restricciones al movimiento de mano de obra.

La globalización financiera ha sido la más rápida que la comercial y productiva, cuyo elemento esencial ha la liberación de las transacciones económicas internacionales, corrientes y de capital. Sin embargo, el diseño de

nuevas reglas económicas sigue siendo insuficiente y muestra claros vacíos institucionales. Por ejemplo, la regulación de flujos migratorios contra la mano de obra, los problemas ambientales de carácter global, la expansión de la delincuencia internacional.

De lo anterior descrito, podemos afirmar que la globalización financiera, es la que peor ha golpeado a la economía mexicana, donde se sufrió una profunda crisis en 1982, la cual marca un punto de inflexión en la economía, interrumpiendo el crecimiento en el país; esta crisis fincó sus esperanzas a las reservas petroleras y la posibilidad de endeudamiento en mercados internacionales, llegando al límite de capacidad de endeudamiento externo, provocando desequilibrio en las finanzas públicas, lo cual empujó a México hacia la transformación de una economía sumamente regulada y protegida en una economía abierta hacia el mercado, la cual sentaba sus bases en una política de tipo neoliberal, partidaria de la mínima intervención estatal y de la máxima libertad de los agentes económicos.

Los orígenes de la crisis de la deuda se encuentran ligados a la crisis petrolera e incluso a factores internos, como el modelo de economía petrolarizada, esto significa una economía totalmente dependiente de la actividad petrolera, por lo que la caída de los precios internacionales del petróleo el país sufrió una baja en la principal fuentes de ingresos por exportación, esto aunado a que la totalidad del incremento en las exportaciones del petróleo fue absorbida por un aumento superior en las importaciones de manufacturas, provocando una situación difícil

para la nación. Por esta razón México tuvo un considerable aumento de la deuda externa, ya que las tasas de interés internacionales se dispararon hacia arriba, aumentando mayores egresos por el pago del servicio de la deuda externa.

La baja del precio del petróleo en 1981, redujo el ingreso de divisas por su exportación, situación que fue seguida por un paquete de medidas contraccionistas que contemplaba la disminución del gasto público del 8% y otras que significaron mayor control sobre los gastos de cada una de las dependencias públicas; dicha situación, sumada a la interrupción de préstamos del exterior, desembocó en una crisis de pagos, por lo que México se declaró insolvente ante la comunidad financiera internacional, lo que obligó a iniciar negociaciones con el FMI para tener acceso a nuevos préstamos y en 1982 se suscribió un convenio entre ellos. Este convenio no fue el único, sin embargo si se observan algunos de los convenios firmados con el FMI, se podrán descubrir que proponen medidas de ajuste estructural (que tienden a impulsar el modelo neoliberal), y no solo el FMI, sino también documentos como el plan Brandy. La globalización financiera y las políticas macroeconómicas nacionales, formuladas en función de intereses y contextos internos crea que el gobierno mexicano este sujeto a incertidumbre que genera la política macroeconómica adoptada por los países desarrollados, a ello se suman los problemas del mercado financiero. Los países en desarrollo se enfrentan a una peligrosa globalización de volatilidad financiera que puede tener efectos negativos en términos de crecimiento económico y equidad. Además de que se presentan fenómenos de exigencia de educación y conocimiento que

imponen las tecnologías y los mercados globales, amenazando la marginación de quienes no estén preparados, de tal manera que se amenaza la seguridad económica y social de la población, que se enfrentan a un debilitamiento de los sistemas de protección, desde los de índole familiar hasta los de responsabilidad del Estado.

Por otro lado, la globalización económica evoluciona simultáneamente a otros procesos que tienen su propia dinámica, uno de los más positivos es el denominado "globalización de los valores" entendida como la extensión gradual de principios éticos comunes y cuya manifestación más cabal son las declaraciones sobre los derechos humanos en sus dos dimensiones más importantes. En primer término, los civiles y los políticos, que garantizan la autonomía del individuo ante el poder del Estado y la participación en las decisiones públicas. En segundo lugar, los derechos económicos, sociales y culturales, que responden a los valores de igualdad económica y social, solidaridad y no discriminación. Esta globalización de valores se enfrenta a la penetración de los valores de la economía de mercado en las relaciones sociales, por ejemplo, a la lucha por el derecho a la identidad de pueblos y grupos sociales que se sienten amenazados por la homogeneización cultural que impone la globalización.

Otro aspecto importante que va a la par con la globalización económica es lo referente a los profundos cambios políticos acaecidos en el mundo, es decir, la

aceptación de los principios de pluralismo y de alternancia en el poder, de vigencia en la división de poderes del Estado, de elección de autoridades con base de la legitimidad, y de reconocimiento de la mayoría y respeto de las minorías orientaron en el discurso político. Estableciendo así que la democracia representativa es la mejor manera de establecer una agenda de desarrollo y que el buen gobierno se caracteriza por un perfeccionamiento del diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas, entendidas como la unidad analítica y operativa del gobierno. En tal sentido se puede afirmar que no tiene sentido fomentar la democracia como valor universal si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz de las tensiones propias del proceso de globalización. De tal manera, que el papel del Estado social y generador de tecnología e instituciones es y seguirá siendo importante, pero, en un mundo de riesgos globales, la consigna de sustituir la política y el Estado por la economía es cada vez menos conveniente.

1.3. COMETIDOS DEL PODER PÚBLICO.

Es evidente que una sociedad no puede existir sin la presencia de un Estado que la represente; el Estado es justamente la representación política de una sociedad que ejerce una autoridad y un poder de dominación conforme a ciertos valores colectivos mayoritarios en determinada población y en determinado territorio. El

Estado tiene una función trascendente y muy delicada que es asegurar la convivencia armónica de la sociedad que representa, prestar los servicios públicos fundamentales que los ciudadanos demandan e impulsar los procesos de desarrollo económico, político, cultural y social de una comunidad.

De tal manera, que el Estado implica una realidad social y una rica variedad de correlaciones entre los factores históricos, sociales, económicos y normativos que moldean no solo su organización y funcionamiento sino también su marco legal. Así, los mexicanos han vivido más de siglo y medio de luchas y transformaciones positivas, llegando a concretar que el Poder Público tiene trascendencia en la vida cotidiana del ser humano.

Por lo anterior, se define al Poder Público como el conjunto de los órganos en que se encuentra depositada la autoridad de los diferentes Poderes del Estado, es decir, todas aquellas instituciones, organismos o autoridades que ejecutan las facultades que cada poder que conforma al Estado le otorga la Constitución General de la República.¹⁴ Ahora bien, el cometido o cometidos del poder público pueden definirse como el acto o actos que desarrollan las autoridades que conforman los Poderes de la Unión¹⁵.

¹⁴ Castrejon García, Gabino, **Derecho Administrativo Mexicano I**.(México: Cárdenas Editores) p 327.

¹⁵ **Ibidem.**,(14) p 327.

Por lo ya expuesto, el Poder Público se ejerce sobre todos los gobernados, a través del Estado, el cual, debe contener las características de legitimidad y legalidad.

Las tareas que tiene que enfrentar son las de gobernar y la de administrar, esto, a través de sus cometidos esenciales (la defensa, las garantías de integridad del Estado, la seguridad interior, la hacienda, la justicia y las relaciones exteriores), generales (los que conlleven a la satisfacción de las necesidades colectivas: servicio al transporte, servicio de drenaje, servicio de energía eléctrica, etc.), y los de carácter social (como los de salubridad, asistencia, seguridad social, de vital importancia para el estado, ya que en función de la satisfacción de los mismos la colectividad tiene una vida digna).

De tal manera que al Estado le corresponde la responsabilidad de la rectoría del desarrollo con el propósito de promover una equilibrada distribución del ingreso y la riqueza, por lo que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.

1.4. EL DESARROLLO EN MÉXICO.

Concluiremos esta sección con una mirada en materia de desarrollo humano. Es un hecho que México ha logrado avances importantes en índices de crecimiento y bienestar, pero también existen grandes desigualdades: la calidad de los servicios está lejos de alcanzar niveles óptimos y muchos sectores de la población se encuentran marginados. Pensando en el futuro, debido a la presión demográfica se deben de canalizar mayores recursos a salubridad, educación, y empleo para poder satisfacer las necesidades de la colectividad.

Estos indicadores mostrarán los problemas que plantea la vida para poder satisfacer las necesidades básicas.

1.4.1. DEBILIDAD DE LA OFERTA LABORAL.

El derecho al trabajo está garantizado en el artículo 5º y en el artículo 123 de la Constitución, sin embargo a partir de 1982 en México se ha dado una grave crisis de desempleo que afecta a gran parte de la población. Es evidente que uno de los factores más frecuentes en el bienestar individual y familiar es el trabajo, si hay fuentes de trabajo y empleo remunerador y permanente, trae como consecuencia que la población pueda vivir y satisfacer sus intereses básicos. Si no hay creación

de empleos que sean permanentes y remunerados adecuadamente, el bienestar individual y familiar está en grave cuestionamiento.

Datos del INEGI apuntan que en México la población estimada en el año 2000 es de 97.5 millones de personas. Según el INEGI, se observa que la proporción de trabajadores asalariados se ha incrementado, entre 1991 y 2002, de 55.3% a 62.3%, aunque cerca de una cuarta parte (24.3%) de la población ocupada en México trabaja por su cuenta, es decir, se autoemplea, en tanto que una proporción cada vez menor de trabajadores lo hacen sin remuneración, como indica el descenso en los últimos once años, de 13% a 9.1% de la población ocupada. Por su parte, la inserción de la población en la actividad económica ha experimentado importantes cambios a partir de años setenta del siglo pasado; en 1970, 34 de cada 100 personas se encontraban ocupadas en el sector del comercio y los servicios; para 2002, alrededor de 57 de cada 100 hacen lo propio, lo que da lugar al llamado proceso de terciarización de la fuerza de trabajo.¹⁶

1.4.2. AUSTRERIDAD SANITARIA.

Toda la población tiene derecho a los servicios de salud que consiste no solo en atender el combate de enfermedades, sino a desarrollar en el individuo toda una cultura que le permita estar exento de plagas, enfermedades y tener salud mental

¹⁶ www.inegi.gob.mx/estadistica/

y espiritual, de acuerdo al artículo 4º Constitucional. El citado artículo constitucional pretende que todos los mexicanos tengan acceso a servicios institucionales que contribuyan a la protección restauración y mejoramiento de sus niveles de salud. La salud es una condición básica para el desarrollo personal y social de los mexicanos.

De una población total de 97.5 millones de personas del país que reporta el INEGI en el Censo de Población y Vivienda, solo el 40.1 por ciento tiene derecho a ser derechohabiente de los servicios de salud pública y el 56.9% esta excluido de este servicio estatal.¹⁷ Para la ONU son 186 médicos los que existen en promedio por cada 100 000 habitantes.¹⁸

1.4.3 LA DIETA RIGUROSA.

No hay un artículo constitucional que hable del derecho a la alimentación; pero dentro del artículo 27 fracción XX y el artículo 25 constitucionales queda incluido el derecho a la salud.

Los indicadores de nutrición expresan de manera sintética las condiciones de vida, y por consecuencia las de salud de la población. La ONU cataloga en su

¹⁷ www.inegi.gob.mx/estadistica/ **Ibidem.**, (16)

¹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe Sobre Desarrollo Humano 2002.** (New York:Prensa Libros S.A., 2002) p 166.

índice de Desarrollo Humano para los años de 1997-1999 al 5 % de la población de nuestro país dentro del índice de habitantes desnutridos; los niños con peso insuficiente que tienen 5 años durante el periodo de 1995-2000 los detecta en un rango porcentual del 8 por ciento sobre el total, los niños con baja estatura menores de 5 años para el mismo periodo representan el 18 % del total; para concluir diremos que durante el mismo periodo el 9 % del total de niños nacidos tienen bajo peso.¹⁹

Aunque ha disminuido el porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer, atendidos en el Sistema Nacional de Salud, el bajo peso para la edad y la baja estatura para la edad se consideran problemas de salud pública entre la población de 0 a 5 años, por la propensión generada hacia las infecciones y por su impacto en el crecimiento de la población afectada. La anemia entre las mujeres de 12 a 49 años, tiene una caracterización similar y afecta a la mujer y al bebé por nacer.²⁰

1.4.4. ESCASEZ EDUCATIVA.

Es evidente que la educación es una obligación del Estado que se encuentra en el artículo 3º. Es claro que la sociedad humana debe tener acceso a la educación pública y gratuita, porque en la medida en que se prepare y capacite tendrá más oportunidades de tener trabajo remunerador. Sin embargo sobre la educación

¹⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Op cit.*, (18) p 171.

²⁰ www.inegi.gob.mx/estadistica/ *Op cit.*, (16)

superior se pretende un sistema educativo de mercado en lugar de un sistema educativo basado en el bien público y considerado como un derecho de todos.

Los indicadores de educación son uno de los factores más significativos para diagnosticar el estado presente y futuro de la sociedad, ya que tiene efectos en otros indicadores de bienestar como la disminución de la pobreza, mejoras en las condiciones de salud, menor criminalidad y mayor conciencia ciudadana.

De una población escolar total de 62 842 638 que registra el Índice de Desarrollo Humano de la ONU el rango de personas que se encuentra sin instrucción es de 10.22 %, aquellos que tienen la primaria incompleta representan el 17.98 %, los que tienen la primaria completa son el 19.13 %, el universo para la educación media básica es de 24.21 %, el 16.65 % representa al sector que se encuentra en el nivel medio superior y para el sector superior es el 10.92 % la población que se encuentra en este nivel.²¹

El INEGI señala que el porcentaje de población de 15 años y más alfabeta ha crecido en forma constante al pasar de 74.2% en 1970 a 90.5% en el año 2000, al igual que la proporción de población de 6 a 12 años que asiste a la escuela al aumentar de 65.7% a 93.8%, respectivamente, y el porcentaje de población de 15 años y más con educación post básica se incrementa considerablemente de 6.3% a 27.8% en el mismo periodo de referencia. En igual sentido positivo apunta la

²¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Op cit., (18) p 179.

reducción paulatina del porcentaje de población de 15 años y más sin instrucción ya que en 1970 de cada 100 personas 32 no tenían instrucción y para el año 2000, de cada 100 personas 10 no contaban con ningún grado aprobado de educación formal.

A pesar de que en el país son significativos los logros del Sistema Educativo, los indicadores que se presentan hacen evidente atrasos importantes que deben ser atendidos, como la proporción de población en rezago educativo que en el año 2000 fue de 53.1%, el promedio de escolaridad de la población que fue de 7 años equivalente al primer grado de secundaria, y que por entidad federativa muestra fuertes contrastes pues en el Distrito Federal fue de 9.4 años y en Chiapas de 5.3 años; por otra parte, la todavía no universal absorción en el nivel de secundaria que forma parte de la educación básica y obligatoria.²²

1.4.5. LA VIVIENDA MEXICANA.

La constitución prevé que el Estado debe construir vivienda para permitir a todos los mexicanos tener el beneficio de ser propietario de su habitación de acuerdo al artículo 4º párrafo quinto.

El estudio de las características de las viviendas permite acercarse a las condiciones en que se desenvuelve la población que reside en ellas; asimismo permite la instrumentación de acciones encaminadas a su mejoramiento. Entre

²² www.inegi.gob.mx/estadistica/ **Opus cit.,(16)**

1950 y 1990, la tasa de crecimiento del número de viviendas presentó una tendencia ascendente, hasta experimentar su máximo nivel entre 1970 y 1990, con 3.4% de crecimiento anual. Sin embargo, en el año 2000, ésta tuvo un ligero descenso con respecto al periodo previo analizado. Por su parte, el tamaño de las viviendas tiende a mejorar, lo cual se aprecia en la disminución porcentual de las viviendas con menor número de cuartos y en el crecimiento porcentual de las viviendas de cuatro cuartos y más. El aumento de la vivienda en propiedad es una tendencia observada a partir de 1970, de modo que en 2000, ocho de cada 10 viviendas eran propias.

Las condiciones materiales de las viviendas han ido mejorando paulatinamente, ya que al tiempo que las viviendas con paredes y techos de materiales resistentes o durables han crecido de manera constante, las que tenían pisos de tierra han disminuido. La situación en las diferentes entidades federativas es disímil, pudiendo encontrar que en Chiapas 23.3% de sus viviendas cuentan con materiales durables o resistentes en los techos, mientras que en Aguascalientes 94.3% de las viviendas tienen material durable como losa de concreto, tabique, etcétera.

En materia de disponibilidad de servicios básicos, el rubro que muestra mayor avance es sin duda el de la electrificación, ya que en 2000, 95.4% de las viviendas disponía del suministro de este fluido, 86.4% disponían de excusado, 85.2% de agua entubada y 75.4% de drenaje en ese mismo año.

Como resultado, buena parte del acervo habitacional del país cuenta con los servicios mínimos para un adecuado funcionamiento, aunque se esté lejos de cubrir a la totalidad de viviendas, existiendo amplios contrastes entre las entidades federativas. en cuanto a la disponibilidad de servicios de agua entubada, drenaje y electricidad, el 68.1% de las personas disponían de una dotación de servicios de buena calidad en sus viviendas en el año 2000.

En 2001, las viviendas terminadas producidas por el sector público representaron 1.3% del volumen de viviendas existente en el país. Estas mismas acciones con relación al número de hogares en el mismo año, muestran que el sector público produjo alrededor de 12 viviendas completas por cada mil hogares.²³

1.4.6. MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

Los medios de comunicación constituyen la parte medular de las sociedades modernas y las relaciones sociales se ven directamente afectadas por la medida en que la población este expuesta a éstos.

La ONU ha encontrado que en el país existen 125 líneas telefónicas por cada 1 000 habitantes, son 142 suscriptores a teléfonos celulares los que existen por el mismo rango de habitantes y respecto a las personas que tienen la

²³ www.inegi.gob.mx/estadistica/ **Ibidem., (16)**

posibilidad de conectar su computadora u ordenador a Internet sobre una igual encontramos a solo 5.7 de estas.²⁴

²⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Op.cit., (18) p187.

CAPÍTULO SEGUNDO

TEORÍA GENERAL DE LA DEUDA Y DEL EMPRÉSTITO PÚBLICO.

2.1. CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA, EMPRÉSTITO Y CRÉDITO PÚBLICO.

El estudio del crédito y deuda pública es relativamente nuevo, debido, precisamente, al monto e importancia que ha venido adquiriendo el empréstito y el servicio de la deuda dentro de los ingresos y egresos, respectivamente, al justificarse por la necesidad que tiene el poder público de coadyuvar a la elevación de la tasa de desarrollo económico, pero también para cumplir con las funciones de orden social. Por esta misma circunstancia, también es relativamente reciente su ubicación como rubro específico dentro del presupuesto.

La captación, manejo y administración de los ingresos financieros, representa una tarea de gobierno sumamente delicada e importante, puesto que las equivocaciones y la falta de planeación en su desarrollo, suelen conducir en algunas situaciones tan indeseables como peligrosas: déficit presupuestario, inflación, desequilibrio en la balanza comercial, devaluación de la moneda, endeudamiento exterior progresivo, de las cuales hemos tenido diversos ejemplos a lo largo de nuestra historia.

2.1.1. DEUDA PÚBLICA.

Muchos son los autores que han fijado con precisión el significado de la figura de "deuda pública" con el fin de darse cuenta del verdadero significado del término antes señalado y en un momento dado se conozca su valor real y sin inhibiciones le den la utilización adecuada que le corresponde. Etimológicamente la deuda pública deriva de dos raíces latinas; *debitum* (deuda) y *publicus* (oficial) que quiere decir la obligación o deber del Estado de pagar sus deudas, generalmente en dinero.

Los conceptos que se han considerado más sobresalientes son²⁵:

Para Benjamin Retchkiman k. "El término de deuda pública tiene su origen en un acto de crédito público, cuyo ingrediente principal es la transacción voluntaria entre en Estado y el poseedor de ahorros, y representado físicamente por obligaciones financieras gubernamentales."

Enrique Fuentes Q. "Deuda Pública es un ingreso por cuenta de capital que permite financiar las actividades del Estado y como tal ingreso público detenta la importancia que lógicamente se deriva de las posibilidades ofrecidas a la Hacienda del Estado."

Mauricio Duverger señala: "La deuda pública no es una carga para las generaciones futuras, si se les considera globalmente. Solo es transferencia. Pero está transferencia es obligatoria para el Estado que se encuentra ligado por las obligaciones contraídas frente a los prestamistas".

Revista Trimestral Fiscal Num.10, Pag.73.- INDETEC. "Deuda Pública es el resultado de la acumulación neta de déficit que ha ocurrido en el pasado. Crecen el tiempo cuando los egresos del gobierno superan a los ingresos y decrece cuando los ingresos exceden a los ingresos."

Punto de vista jurídico. "Deuda Pública es el conjunto de obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos y a

²⁵ Uribe - Gómez, José Candela. Normatividad en Materia de deuda publica. (México, INDETEC, 1989.) p16.

cargo del gobierno federal, estatal o municipal, con las características y limitaciones que establece la ley."

Según el diccionario jurídico mexicano la deuda pública es el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, de un gobierno central con respecto a otro gobierno, a empresas o a individuos de otros países, e instituciones internacionales (públicas o privadas).²⁶

Podemos decir que la deuda pública es el conjunto de préstamos que recibe el "Estado" para satisfacer sus necesidades; es decir, el propósito de esos ingresos es financiar un determinado y restringido tipo de actividad.

La deuda pública comprende las obligaciones provenientes de adeudos contraídos dentro de las asignaciones presupuestales, durante el ejercicio para el cual fueron fijadas, no satisfechos a la terminación del propio ejercicio, y los reconocidos expresamente por el Congreso de la Unión. Es decir, alude al conjunto de obligaciones de carácter legal o contractual, que se manifiestan a cargo del Estado como resultado de los préstamos recibidos.

No debe confundirse la deuda pública con el Crédito público, pues éste se refiere a la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en préstamo, basados en la confianza de que goza por su patrimonio, los recursos que pueda disponer y su conducta.

Tampoco con el empréstito ya que este forma parte de muchos actos de endeudamiento público generados por deuda pública.

²⁶ **Diccionario Jurídico Mexicano.** (México, Porrúa,2000.) p 1128.

Desde el punto de vista jurídico la Ley General de Deuda Pública publicada el 31 de Diciembre de 1976 en el Diario Oficial de la Federación utiliza la concepción de deuda pública:

Art. 1º. Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivos, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

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

Por financiamiento la ley considera:

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

- I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo;*
- II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos;*
- III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y*
- IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.*

Cabe destacar que en la Ley General de Deuda Pública utiliza la expresión de deuda pública y no la de deuda Nacional que establece el artículo 73 fracción VIII de la Constitución, por lo que podemos concluir que la Deuda Nacional tiene la misma conceptualización de Deuda Pública.

Art. 73 constitucional. - El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún ...

Los elementos esenciales de la deuda pública son: un conjunto de obligaciones de naturaleza económica a cargo del Estado, que este reconozca dichas obligaciones y este dispuesto a cumplirlas en el futuro.

2.1.2. EMPRÉSTITO.

La palabra empréstito viene del latín *in* y *praestitus*, de *praesture*, prestar. En su sentido amplio significa el préstamo de dinero que se toma o se recibe. En su sentido restringido y más usado, se refiere al préstamo que toma el Estado y demás instituciones públicas o privadas. Empréstito designa la los préstamos público o que contraen los gobiernos a fin de atender las necesidades del Estado.²⁷

El empréstito es la operación mediante la cual el estado recurre al mercado interno o externo en demanda de fondos, con la promesa de reembolsar el capital en diferentes formas y términos y de pagar determinado interés.

Los empréstitos son créditos o financiamientos otorgados a un gobierno por un Estado extranjero, por organismos internacionales de crédito (Fondo Monetario

²⁷ Serra - Rojas, Andrés. Derecho administrativo, Segundo Curso. (México, Porrúa. 1995.) p 232.

Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, etc.), por instituciones privadas de crédito extranjeras o por instituciones nacionales de crédito para la satisfacción de determinadas necesidades presupuestales, que generan para el gobierno que los recibe la obligación, a cierto plazo" de restituirlos adicionados con una sobre prima por concepto de intereses y cuyo conjunto, aunado a otras disposiciones crediticias (emisión de bonos, moratorias e indemnizaciones diferidas por expropiaciones y nacionalizaciones) forma la deuda pública de un país.

Estos empréstitos pueden negociarse a corto, mediano y largo plazo, tomando en consideración la capacidad de pago del receptor y con sus requerimientos monetarios.

Pueden revestir la forma de "Préstamos libres" como los otorgados por el Fondo Monetario Internacional que obedecen a propósitos de reconstrucción económica global, en virtud de que su aplicación no esta condicionada.

Por el contrario son "préstamos atados" aquellos que su aprobación y desembolso están vinculados a la planeación y ejecución de obras públicas perfectamente identificadas, como por ejemplo la construcción de un sistema de riego para el fomento de la agricultura en una región territorial determinada, programas de educación, salud, vivienda, etc.

Estos empréstitos dan origen a pasivos y una consecuente salida de divisas por concepto de pago de intereses, así como a la creación de compromisos a largo plazo que recaen muchas veces en generaciones futuras.

El empréstito puede ser interno o externo, ya que en unos casos el Estado recurre al crédito interno del país o al exterior, emitiendo títulos de la deuda pública, que se cubren en determinados plazos y devengan ciertos intereses.

El empréstito es amortizable cuando el deudor se obliga a asegurar su reembolso en condiciones determinadas.

El órgano del Estado facultado para la celebración de Empréstitos sobre el crédito de la Nación es el Ejecutivo, en términos de lo dispuesto por el artículo 73 fracción VIII de la Constitución, requiriendo para tal efecto que el Congreso de la Unión de las bases sobre las cuales se realicen los mismos, los apruebe, los reconozca y mande pagar la deuda Nacional. Esta facultad se reglamenta en forma anual, por la Ley de Ingresos de la Federación, mediante la cual el Presidente de la República y el Secretario de Hacienda y Crédito Público exponen las razones del financiamiento, para que el Congreso, órgano del Estado en quien se deposita la soberanía nacional, apruebe el mismo, ya que en caso contrario podría verse afectada la misma por el uso imprudente, indisciplinado y dispendioso del crédito de la Nación.

Este mismo artículo señala que los empréstitos deben celebrarse para la ejecución de obras, que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, incurriendo el Ejecutivo y el Secretario de Hacienda y Crédito Público en responsabilidad ante el Congreso de la Unión sino lo hiciere así, teniendo la obligación de presentar al Congreso informes periódicos sobre el uso que hubieren hecho de los empréstitos.

Como excepciones justificadas, la Constitución en su artículo antes mencionado faculta al Ejecutivo para solicitar empréstitos con propósitos de regulación monetaria encaminadas a reestructurar las reservas del Banco Central, por ejemplo después de una devaluación; la conversión o pago anticipado de la deuda externa; y los de emergencias que pueden decretarse en los períodos de suspensión de las garantías individuales.

2.1.3. CRÉDITO PÚBLICO.

El crédito es un acto de confianza, por lo que el crédito público es aquel en que interviene la autoridad gubernamental que entrega instrumentos de pago futuro a inversionistas de todo tipo, tanto institucionales como individuales por recursos monetarios.

Otros doctrinistas señalan que el crédito público es la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en

préstamo también basado en la confianza de que goza por su patrimonio y los recursos de que pueda disponer.

El Crédito es el género y el empréstito la especie.

2.2. CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA.

Se conocen varias clasificaciones del crédito público, según Benjamín Retchkiman y Enrique Fuentes Quintana consideran los siguientes criterios que se vinculan con características de la deuda pública: tienen en cuenta la nacionalidad de los tenedores; plazo de amortización; la forma de emisión y su efecto en la actividad económica.

2.2.1. SEGÚN LA NACIONALIDAD DE LOS TENEDORES.

Se divide en deuda pública externa o internacional y deuda pública interna, según las obligaciones respectivas.

Deuda pública interna: Económicamente la deuda es interna cuando el dinero obtenido por el Estado en préstamo, surge de la propia economía nacional, es decir, corresponde a la frase debernos por nosotros mismos, por lo tanto es una transferencia de ahorro del sector privado al sector público.

Desde el punto de vista jurídico, deuda interna es aquella que se emite y se paga dentro del país, siendo aplicables, las leyes nacionales y teniendo jurisdicción los tribunales nacionales.

La deuda pública externa: es aquella cuyos títulos que la representan, se encuentran en poder de los ahorradores de otras naciones, cuando el dinero prestado proviene de economías foráneas, se contrata en moneda extranjera, cuyo pago de intereses y la devolución del monto principal se debe efectuar en la misma divisa o en su equivalente en moneda nacional.

2.2.2. DEUDA POR PLAZO DE AMORTIZACIÓN

La deuda puede ser a corto plazo o flotante. La cual se puede definir como aquella que se contrata para cubrir necesidades inmediatas, que eliminan desequilibrios momentáneos entre el presupuesto en efectiva y los requerimientos monetarios inmediatos. Madurará en un año o menos, constituyéndose por bonos gubernamentales. Naturalmente su función consiste en cubrir el déficit de la caja que se presenta durante la ejecución del presupuesto, pues la recaudación tributaria y los egresos no siempre están equilibrados, por lo que se pueden producir baches de liquidez, y para cubrirlos se suelen utilizar como instrumentos de política económica, entre otras cosas. El modificar el tipo de interés a corto plazo.

La deuda consolidada o a largo plazo: es aquella que se contrata para utilizarse en financiar proyectos que tienen una vida útil igual o mayor que el plazo de amortización de la deuda. Su duración es mayor de un año, aunque actualmente el largo plazo se considera a partir de los 5 años.

La deuda pública perpetua: es aquella deuda a largo plazo pero que no tiene fecha de madurez, es decir, su madurez es a muy largo plazo, prácticamente los pagos que se hacen son para cubrir los intereses.

2.2.3. DEUDA POR LA FORMA DE EMISIÓN.

La deuda es titulada o no titulada por lo que se refiere a la forma física o material que presenta la emisión.

En cuanto 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 concurren a los mercados de valores.

La deuda no titulada está integrada por documentos no divisibles que representan grandes créditos y solo son accesibles a ciertas instituciones de crédito.

2.2.4. DEUDA POR EFECTO DE LA ECONOMIA.

PRIMERA SUBCLASIFICACIÓN:

Deuda Pública activa: es la que directa o indirectamente se gasta para incrementar el poder productivo de la comunidad.

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

Deuda pública lastre: es un tipo de obligación en que el Estado interviene y cuyo gasto no aumenta la capacidad productiva de la comunidad.

SEGUNDA SUBCLASIFICACIÓN:

Deuda pública autoliquidable: es la que se invierte en proyectos que produce un ingreso monetario

La deuda pública no autoliquidable: es la que se gasta en obras o en ofrecer un servicio que no generen ingresos monetarios.

TERCERA SUBCLASIFICACIÓN:

Deuda pública reproductiva: es la que se invierte en bienes o en sufragar gastos de alguna institución de servicio público que produzca ingresos con los cuales se paga el capital principal y los intereses.

Deuda pública de peso muerto: es la que se invierte en proyectos que no producen ingreso, pero producen estabilidad social.

2.3. TEORÍAS RELATIVAS A LA DEUDA PÚBLICA.

Los tratadistas y escuelas del pensamiento han tratado de buscar la universalidad del tema de deuda pública, de tal manera que se analizaran cada una de las teorías, clásica y moderna, en el tema de empréstitos como fuente de financiamiento.

2.3.1. TEORÍA CLÁSICA.

Los clásicos han sostenido la idea de que la hacienda pública no tiene como fin primordial la obtención de recursos, sino implementar una serie de técnicas y sistemas que permitan asegurar la distribución de recursos oportunamente, así como adecuar los bienes económicos a los gastos.

La doctrina clásica afirma que un presupuesto continuamente desequilibrado y una deuda pública creciente, pone en peligro la estabilidad financiera del país ya que la deuda pública amputa al capital nacional, y por ello debe de tener un carácter limitado.

Maurice Duverger apunta que la deuda pública es una anticipación de ingresos que hace recaer sobre las generaciones futuras el peso de los gastos pagados mediante aquél.

Para los clásicos la utilización de la deuda pública es: para financiar los gastos públicos autoliquidables, o cuando generen solo renta; para evitar fricciones en la tributación, impidiendo los efectos secundarios que los impuestos pueden ocasionar en la vida económica, mediante la reducción de la presión tributaria; para financiar gastos extraordinarios, evitando los efectos desfavorables en la distribución de la renta; para trasladar a generaciones futuras la carga del gasto financiero.

La posición clásica fue formulada por Adam Smith y Jean Baptista Say en los años de 1776 a 1936.

2.3.2. TEORÍA MODERNA.

La doctrina moderna sostiene que la deuda pública no es opuesta a los impuestos ya que en su estructura jurídica y financiera la constituyen una verdadera fuente de ingresos.

Según Moulton la deuda pública es un activo nacional más que un pasivo, y que un déficit continuo para realizar los gastos es vital para la prosperidad económica del país.

Para los modernos es un verdadero ingreso y son las generaciones presentes las que soportan el peso de los gastos pagados mediante la deuda pública sin haber repercusión sobre el futuro.

Según la teoría moderna o nueva ortodoxia establece que la deuda pública interna y externa son totalmente diferentes. Ya que la interna origina gastos de transferencia y la externa origina gastos reales.

Esta posición fue un enfoque de John Maynard Keynes apoyada por Hansen y Lerne en los años 1945 a 1958.

Existe otra teoría llamada **Teoría de los Beneficios** por Adolfo Rioja Viscaíno, la cual adoptamos ya que establece que todo depende de la forma en que la deuda pública sea manejado por el gobierno receptor, pues si éste se

invierte honesta, eficazmente, en actividades productivas, puede servir para generar no sólo los recursos indispensables para pagarlo en su vencimiento con todo y los intereses acumulados, sino también una utilidad razonable que automáticamente pasa a formar parte del superávit presupuestario.

2.4. EMISIÓN DE MONEDA.

Esta es una actividad estratégica del Estado realizada a través del Banco Central, la que debe realizarse en proporción a las reservas de cada país, integradas en su mayoría por:

- *metales preciosos (oro principalmente)*
- *depósitos de divisas de fuerte cotización en los mercados cambiarios internacionales (dólares, marcos alemanes, yens, etc.)*
- *derechos especiales de giro, que son instrumentos financieros internacionales comúnmente aceptados como reservas monetarias sustituibles del oro, cuyas existencias mundiales han resultado insuficientes.*

La situación económica, a nivel mundial, es esencialmente variable y la moneda es el instrumento cambiario por excelencia, al grado de que las reservas de las que cada país pueda disponer, sirven como pauta para conocer su posición financiera tanto interna como externa.

La Emisión de moneda puede obedecer a tres razones:

- a) Necesidad de cubrir déficit presupuestarios, sin exceder las reservas monetarias, ni la capacidad de endeudamiento del país, persiguiendo propósitos de corrección presupuestaria y de*

reestructuración económica que no implica la captación de ingresos, sino únicamente un ajuste controlado de deuda pública.

b) *Cubrir déficit presupuestario, en exceso de reservas monetarias disponibles y rebasando la capacidad máxima de endeudamiento, razón conocida como "exceso de circulante". Al recurrir el gobierno a esta medida, refleja una inestabilidad económica que pretende justificar los efectos irreversibles de un gasto público ejercido irreflexiblemente, de un endeudamiento incontrolado y de una economía en recesión. Esta medida resulta inoperante, siendo utilizada solo para ganar tiempo por razones políticas y conduce necesariamente a la inflación, a devaluación y a la recesión económica.*

c) *Conveniencia de reflejar un aumento de las reservas monetarias como consecuencia de un período de expansión económica. La economía de un país también tiende a desarrollarse y crecer dentro de ciertos esquemas de progreso continuado, generalmente transitorios. La emisión de moneda opera en forma positiva pretendiendo que el aumento del circulante se refleje como resultado de la expansión económica, del retorno de capitales que se habían fugado, del pago de adeudos oficiales a contratistas y del uso de créditos del exterior por los empresarios, que perdieron el miedo a otro cambio de paridad del peso frente al dólar.*

2.5. EMISIÓN DE BONOS DE DEUDA.

Son instrumentos negociables que el Estado coloca entre al gran público inversionista, recibiendo a cambio un cierto precio y asumiendo como contraprestación obligaciones de reembolsar su importe más una prima o sobreprecio en un plazo determinado y de garantizar la propia emisión con sus reservas monetarias o con los futuros rendimientos de la explotación de los recursos naturales que por mandato constitucional están bajo su dominio directo.

Son denominados de deuda pública porque tanto el compromiso de reembolsar el monto invertido por los interesados, como el pago de la prima o sobreprecio, se convierten en pasivos a plazo que afectan la disponibilidad del Erario Federal, como en el caso de los PETROBONOS. Este plan que en un

principio pareció inteligente, rebasó en el ofrecimiento de tasas de interés superiores a las prevalecientes en el mercado bancario de los Estados Unidos de América, por lo que por cuestiones internacionales, condujo al desastre financiero.

La emisión de bonos es un ingreso financiero que depende de su productividad, el simple hecho de la colocación de los títulos entre el público inversionista equivale a la recepción de un préstamo, que reviste una especie de anticipo a cuenta de futuras explotaciones de bienes o recursos altamente cotizados.

2.6. AMORTIZACIÓN Y CONVERSIÓN DE LA DEUDA.

La amortización es el pago oportuno ya su vencimiento, de las exhibiciones correspondientes a capital e intereses estipuladas en los empréstitos, y bonos, contratados y emitidos por el Estado. Permite ir cancelando pasivos, que al disminuir el monto global de la deuda, aumentan la capacidad de crédito y fortalecen la confiabilidad en las posibilidades de pago puntual del Gobierno deudor. La cancelación de un pasivo, genera un ingreso.

La conversión implica un pago anticipado de la totalidad o parte de las obligaciones económicas que componen la deuda pública, llevada a cabo antes del vencimiento de los préstamos existentes, reduce el impacto de la deuda, al impedir el cobro de los intereses que se devengarían de sujetarse a los plazos

inicialmente pactados, por lo que ofrece un triple beneficio: aumento en la capacidad de crédito, fortalecimiento en las posibilidades de pago y la disminución real de la deuda pública, al cancelar determinadas exhibiciones por concepto de intereses.

2. 7. MORATORIAS Y RENEGOCIACIONES.

Estos procedimientos se realizan con el objeto de ganar tiempo para que los empréstitos alcancen a generar rendimientos productivos que permitan tanto una amortización más desahogada como la obtención de algún superávit presupuestario.

Las moratorias son ampliaciones de los plazos inicialmente convenidos para el pago de las exhibiciones a capital e intereses. Las renegociaciones implican un replanteamiento total de la operación de que se trate, no solo en cuanto al capital e intereses, sino también respectivo de las garantías. programas de inversión, vigilancia del aprovechamiento de los fondos suministrados.

2. 8. DEVALUACIONES.

La emisión de moneda esta respaldada por las reservas de que un país disponga en su Banco Central, y con base en las mismas la moneda se cotiza en el

mercado cambiario internacional, recibiendo un valor determinado frente a otras monedas, el que se conoce como paridad cambiaria.

Las economías nacionales, influidas por diversos factores operan incesantemente a la alza y a la baja. Cuando un gobierno por razones políticas o de otra índole maneja deficientemente las finanzas públicas, puede provocar dos fenómenos: la retracción de la inversión privada y la elevación del gasto público a niveles inflacionarios que ocasionan alzas exageradas en el costo de la vida, desempleo e incrementos de la deuda pública, para cubrir déficits presupuestarios.

Las medidas siguientes se traducen en aumentos salariales de emergencia para intentar compensar las alzas en el costo de la vida ya renegociar el creciente endeudamiento externo, al grado de que cada día que pasa, los ciudadanos deben utilizar el mayor número de unidades para adquirir artículos de consumo que antes se cotizaban a precios inferiores.

El gobierno en forma indebida pero inevitable, para compensar la depreciación de su moneda, efectúa nuevas emisiones que aporten circulante necesario para la existencia de nuevas unidades indispensables a cubrir los costos en continuo crecimiento, pero y sin guardar la debida proporción con las reservas del Banco Central. Al Aumentar la deuda externa motivada por los déficits provocados por llevar el presupuesto a niveles inflacionarios, el Estado tendrá que volver a utilizar sus reservas para el pago de las amortizaciones más urgentes e ineludibles.

El agotamiento de las reservas monetarias, provocaran la nulificación del crédito internacional del país afectado que esta utilizando una unidad monetaria carente de respaldo, consecuentemente no tiene otra alternativa que devaluar, es decir disminuir la paridad cambiaria de su cotización en el mercado mundial, a fin de que su nuevo valor se ajuste al de las reservas que hayan quedado disponibles, después del proceso de agotamiento.

Los beneficios que derivan de esta media gubernamental, se traducen en la recuperación de una cierta capacidad de endeudamiento externo, captación de divisas turísticas y abaratamiento de ciertos productos de exportación; en sentido inverso provocan a corto plazo, crecimiento de la inflación, encarecimiento de las importaciones y consecuente deterioro y desequilibrio en la Balanza Comercial, mayor retracción de la inversión privada que experimenta fuertes sentimientos de desconfianza que agudizan su posición conservadora, incremento global en el monto de la deuda pública concertada en moneda extranjera.

En sentido moderno la devaluación se explica por la actividad de las grandes potencias industriales que basan su desarrollo en dos factores: sus cuantiosas inversiones empresariales en el exterior bajo el sistema del transnacionalismo y las provechosas ventas de exportación que les reditúan superávits comerciales. Las inversiones transnacionales involucran elevadas transferencias de divisas a los múltiples países receptores, que a largo plazo van erosionando la disponibilidad de reservas monetarias de la potencia industrial. Los países en vías de desarrollo en vez de alcanzar un ritmo de crecimiento sostenido,

sufren constantes crisis y retrocesos, las ventas de exportación de la industria experimenta bajas sensibles ante el debilitamiento de las naciones importadoras, que prefieren recurrir a los mercados de las potencias industriales menos poderosas, cuyos precios resultan más accesibles.

La gran potencia industrial opta por devaluar su moneda para recuperar su competitividad internacional en búsqueda de cuantiosos ingresos que le permitirán los siguientes beneficios: ajustar el valor de su moneda al de las reservas existentes, evitando la repatriación de divisas invertidas en el extranjero, que continuarán generando ingresos por dividendos, regalías, intereses, etc. Asimismo al disminuirla paridad cambiaria, bajan los precios internacionales de productos de exportación, lo que permite reasumir el control de los mercados que se hubieren perdido y fortalecer a la larga el superávit de la balanza comercial.²⁸

²⁸ Lara - Olivares, Alicia. Apuntes del Seminario en Derecho Administrativo. (México, 2002-2003) p 1-6.

CAPÍTULO TERCERO

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

3.1. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

El ser humano se organiza colectivamente con el fin de implementar formas de vida, desarrollo civilizado, y progreso técnico, por lo que se transfiere cierto poder de mando al Estado, aceptándolo como el organismo rector de la vida social, defensor de los intereses comunitarios y generador de servicios públicos de interés general.

El Estado realiza diferentes actividades para la ejecución de sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales. Siendo así que la administración de un Estado utiliza diversos medios para lograr el cumplimiento de sus fines.

En la actualidad, satisfacer las necesidades colectivas y los servicios de la población se ha convertido en una tarea enorme por el crecimiento demográfico del país; de tal manera que al no atender tan elevada demanda de servicios, el Estado tienen que recurrir a variadas fuentes de recursos totalmente distintas de las aportaciones de los gobernados para cubrir el gasto público. México es un país de economía deficitaria de manera que se ve forzado a prestar determinados

servicios públicos a grupos marginados que no tributan, por lo que utiliza sus recursos de financiamiento.

La actividad financiera del Estado ha sido definida por el fiscalista mexicano Joaquín Ortega como "la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines".²⁹

La actividad financiera se traduce en una serie de entradas y salidas de dinero en la Caja del Estado. Ésta es un instrumento, por lo que se distingue de todas las otras que ejecuta el Estado en que no constituye un fin en sí misma, o sea que no atiende directamente la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función instrumental porque su normal desenvolvimiento es condición indispensable para el desarrollo de las otras actividades. Esto es así, porque ninguna actuación del Estado sería posible, sino hubiese obtenido previamente los fondos necesarios para solventar su actividad en procura de satisfacer necesidades públicas.

La actividad financiera del Estado conoce tres momentos fundamentales:

- a) *El de la obtención de ingresos, los cuáles pueden llegar al Estado tanto por instituciones de derecho privado como por medio de*

²⁹ Osornio - Corres, Francisco Javier. Aspectos jurídicos de la administración financiera en México. (México, UNAM, 1992) p 49-50.

instituciones de derecho público, o bien por instituciones mixtas como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos.

- b) El de gestión o manejo de recursos obtenidos, así como la administración y explotación de sus bienes patrimoniales con carácter permanente, y*
- c) El de la realización de erogaciones para sostener las funciones públicas, la prestación de servicios públicos.*

La actividad financiera del Estado es regulada por el derecho financiero que es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado, en sus tres momentos, es decir en los establecimientos de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para sus gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado, o entre dichos órganos y particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado.

Toda vida financiera debe ceñirse a formas jurídicas que son las medidas de tipo financiero que aparecen normalmente bajo formas de leyes y se refieren a hechos jurídicos, de lo cual se desprende que no puede comprenderse la naturaleza y función de la ciencia de las finanzas sin referirse a lo jurídicamente existente.

Dentro de la ciencia jurídica, las finanzas tienen especial vinculación con el derecho administrativo, el derecho constitucional, el derecho político y el derecho privado (civil y mercantil).

El Estado como sujeto de actividad financiera procura recursos principalmente para cubrir servicios públicos, y desenvuelve su actividad mediante actos administrativos. El derecho administrativo fija las normas dentro de las cuales el Estado desenvuelve esas actividades.

La doctrina ha dividido al derecho financiero en tres ramas: el derecho fiscal encargado de la obtención de los recursos del Estado, el derecho patrimonial encargado del manejo de dichos recursos y el derecho presupuestario de la erogación de los recursos del Estado.

Los medios que utiliza el Estado para allegarse de recursos, según el jurisconsulto Giulanni Founrouge, se dividen en dos grupos: "los provenientes de bienes y actividades del Estado; y los provenientes del ejercicio de los poderes inherentes a la soberanía o al poder del Estado".³⁰

Los primeros son aquellos que derivan de aportaciones económicas efectuadas por los ciudadanos en proporción a sus ingresos, o sea, derivan de la capacidad contributiva de los causantes. Estos son los llamados ingresos tributarios: impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social, derechos, contribuciones especiales o de mejoras, tributos o contribuciones accesorias. Estas son estudio del derecho fiscal por lo que en la presente tesis no se analizarán.

³⁰ Arriaga - Vizcaíno, Adolfo, Derecho Fiscal. (México, Themis, 2000), p 84.

Los segundos son los que provienen de diversas fuentes de financiamiento a las que el Estado se ve precisado a recurrir, en adición a las prestaciones fiscales recibidas de los contribuyentes, para ingresar al Presupuesto Nacional. Tales ingresos financieros son: los empréstitos, la emisión de Moneda, la emisión de bonos de deuda pública, amortización y conversión de la deuda pública, moratorias y renegociaciones, devaluaciones, reevaluaciones, productos y derechos, expropiaciones, decomisos, nacionalizaciones, privatizaciones.

3.2. EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.

La función primordial de los sistemas financieros nacionales es efectuar la labor de intermediación financiera, entendiendo esta como la contribución a la generación y transferencia de recursos entre entes deficitarios y entes superávitarios.

“El sistema financiero mexicano es un conjunto de entidades integradas por instituciones financieras que tienen por objeto la captación de recursos en forma profesional, así como el otorgamiento de créditos o financiamientos a los diferentes sectores de nuestra economía, bajo un marco jurídico establecido y con la supervisión y vigilancia de las autoridades del sistema”³¹.

³¹ Ortiz Edgar. The Global Structure of Financial Markets. (London, Routledge. 1997) p 28.

Por tanto el desarrollo y crecimiento del sistema financiero representa un impulso para el crecimiento económico de los países, ya que favorece la generación de ahorro.

Los sistemas financieros para su funcionamiento se apoyan en distintas instituciones, en el caso mexicano se pueden identificar como las instituciones que ayudan al mejor funcionamiento del sistema financiero a:

1. *Instituciones reguladoras: Son aquellas que ejercen funciones de autoridad, autorizando, supervisando y sancionando, con el fin de garantizar que las actividades efectuadas en el sistema financiero sean apegadas a un marco legal determinado. Entre las Instituciones reguladoras se encuentran: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Banco de México (BANXICO), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEFF).*
2. *Instituciones operativas: son aquellas que ejercen sus actividades de índole financiera, bajo regulación y supervisión. Entre las instituciones operativas se encuentran: Instituciones de Crédito, Organizaciones Auxiliares de Crédito, Instituciones de Seguros, Casas de Bolsa, Operadoras de Sociedades de Inversión y Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL).*
3. *Instituciones de apoyo: son las instituciones autorizadas para facilitar el funcionamiento del sistema financiero mexicano, ayudando a la interacción entre las diferentes instituciones participantes. Entre las instituciones de apoyo se encuentran: Bolsa Mexicana de Valores (BMV), Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB), Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL), Calificadoras de Valores, Valuadoras de Sociedades de Inversión y Proveedores de Precios.*

3.2.1. ÓRGANOS FINANCIEROS DEL ESTADO MEXICANO.

La Suprema Corte de Justicia ha entendido por fiscal lo perteneciente al fisco, del latín *fiscus* tesoro del Estado, y éste significa entre otras cosas, la parte que integra la hacienda (latín *facera* que significa cámara de tesoro) pública: contribuciones, impuestos y derechos, determinándose como autoridades fiscales aquellas que intervienen por mandato legal.

El fisco es la concreción jurídica – económica del Estado.³²

La captación, manejo y administración de los ingresos financieros, representa una tarea delicada e importante para el Estado, puesto que las equivocaciones y la falta de planeación en su desarrollo, suelen conducir a situaciones como déficit presupuestario, inflación, endeudamiento exterior progresivo, etc.

3.2.1.1. ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA.

El Órgano del Estado encargado del manejo de la deuda pública es el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracción V:

³² Garza de la, Sergio Francisco, **Derecho Financiero Mexicano.** (México, Porrúa, 2001) p 81.

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

- Emitir y contratar empréstitos para:
 - fines de inversión pública productiva
 - canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal
 - propósitos de regulación monetaria
- Elaborar programa financiero del sector público incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.
- Autorizar a las entidades, la gestión y contratación de financiamiento externo.
- Cuidar que los recursos se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas:
 - que apoyen los planes de desarrollo económico y social
 - generen ingresos para su pago
 - sean utilizados para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.
- Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo, cuando estén destinados a los proyectos de inversión o actividades productivas, siempre que generen recursos para el pago del crédito y tengan garantías adecuados.
 - en operaciones crediticias con organismos internacionales
 - entidades públicas o privadas nacionales
 - entidades públicas o privadas extranjeras
- Vigilar que la capacidad de pago sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan.
- Supervisar permanentemente el desarrollo de los programas de financiamiento y la adecuada estructura financiera.
- Vigilar que se realicen oportunamente los pagos de capital e intereses de crédito contratados por las entidades.
- Someter a la autorización del Presidente las emisiones de bonos del Gobierno que se coloquen dentro o fuera del país.
- Tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de valores y documentos contractuales de donde deriven los empréstitos, así como reposición de valores que documenten obligaciones en moneda nacional y extranjera y para su cotización en las bolsas de valores extranjeras y nacionales.
- Llevar el registro de la deuda del sector público federal.³³

³³ Lara - Olivares, op cit.,(28) p 7.

3.2.1.2. INTERVENCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA.

La actividad financiera del Estado Federal es realizada fundamentalmente por el Poder Ejecutivo, sin embargo es importante la intervención del Poder Legislativo en dicha actividad.

La participación del Poder Legislativo se expresa a partir de la expedición de leyes que crean las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (artículo 73, VII); dar las bases sobre las cuáles el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, aprueba esos mismos empréstitos y reconoce y manda a pagar la deuda nacional (art. 73, VIII); crea y suprime empleos de la Federación y señala, aumenta y disminuye sus dotaciones (art. 73, XI); aprueba el presupuesto anual del gasto (art.74, IV); autoriza y determina las características y monto del conjunto de los ingresos públicos, su función establece que es el órgano del Estado que reúne la representación nacional, es decir, de los contribuyentes, y en esta calidad revisa anualmente el ejercicio del gasto y el ingreso público mediante la cuenta de la hacienda pública federal.

En relación con el endeudamiento público, el Poder Legislativo, a través del artículo 73, fracción VIII constitucional, tiene el control económico que ejerce sobre el Presidente de la República por conducto de la Cámara de Diputados.

En opinión del maestro Ignacio Burgoa, "(...) 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 señalados, control que a su vez, debe tener como finalidad vigilar que los empréstitos se celebren "para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento a los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29".³⁴

El referido "poder de bolsa" que tiene Congreso de la Unión representa, en opinión del doctor Jorge Carpizo, "(...) uno de los límites al Poder Ejecutivo, para hacer operante el sistema de contrapesos establecido dentro de un régimen de división de poderes, elemento esencial dentro de todas las constituciones modernas del mundo como limitación al poder del Estado, ya que quien tiene el erario tiene el gobierno."³⁵

Dicho control económico no se reduce a la vigilancia de los supuestos enunciados, sino que la vigilancia se extiende al cuidado de cualquier interés nacional establecido en nuestra Carta Magna.

³⁴ Burgoa - Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. (México, Porrúa, 1987.) p 648.

³⁵ Carpizo, Jorge. **El Presidencialismo Mexicano**. (México, Siglo XXI Editores, 1986.) p 215.

En cuanto a la competencia formal del Poder Legislativo para expedir la Ley de Ingresos y aprobar el Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados podemos señalar que el Ejecutivo no ha respetado el monto de endeudamiento, toda vez que se excede de dichos montos regulados en la Ley de Ingresos de la Federación, de tal manera que no es suficiente que en dicha ley se impongan límites numéricos y porcentuales a las obligaciones que el Poder Ejecutivo pueda llegar a adquirir o a contratar en materia de endeudamiento, sino que es requisito constitucional que el Poder Legislativo haga el reconocimiento de la validez de los empréstitos, señalando las bases y procedimientos idóneos del pago de estos. Por lo anterior, dicha ley permite que el Ejecutivo ejerza montos adicionales de financiamiento dejando a su propio criterio determinar si existen circunstancias económicas extraordinarias que lo justifiquen, artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública, de tal manera que se corrompe el control económico y la división de poderes, por lo que el Ejecutivo podría hacer uso indiscriminadamente de esta facultad.

3.2.1.3. BANCO DE MÉXICO.

El Banco de México encuentra su normatividad en su Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1993 y en su Reglamento interior publicado en el Diario Oficial de la federación del 30 de septiembre de 1994. Esta ley le atribuye el carácter de persona de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo su función primordial procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda además de influir y controlar a las instituciones

financieras del país para que su actividad sea coincidente con la política económica general del Gobierno.

El Banco de México solo actúa como banca central, implicándolo en la regulación de los medios de pago y de crédito, apoyando a la banca en general, las finanzas públicas y a la balanza de pagos, monopolizando la emisión de papel moneda y garantizando las reservas internacionales.

Su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

El tema de la autonomía del Banco de México ha cobrado mayor importancia a raíz de las medidas que se tomaron para apoyarla y que se sustentan en tres principios básicos:

- 1. Dar libertad para que la institución determine el monto y manejo de su propio crédito. Se establece que ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento.*
- 2. Proteger la autonomía de criterio de las personas encargadas de su conducción. Estas personas son inamovibles de sus puestos, excepto por la comisión de faltas graves. Con el propósito de aislarlas de presiones de intereses, se dispone que no podrán desempeñar, con algunas excepciones, ningún otro empleo, cargo o comisión. Se señala que las personas que dirigen el banco prestarán sus servicios por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de las funciones de la institución. Así, se impide que el Poder Ejecutivo pueda nombrar en un plazo breve a la totalidad o a la mayoría de los integrantes de los organismos encargados de su conducción, protegiendo de esta manera a la institución de presiones que pudieran comprometer la consecución de su objetivo prioritario.*
- 3. Establecer normas relativas a la administración de la institución, en donde se sustente la autonomía del banco. De*

no ser autónomo, podría estar sujeto a presiones mediante restricciones administrativas injustificadas.

En el artículo 3º de la ley del Banco de México se contemplan sus funciones entre las cuales destacan las siguientes:

- *Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pago.*
- *Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia.*
- *Prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo.*
- *Fungir como asesor del gobierno federal en materia económica y, particularmente, financiera.*
- *Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.*
- *Operar con los organismos mencionados en el párrafo anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad den materia financiera.*

La finalidad de la banca central es la de ejercer sobre las instituciones bancarias su influencia reguladora, cuyo desenvolvimiento constituye su propósito fundamental; estudiar y determinar cual es el volumen de crédito que estimulará la actividad económica.

Los deberes y funciones que cubre la banca central es la de financiar al gobierno federal en la mejor forma posible; fijar las tasas de interés, establecer reservas para el banco comercial, actuar como banco de bancos y regular la circulación monetaria.

Las obligaciones centrales se originan principalmente de los depósitos de dinero y de los préstamos obtenidos; dichos depósitos son denominados reservas legales.³⁶

La concentración de emisión de billetes en un organismo central pretende lograr la uniformidad en la circulación de billetes, vigilando y legalizando su curso, controlando con ello el crédito, la emisión, distribución y circulación de la moneda existente.

El banco central representa la intermediación de las finanzas públicas y asuntos monetarios confiriéndole la facultad de controlar y ajustar el crédito a favor del interés económico nacional y llevar a cabo la política monetaria internacional.

Se rige como consejero y agente del gobierno sobre el estado y tendencias sobre los mercados de capital.

Otra función de la banca central es la compensación y regulación de los cambios externos.

En cuanto a regular la emisión y circulación de la moneda, el Banco de México puede realizar las siguientes atribuciones.

ARTICULO 4o.- *Corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como*

³⁶ Osornio, *op cit.*, (29) p 241.

poner ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta Ley le autoriza realizar.

Respecto a la regulación crediticia, el Banco de México, con fundamento en el artículo 7º dispone:

- I. Operar con valores;*
- II. Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario;*
- III. Otorgar crédito a las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o.;*
- IV. Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero;*
- V. Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, de los previstos en la fracción II del artículo 20;*
- VI. Emitir bonos de regulación monetaria;*
- VII. Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de los referidos en la fracción XI siguiente, de instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de la administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan;*
- VIII. Recibir depósitos bancarios de dinero de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o.;*
- IX. Obtener créditos de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o. y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria;*
- X. Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos;*
- XI. Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo, y*

- XII. *Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración, de las personas señaladas en las fracciones VII y VIII anteriores. También podrá recibir depósitos de otros efectos del Gobierno Federal.*

3.2.2. DISPOSICIONES LEGALES RELACIONADAS CON EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EXTERNO.

El presupuesto es el medio más poderoso de coordinación e integración de la vida económica y de orientación al desarrollo social. Por medio del Presupuesto el Estado da cuentas provisionales y limitativas sancionadas por una decisión que le convierte en el ejecutivo y le proporciona fuerza obligatoria de los gastos e ingresos que deben efectuarse durante cierto periodo por un individuo o la colectividad.

El presupuesto se integra por la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.2.2.1. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, regula todo lo referente al gasto público, y por lo tanto, a la deuda pública. En ella se define que los créditos públicos sólo serán concertados para financiar programas previstos en el

presupuesto de egresos, previa aprobación y autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La propia ley manda que en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, se explique la situación que guarda la deuda a fin del último ejercicio; su estimación al fin del ejercicio en curso y la estimación de la deuda al fin del ejercicio inmediato siguiente.

El Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, resuelve aspectos particulares, tales como: a) definir que en la programación y presupuestación del gasto público comprenderán los pagos de la deuda pública; b) proporciona lineamientos para que los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos formulen programas institucionales de presupuestación, en los que incluirá un programa de endeudamiento; etc.

Señala que se proporcione a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el estado de la deuda pública del gobierno federal y un análisis de los financiamientos internos, externos, renovados, deudas asumidas y ajuste a la deuda pública.

3.2.2.2. Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Ley de ingresos de la Federación es el instrumento legal con el que se autoriza al Ejecutivo por conducto de la SHCP se autorice, contrate y ejerza créditos, empréstitos, emisión de valores, etc., para solventar su gasto durante el ejercicio de un año y constituye una base sobre la cual este poder no puede apartarse de los lineamientos, que la misma ley le indica y que él mismo forzosamente deberá contemplar en su ejercicio y operatividad de la misma.

El presupuesto de egresos, se calcula el monto de las erogaciones para el servicio de la deuda pública; y se autoriza al Ejecutivo Federal para que realice las amortizaciones que juzgue conveniente.

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DEUDA EXTERNA MEXICANA.

4.1. MARCO CONSTITUCIONAL.

El análisis histórico constitucional nos permite apreciar el papel fundamental del Congreso en materia de deuda.

La Constitución política de la Monarquía Española, conocida como la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, reservaba a las Cortes (artículo 131, fracción XIV) la facultad de tomar caudales de préstamos, limitando al rey la facultad de contraer préstamos.

El artículo 131 señalaba como facultad décima cuarta:

(...) "Tomar caudales a préstamo en caso de necesidad sobre el crédito de la Nación."³⁷

En cuanto a la aprobación de actos jurídicos internacionales, la séptima facultad de las Cortes expresaba:

Artículo 131. Las facultades de las Cortes son:

(...) Séptima: Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio."³⁸

³⁷ Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, "L" Legislatura. México a través de sus constituciones. Antecedentes, origen y evolución. (México, Porrúa, 1985.) p 642.

³⁸ Ibidem., (37) p 642.

Esto se debía a que en esta época la materia de tratados era escasa y poco definida: guerra, subsidios, comercio y préstamos.

En la Constitución de Apatzingán (decreto constitucional para la libertad de América Mexicana), por José María Morelos y Pavón, del 22 de octubre de 1814 se exponía "...tomar préstamos en caso de necesidad sobre el crédito de la nación" facultad exclusiva del Congreso, de acuerdo al artículo 113, esta misma disposición fue tomada por la Constitución Española de Cádiz, antecedente de nuestra constitución donde se confería la facultad de préstamo a las Cortes.

El artículo 113 de esta constitución expresaba que pertenece al Congreso:

*"Decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuáles ha de proponerse o admitirse la paz: las que deben regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación estos tratados."*³⁹

La parte final del artículo 113 establecía que:

(...) "y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la Nación."

El proyecto de Morelos señalaba como atribución del Congreso el obtener préstamos con base al crédito de la Nación, condicionándolos a éstos solamente en caso de necesidad.

³⁹ *Ibidem.*, (37) p 644.

La tercera base del plan de la Constitución Política de la nación mexicana del 16 de mayo de 1823, conserva la facultad del Congreso de aprobar tratados de alianza y de comercio. A pesar de esto el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, en su artículo 13 hace más claro las atribuciones del Congreso, en su fracción IX:

“Artículo 13.- Pertenece al Congreso general dar leyes y decretos:

(...)XI. Para contraer deudas sobre el crédito de la República y designar garantías para cubrirlas.

XII. Para reconocer la deuda pública de la Nación y señalar los medios de consolidarla.”⁴⁰

De esto se destaca que el Congreso tiene las siguientes facultades:

- a) contraer deuda,*
- b) designar garantías,*
- c) reconocer la deuda pública, y*
- d) señalar medios para consolidarla.*

Además de que en la fracción XVII le corresponde al Congreso la aprobación en materia de tratados:

“Para aprobar los tratados de Paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualquier otra que celebre el ejecutivo.”

De lo que podemos notar la atribución del Congreso de “cualquier otro” acto internacional al que concurriera la voluntad de la Nación.

⁴⁰ Ibidem., (37) p 646.

Así mismo el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, señalaba en su artículo 50, las expresiones de "contraer deudas sobre el crédito de la República y designar garantías para cubrirlas" y "reconocer la deuda pública de la nación y señalar los medios para consolidarla y amortizarla" como facultad del Congreso.

"Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

(...)IX. Contraer deudas sobre el crédito de la Federación, y designar garantías para cubrirlas.

X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla.

XII. Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación.

XIII. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación de neutralidad armada y cualesquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras."⁴¹

En la tercera ley constitucional del país, del 29 de diciembre de 1836, artículo 44 fracciones VI, VII y VIII, se faculta por primera vez al Poder Ejecutivo para contraer empréstitos, siempre y cuando el Congreso lo autorice.

"Artículo 44.- Corresponde al Congreso General exclusivamente:

(...) VI. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, y designar garantías para cubrirlas.

⁴¹ *Ibidem.*, (37) p 648.

VII. Reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medio de amortizarla.

VIII. Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras y los concordatos con la silla apostólica...⁴²

El 5 de febrero de 1857, se recupera la facultad al Congreso en materia de deuda, a iniciativa de Guillermo Prieto, quién introduce un cambio en la facultad legislativa de contratar deuda, consistente en autorizar al Ejecutivo para contratar empréstitos.

"Artículo 72.- El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar a pagar la deuda nacional.⁴³

De lo anterior podemos decir que el Ejecutivo tiene la facultad de la celebración de empréstitos y el Congreso el de dictar las bases de su contratación, aprobar los empréstitos una vez contratados, reconocer la deuda pública y mandar a pagar la deuda pública reconocida.

En cuanto a la aprobación de los empréstitos ya contratados se recoge del Primer Proyecto de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, que establecían que los contratos deberían ser aprobados por el Congreso " antes de ponerlos en ejecución", con relación al artículo 79 que establecía:

"Artículo 79. Corresponde al Congreso Nacional:

(...) IV. . Autorizar al ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, prefijando cuotas, designando garantías para cubrir las y dándole las bases necesarias para la celebración del contrato,

⁴² *Ibidem.*, (37) p 649.

⁴³ *Ibidem.*, (37) p 659.

quedando éste sujeto a la aprobación del Congreso antes de ponerlo en ejecución.

En casos muy urgentes, lo podrá autorizar definitivamente para su celebración, bajo las condiciones expresadas, si así lo acordaren las dos terceras partes de los individuos presentes en ambas cámaras, y en revisión de las tres cuartas.

V. Reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medios de amortizarla, sin que jamás puedan comprenderse en ella los créditos contraídos sin la debida autorización, ni aquellos que procedan de hechos contrarios a las leyes.

VII. Aprobar o reprobador toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.⁴⁴

Es decir, se insistía que la contratación de empréstitos quedaba como facultad del Ejecutivo, previa autorización del Congreso, el cuál debería de dar las bases para la celebración del contrato, para que éste pasare por la aprobación del Poder Legislativo antes de ponerlo en ejecución. Además de que prohíbe que formen parte de deuda nacional los créditos contraídos ilícitamente o sin la debida autorización del Congreso, esto como causa de nulidad.

De igual forma se mantiene el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, del 15 de enero de 1917.

El régimen jurídico sobre deuda se encuentra en los artículos 73 fracción VIII y 117 fracción VIII de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el primero regula la deuda nacional y el segundo prohíbe a los Estados de la Federación contraer la deuda externa y da las bases a las que debe sujetarse la

⁴⁴ *Ibidem.*, (37) p 652.

deuda interna de los estados y municipios; así como en la ley secundaria: Ley General de Deuda Pública.

4.1.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL, FRACCIÓN VIII.

El sistema jurídico mexicano ha colaborado a la llamada crisis de la deuda externa, por lo que necesario hacer algunas reflexiones de esos factores jurídicos.

Como es reconocido una de las piezas importante del régimen jurídico sobre deuda se localiza en la disposición constitucional del artículo 73, fracción VIII que establece que:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VIII. 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 a pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

Esta disposición coincide con la del artículo 72-VIII de la Constitución de 1857 la cual preveía:

Artículo 72.- El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar a pagar la deuda nacional.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 se había dado sentido que el Congreso debía de dar las bases casuísticamente y que cada operación concreta debía someterse a su aprobación.

Así, Eduardo Ruíz comenta sobre la disposición de 1857:

...la facultad concedida al Ejecutivo es limitada, supuesto que ningún empréstito tendrá fuerza de contrato no será considerado como ley, sino previa aprobación del Congreso...

...Estas últimas (las reclamaciones) pueden hacerse... administrativamente, y en ese caso, dada la resolución por el Ejecutivo, éste la somete á la aprobación del Congreso, para que si las toma en consideración, las mande a pagar, incluyendo la partida respectiva en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal que corresponda; por último las reclamaciones pueden hacerse en el terreno judicial, y en caso de que los tribunales fallen a favor del reclamante, no pueden despachar mandamiento de ejecución, ni dictar providencias de embargo...

*El gobierno hará el pago si cabe en el presupuesto, sino dará cuenta al Congreso para que obre en el sentido de que habla el artículo...*⁴⁵

Es decir, el gobierno hará el pago si cabe en el presupuesto, si no, dará cuenta al Congreso para que obre en el sentido de que habla el artículo.

⁴⁵ Ruíz Eduardo, **Derecho Constitucional**. (México, Aguilar Ediciones, 1902.) p 247 –248.

Más tarde el 30 de Diciembre de 1946 se adicionó la parte final del artículo ya transcrito, que actualmente está en vigor, promovida por Eduardo Suárez que era el Secretario de Hacienda en ese tiempo.

Otro constitucionalista destacado, Ignacio Burgoa, diferencia entre las facultades legislativas y administrativas otorgadas por la disposición, pero coincide en la necesidad de aprobación casuística sostenida por la doctrina tradicional:

“Conforme a la fracción VIII de este precepto, la facultad respectiva estriba en dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, en aprobar esos mismos empréstitos, en reconocer y mandar a pagar la deuda nacional. Como fácilmente puede observarse, dicha 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 la aprobación, reconocimiento y órdenes de pago de los créditos a cargo de la nación. No es ocioso 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 señalados, control que, a su vez, debe tener como finalidad vigilar que los empréstitos se celebren para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento a los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29”⁴⁶

Por su parte, Enrique González Flores hace notar el papel preponderante que en la materia corresponde constitucionalmente a la Cámara de Diputados y hace notar la necesidad de reglamentar el precepto:

La hegemonía de las finanzas de la Cámara Baja se observa también en lo que atañe a los empréstitos, pues la ya citada fracción h), del artículo 72, así lo determina al obligar su discusión en primer término en esta Cámara y obliga al Poder Ejecutivo a sujetarse a las

⁴⁶ Burgoa, *op cit.*, (34) p 648-649.

bases que para ello fije el Congreso y para aprobarlas igualmente, a cuyo efecto limita también sus fines. Es imperiosa la reglamentación sobre el particular para evitar discusiones como la suscitada con fecha reciente sobre un crédito de Petróleos ;Mexicanos...⁴⁷

Juan Antonio Martínez de la Serna, destaca la necesidad de una regulación más adecuada en materia de empréstitos:

"La contratación de empréstitos, o sea los dineros de México, reciben en préstamos por algún gobierno extranjero, son aquellos que solamente se emplean en ejecución de obras que directamente prodigan un incremento en los ingresos públicos, exceptuando los casos de regulación monetaria y para las operaciones de conversión y los préstamos que se contrataren durante alguna emergencia declarada por el Presidente en ejercicio del artículo 29 constitucional. En colaboración de poderes el Legislativo sienta las bases -leyes- para que el Ejecutivo celebre los empréstitos...

La contratación de empréstitos... por ser de importancia para la estabilidad económica del país, debe ser materia de otra institución semejante a la contaduría Mayor de Hacienda, cuya actividad...reclama gran ponderación...⁴⁸

Podemos criticar a este autor por restringir el concepto de empréstitos exclusivamente a los préstamos otorgados por gobiernos extranjeros, así por incluir en el concepto el destino que constitucionalmente debe dárseles. Es evidente que un empréstito lo es aunque no se le destine a los fines previstos por la Constitución, lo cual podrá ocasionar algún tipo de responsabilidad, pero no altera el hecho de haberse obtenido un préstamo. Por otro lado, llama la atención que el autor destaque la importancia de la materia, y que a pesar de que su obra salió más tarde que la entrada en vigor de la Ley General de Deuda Pública, no se refiera a ésta.

⁴⁷ González - Flores, Enrique. **Manual de derecho Constitucional**. (México, Textos Universitarios, 1965.) p 38.

⁴⁸ Martínez - de la Serna, Juan Antonio. **Derecho constitucional mexicano**. (México, Porrúa, 1983.) p 254 y 255.

Felipe Tena Ramírez, sigue el criterio casuístico y critica algunas prácticas heterodoxas:

... la fracción VIII del artículo 73 concede facultad al Congreso para dar bases sobre las cuáles el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar a pagar la deuda nacional.

Así, pues, la contratación del empréstito se distribuye entre los dos Poderes. El Legislativo da las bases y aprueba el empréstito; entre esos dos extremos, el Ejecutivo lleva a cabo las operaciones mismas de contratación.

Tal es la teoría de la Constitución; la practica es otra. Los empréstitos que contrae el Ejecutivo comprometiendole el crédito de la Nación, no suelen pasar por el conocimiento del Congreso, en los términos provistos por la mencionada fracción VIII. De este modo, nuestra creciente deuda exterior tiene un vicio constitucional de origen. Acaso sea impracticable para la negociación de los empréstitos el sistema previsto por el precepto comentado, acerca de lo cual no nos corresponde opinar; más parece que no lo consideró así la adición constituyente a la indicada fracción VIII, de 30 de diciembre de 1946, que aumentó en los siguientes términos los requisitos para la contratación de empréstitos: "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."

Pero lo que venía siendo inveteradamente una mera práctica del Ejecutivo, se ha convertido durante los últimos años en un problema más grave, al sancionar la ley misma esa costumbre de que el Ejecutivo comprometa por sí solo, sin la coparticipación constitucional del Congreso, el crédito de la Nación. Ello ha ocurrido con la expedición anual de la Ley de Ingresos, al delegar el Congreso al Ejecutivo la facultad "para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del Crédito público, incluso mediante la emisión de valores". La ley señala un límite cuantitativo para el ejercicio de la facultad delegada, en cifras que cada año aumentan y cuyo límite, por lo demás, tampoco es respetado...

Hay algo todavía más importante. Incluso la violación de esos límites está autorizada por adelantado en el propio precepto donde se establecen, cuando después de señalarlos agrega la siguiente frase: "Asimismo se faculta 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." Volvemos de este modo al sistema de las facultades extraordinarias al Ejecutivo, tan difícilmente superado a partir de 1938, y lo hacemos mediante una ley que el Congreso

abdica por sí mismo de su vigencia en el manejo de los fondos públicos, facultad que en los países democráticos a correspondido siempre a la representación popular; todo ello, por último, sin que se declare el estado de emergencia, condición reiterada expresamente para este caso en la adición de 1946, ya transcrita, a la fracción VIII en estudio.

El artículo comentado termina con el párrafo que sigue, cuya única prevención de dar cuenta al Congreso por el Ejecutivo después de consumados los hechos, desvirtúa los rígidos requisitos implantados por la fracción VIII del artículo 73: "Del ejercicio de estas facultades dará cuenta el Ejecutivo oportunamente al Congreso de la Unión, especificando las características de las operaciones realizadas."⁴⁹

En 1987 Elisur Arteaga comenta el precepto en estudio con una frase de la Descripción de Francia de Maquiavelo:

Cuando estas rentas no alcanzan para los gastos, se toma dinero en forma de empréstito y rara vez se devuelve.⁵⁰

4.1.2. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 117 CONSTITUCIONAL, FRACCIÓN VIII.

Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública; y

⁴⁹ Tena - Ramírez, Felipe. **Derecho constitucional mexicano.** (México, Porrúa 2000.) p 335 -336.

⁵⁰ Arteaga - Nava, Elisui. **La constitución mexicana.** (México, Oxford University, 1999.) p 93.

El actual artículo 117, que establece prohibiciones diversas a las entidades federativas, tiene como antecedente el artículo 29 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, donde se señala:

*"Artículo 29. Ningún Estado entrará en transacción o contrato con otro, o con potencia extranjera."*⁵¹

De la misma manera, el artículo 162, fracción IV de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824 establecía:

*"Artículo 162. Ninguno de los estados podrá (...) entrar en transacción con alguna potencia extranjera"*⁵²

Y el artículo 26, fracción IV, del voto particular de minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado el 26 de agosto del mismo año establecía:

*"Artículo 26. Ningún estado podrá formar por sí ninguna clase de relaciones extranjeras, celebrar coaliciones con otros estados, ni tomar intervención alguna de sus negocios".*⁵³

El texto original de la disposición rezaba:

"Artículo 117.- Los Estados no pueden en ningún caso:

VIII.- Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso."

⁵¹ Ibáñez - Aguirre, José Antonio. Deuda externa mexicana: ética, teoría, legislación e impacto social. (México, Plaza y Valdés, 1998.) p 142.

⁵² Ibidem., (51) p143.

⁵³ Ibidem., (51) p 143.

El precepto no tenía antecedente en el texto original de la Constitución de 1857, pero si en la reforma hecha a tal Constitución el 18 de diciembre de 1901 en virtud de la cual se agregó la fracción VIII:

"Artículo 111.- Los Estados no pueden en ningún caso:

VIII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros, o contraer obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Eduardo Ruiz comenta así el precepto adicionado en 1901:

La adición que contiene la fracción VIII, tampoco era absolutamente necesaria, porque su pensamiento está incluido en la fracción VIII del artículo 72, permitiendo solo insistir aquí en que, creciendo los estados de personalidad jurídica fuera del territorio nacional, no deben, y por esto se les prohíbe, celebrar empréstitos, cuyas reclamaciones no recaerían sobre ellos, sino sobre el Gobierno de la Unión. Si tuvieran la facultad de emitir títulos de deuda pública o bonos transmisibles por endoso, pronto desaparecería el crédito de la Nación en un caos, que traería consigo el desastre. No nos cansaremos de decir que no cabe en el carácter de nuestros Estados, ostentar existencia política propia, ante el extranjero.⁵⁴

El texto adicionado en 1901 a la Constitución de 1857 pasó casi literalmente a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución vigente, habiendo sido aprobada por el Constituyente de Querétaro sin discusión alguna.

Manuel Herrera y Lasso, en su intento de descubrir y precisar las características del federalismo mexicano, afirmaba:

...puntualizando, con intento exhaustivo, las limitaciones que la Constitución impone a la autonomía de los estados.

⁵⁴ Vázquez - Pando, Fernando Alejandro. La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales. (México, Fondo para la difusión del Derecho, Escuela Libre de Derecho, 1990.) p 20.

Entre ellas figuran las prohibiciones que consigno en la siguiente clasificación:

Prohibiciones indirectas. Las que imponen a los estados el respeto de las garantías individuales y a las que sustraen a la competencia de ellos las facultades atribuidas, en jurisdicción singular o dual a las autoridades federales.

Prohibiciones directas. Las que específicamente estatuye la Constitución subdivididas en.

Prohibiciones absolutas. Las enumeradas bajo el enunciado del artículo 117. "Los Estados no pueden en ningún caso ..." a las cuales debe añadirse la incluida en el artículo 115 respecto a la no reelección de los gobernadores "cuyo origen sea la elección popular".

Prohibiciones relativas. Las enumeradas en el artículo 118...

*Inhibiciones. Las prohibiciones absolutas que no impliquen negociación total de la potestad de los estados sino atemperaciones a su arbitrio...*⁵⁵

En el pensamiento de Herrera y Lasso las prohibiciones establecidas en el artículo 117 constitucional son absolutas, en tanto o mismo no pueden ser superadas mediante autorización del Congreso, como sucede en los casos de las prohibiciones enumeradas en el artículo 118 constitucional que sí pueden serlo. Por su parte, Lanz Duret se refiere al precepto en estudio en los siguientes términos:

Tratándose de las prohibiciones que tienen los Estados, debemos clasificarlas en absolutas y relativas. Las primeras son las mencionadas en el artículo 117, que previenen que en ningún caso pueden celebrar alianzas, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras; expedir patentes de corso ni de represalias, ni emitir títulos de deuda pública...

En cuanto a la emisión de títulos de Deuda Pública, es igualmente lógico que se haya privado a los Estados de esta facultad, puesto que tales documentos fiduciarios cotizados en Bolsas extranjeras podrían pasar al dominio de países soberanos, e igualmente dar lugar esa contingencia a conflictos de carácter internacional.

La fracción VIII del mismo artículo 117 precisa y complementa esta prohibición, agregando que los Estados no pueden en ningún caso emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones

⁵⁵ *Ibidem.*, (54) p 20 -21.

*a favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso, pues en realidad cualquiera de estas operaciones de carácter financiero puede dar origen a reclamaciones diplomáticas o, lo que es aún más grave, a la pretensión de intervención en nuestros asuntos interiores de las naciones contratantes con los Estados de la República con el propósito de cobrar deudas de carácter internacional.*⁵⁶

La reforma a la fracción VIII del artículo 117 constitucional publicada en el Diario Oficial del 24 de octubre de 1942 en nada alteró el texto relevante, pero la publicada en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1946 le agregó una parte final, a raíz de la cual quedó redactada en los siguientes términos:

Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

VIII.- Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Los Estados y municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

Martínez Serna comenta lo siguiente:

...Los municipios y los Estados se encuentran en la misma situación que la Federación. No pueden hacer empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos. Artículo 117 fracción VIII segundo párrafo. De lo anterior se infiere que los municipios y los Estados sí pueden celebrar empréstitos que les permitan obtener ganancias. ¿Con quién o quienes pueden contratar para tal propósito? Con quien sea, siempre y cuando no se incurra en los supuestos del artículo 117 fracción I y VIII, las cuales respectivamente prohíben a los Estados y por ende a los municipios, la celebración de tratados con otro Estado o con algún país cualquiera que sea, y también expresamente la constitución les impide contraer directa o indirectamente préstamos con otros

⁵⁶ *Ibidem.*, (54) p 21.

*gobiernos, o contraer obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeros cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.*⁵⁷

La redacción del precepto constitucional permitía pensar que los Estados sí podían contraer empréstitos cuando no se emitían títulos de deuda, aunque fueran pagaderos en moneda extranjera fuera del territorio nacional, siempre y cuando el acreedor no fuera un gobierno extranjero. Por otra parte, con el tiempo los Estados crearon organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y se consideró que la prohibición constitucional no alcanzaba a dichas entidades, dada la diversidad de personalidad jurídica. Con tales fundamentos, los Estados y las instituciones mencionadas contrataron en diversas ocasiones empréstitos en moneda extranjera pagaderos en el exterior a favor de sociedades extranjeras, principalmente bancos. Dado lo anterior, se consideró necesario modificar la disposición constitucional, para darle a la prohibición un alcance más amplio, como se hizo por decreto publicado en el Diario Oficial del 21 de abril de 1981, a raíz del cual el precepto quedó redactado en los siguientes términos:

Artículo 117. – Los estados no pueden, en ningún caso:

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública...

⁵⁷ *Ibidem.*, (54) p 22.

De acuerdo al artículo 73, fracción VIII, los empréstitos de la Nación están sujetos a un régimen que exige la colaboración de los poderes Legislativo y Ejecutivo en el nivel Federal. Al Legislativo le corresponde dar las bases y aprobar los empréstitos y al Ejecutivo llevar a cabo la contratación.

Sobre los empréstitos locales estos pueden ser contraídos por las entidades federativas, y por los municipios en los términos de sus leyes locales, sin que sobrepasen a la Constitución General. Está facultad de los Estados y municipios de contratar empréstitos tiene por objeto impedir que las operaciones respectivas den lugar a deudas que pudieran considerarse como externas, debido a la nacionalidad del acreedor, la moneda o lugar de pago. Tales limitaciones son aplicadas también a los organismos descentralizados y empresas públicas locales.

4. 2. MARCO LEGAL.

La Ley General de Deuda Pública es el medio que encontró el Estado Moderno para regular el financiamiento del mismo. Ésta tiene por objeto fijar las bases sobre las cuáles el Titular del Ejecutivo Federal puede celebrar empréstitos concernientes al crédito de la Nación, y para reconocer y mandar a pagar la deuda nacional, tal como lo establece el artículo 73 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley mexicana de deuda pública además de señalar la imperativa necesidad económica, establece a condicionar la autorización del crédito al financiamiento que produzcan recursos suficientes para su amortización y de las obligaciones que se asuman. Otro elemento a considerar para autorizar un crédito consiste en asegurar que la capacidad de pago de la entidad que lo solicita sea suficiente para cumplir sus obligaciones.

El propósito de la ley es claro: asegurar que el crédito de que hace uso la nación sirva para apoyar los proyectos de desarrollo del país, operando como un instrumento complementario del ahorro interno (utilizar el capital prestado para apoyar proyectos productivos que generen recursos suficientes para cubrir sus obligaciones), vigilando siempre que la capacidad de pago de la entidad prestataria no sea rebasada por el monto del crédito. Esto significa que se trata de utilizar el crédito racionalmente como instrumento de apoyo del desarrollo nacional evitando de caer en el riesgo del sobreendeudamiento.

La Ley General de Deuda Pública fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.

Los capítulos que contiene la Ley General de Deuda Pública se conforman de la siguiente manera:

Capítulo I. Disposiciones Generales, al cual le corresponde los artículos del 1 al 3.

Capítulo II. De las Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que contiene los artículos 4 al 8.

Capítulo III. De la Programación de la Deuda Pública, conformado por 7 artículos que son los correspondientes a los numerales 9 a 16.

Capítulo IV. De la Contratación de los Financiamientos del Gobierno Federal, en el que se encuentra los artículos 17 y 18.

Capítulo V. De la Contratación de los Financiamientos para las Entidades Distintas Del Gobierno Federal que le corresponden los numerales 19 al 22.

Capítulo VI. De la Vigilancia de las Operaciones de Endeudamiento que contiene los artículos 23 al 26.

Capítulo VII. Del Registro de Obligaciones Financieras, compuesta por los artículo 27 al 29 y

Capítulo VIII. De la Comisión Asesora de Financiamientos Externos, el cual contiene 3 artículos, del 30 al 32.

En el capítulo de Transitorios, contiene el artículo primero y segundo de este tipo de disposiciones.

4.2.1. LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

Los artículos que conforman a la Ley General de Deuda Pública comienzan definiendo qué es la deuda pública, en forma limitativa y no enunciativa; la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias;*
- II. El Departamento del Distrito Federal;*
- III. Los organismos descentralizados;*
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria;*

- V. *Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y*
- VI. *Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V.*

La observación del artículo en comento es la utilización del término "deuda pública" y no el del concepto constitucional de "deuda nacional", ya que solo se limita a señalar la forma de integración de esta y no a definirla.

El legislador consideró necesario establecer que debe entenderse como financiamiento, por lo que en el artículo segundo señala que para los efectos de esta Ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de las siguientes hipótesis:

- I. *La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo;*
- II. *La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos;*
- III. *Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y*
- IV. *La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.*

El tercer artículo tiene relación con la Ley Orgánica de la Administración Pública, artículo 31, ya que en ambas disposiciones señalan que la dependencia encargada de la aplicación de la presente Ley, así como de interpretación administrativa y expedición de las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además de señalar que los titulares de las entidades públicas serán responsables del estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, de su reglamento y de las directrices de contratación señaladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público y para el caso de incumplimiento se regulará bajo las disposiciones del régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales.

El capítulo segundo se ocupa de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otorgadas por el Ejecutivo federal. Las fracciones IV, V, y VI del artículo 4º podemos considerarlas como base de nuestro estudio ya que es el requisito establecido por el artículo 73 constitucional, fracción VIII, en el sentido de que 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.

"Artículo 4º. Corresponde...

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

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

VI. Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento

aprobados así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas, y “

El artículo 5° señala otras cinco fracciones específicas como facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 6° prevé que las entidades del sector público federal requieren de la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero de capitales. Para ello necesitan presentar programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se les solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito.

El artículo 7° establece el manejo que hagan las entidades administrativas de recursos provenientes de financiamientos contratados en los términos de la Ley, será supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que podrá coordinarse con la Secretaría de Estado o el Departamento Administrativo al que corresponda el sector respectivo.

En cuanto a los financiamientos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contrate o autorice deberán estar comprendidos en el programa financiero elaborado en los términos del Capítulo III de esta Ley y en el programa general de deuda.

De acuerdo a la exposición de motivos, el capítulo tercero establece los lineamientos, requisitos y modalidades en que debe programarse la deuda, cuyo propósito es el pleno control en el pago y montos de contratación de endeudamiento público. Por lo que el artículo 9° señala las facultades del Congreso, de acuerdo al artículo 73 constitucional, fracción VIII, al referirse el Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal.

Mencionaremos que el Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, puede facultar al ejecutivo a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a su juicio se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan, quedando solamente la informar al Congreso de esta acción.

Además de que se obliga al Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo.

Por último se señala el no computo dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.

En el siguiente artículo se impone al Ejecutivo someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al presupuesto de Egresos de la Federación, así como proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente.

El artículo 11° establece la necesidad de proyectos y programas de actividades aprobadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, dadas a conocer por las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación del sector que corresponda, para determinar las necesidades financieras.

El artículo 12° señala los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los Presupuestos Federales, así como del Distrito Federal. (Esos montos no han sido definidos)

Los artículos 13°, 14°, 15° y 16° señalan la contratación, aplicación y pago del financiamiento de las entidades del sector público cuando éstos sean del exterior o se concierten en moneda extranjera teniendo en cuenta la opinión de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos.

El capítulo IV regula la contratación de los financiamientos del Gobierno Federal, ejecutados solamente a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público y reitera que los financiamientos externos deben ser autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el artículo 18 los proyectos a cargo de las dependencias del Gobierno Federal que requieran financiamientos para su realización, deberán producir los recursos suficientes para su amortización y las obligaciones que se asuman, no deberán ser superiores a la capacidad de pago. La capacidad de pago de las dependencias del Gobierno Federal se establecerá en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes y otorga una restricción en cuanto a lo que puede entenderse como pasivo directo, (que son los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente) y el pasivo contingente (el resto del financiamiento hasta el pago total del mismo), tratándose de obligaciones derivadas de financiamiento de proyectos de infraestructura productiva a largo plazo, referidos a actividades prioritarias.

El capítulo V se refiere a la contratación de las entidades distintas al Gobierno Federal que no estén comprendidas dentro de los Presupuestos de Egresos, ni en las fracciones III a VI del artículo 1° de esta Ley, establece que solamente requerirán autorización previa y expresa cuando se trate de contratación de financiamientos externos y estén incluidos dentro del programa de deuda, salvo el caso de los que se obtengan para fines de regulación monetaria. En las instituciones bancarias cuando se trate de financiamientos originados en el ejercicio de dicho servicio, sólo requieren la autorización cuando deriven de concertaciones con instituciones del propio país o del exterior por las siguientes

operaciones: créditos directos a plazo mayor de un año; créditos sindicados, emisiones de títulos en serie o en masa, colocados y pagaderos entre el público inversionista; operaciones que originen pasivos contingentes y aceptaciones bancarias, de conformidad con las disposiciones de carácter general que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El capítulo VI llamado de la vigilancia de las operaciones de endeudamiento señala que las entidades acreditadas, ya sean del Gobierno Federal o del sector paraestatal, llevarán los registros de los financiamientos en que participen conforme a las reglas que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Deberán además proporcionar a la misma Secretaría, toda la información necesaria para llevar a cabo la vigilancia que le compete respecto a la aplicación de los recursos provenientes de financiamientos autorizados, con la periodicidad y en la forma que dicha Secretaría determine.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que se incluyan en los presupuestos de las entidades del sector público los montos necesarios para satisfacer puntualmente los compromisos derivados de la contratación de financiamientos. Además de prever la obligación de que las entidades del sector público prestarán todas las facilidades al personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para comprobar la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda. Así mismo la Secretaría vigilará la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados.

En el capítulo VII se localizan las obligaciones financieras, establece la existencia de un registro en donde se anotan las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades, en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en forma periódica los datos de la deuda pública. Toda modificación de los datos de todos los financiamientos contratados por las entidades, deberán tener los requisitos y formalidades relativos a su autorización. Toda modificación deberá ser comunicada a la SHCP.

En el capítulo VIII se menciona a la Comisión Asesora de Financiamientos externos cuyas labores serán coordinadas por un secretario técnico a cargo del Director General de Crédito y fungirá como órgano técnico auxiliar de consulta de la Secretaría de Hacienda en materia de crédito externo, integrado con un representante propietario y suplente de:

- a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público que la presidirá, y*
- b) El Banco de México. S.A.; Nacional Financiera, S.A.; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.; Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.; Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.; Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A.; Financiera Nacional Azucarera, S.A.; y de las entidades del sector público que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere conveniente.*

Esta Comisión tendrá como funciones de evaluar las necesidades de financiamiento del sector público federal; asesorar en el diseño de la política que deba adoptarse en materia de endeudamiento externo o en moneda extranjera, para el sector público federal; proponer las medidas de coordinación de las

entidades del sector público federal en todo lo que se refiera a captación de recursos externos para las mismas; estudiar los programas de financiamientos externos para las entidades del sector público federal; conocer y opinar sobre los estudios que se refieran a la deuda externa del sector público federal y recomendar políticas para mantenerla dentro de la capacidad de pago de dicho sector y del país, entre otras.

Por último, el primer artículo transitorio establece la entrada en vigor a partir del primero de enero de 1977 y el segundo transitorio determina la derogación del artículo 26 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, S.A., relativo a la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores y se abrogan las demás disposiciones legales que se opongan a la presente Ley.

La Ley fue expedida mediante decreto presidencial el 30 de diciembre de 1976 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del año de 1976.

4.2.1.1. REFORMAS DE LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

La Ley General de Deuda Pública había merecido críticas severas, en el ámbito doctrinal la falta de congruencia con la Constitución, al crear el concepto de “deuda pública” y no de “deuda nacional”; y por otro lado en el ámbito práctico dando una flexible actuación al Ejecutivo celebrando empréstitos, que en alguna

forma implicaba una renuncia por parte del Congreso a ejercer el control político que constitucionalmente le corresponde en materia de endeudamiento, de este modo la deuda externa tiene un vicio constitucional de origen. Por lo que nadie se sorprendió de que se presentará una iniciativa de modificación.

La primera reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1983 decretándose reformas: al artículo 1° fracción V, el artículo 9°, artículo 17, se adiciona un tercer párrafo al artículo 19; y se deroga el último párrafo del artículo 22. Cuyo propósito era el de sujetar a las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito en un control razonable, para no interferir en sus actividades.

En el año de 1988 se publica el 7 de enero en el Diario Oficial de la Federación las reformas siguientes: Reforma de los artículos 4° fracción III; 5° fracción IV; 12; 17 segundo párrafo, y se adicionan los artículos 3°, con un segundo párrafo; 6°, con un tercer párrafo, y 22 con un tercer párrafo. Esta vez la iniciativa presidencial obedecía a la regulación de programas financieros de las entidades paraestatales, a fin de que éstas siempre requieran autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la contratación de financiamientos externos manteniendo un control estricto de las operaciones relativas, bajo criterios que garanticen la adecuada supervisión y vigilancia de las mismas.

La última reforma fue el 21 de diciembre de 1995 con la adición de un tercer párrafo al artículo 18. El argumento de la iniciativa fue el financiamiento de

proyectos de infraestructura de largo plazo, era necesario reconocer el servicio de esos financiamientos debido a que dichos proyectos van haciendo exigible su pago en forma continua.

4.2.2. CONTRATACIÓN DE DEUDA PÚBLICA.

La fracción VIII, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como facultad del Presidente de la República la de contratar empréstitos, desde luego constitutivos de deuda pública, en virtud de que esa facultad le obliga a respetar los principios establecidos legítimamente.

Como hemos señalado, la máxima autoridad de las finanzas públicas es el Congreso de la Unión, en su conjunto o a través de la Cámara de Diputados. El Congreso de la Unión esta facultado para establecer y fijar las bases sobre las que el Ejecutivo puede contratar empréstitos, para aprobarlos, para reconocerlos y en su caso mandar a pagarlos al considerarlos como deuda nacional, por tanto el Congreso da los lineamientos en materia de endeudamiento público, y estos lineamientos inician su discusión en la Cámara de Diputados mediante la presentación de la iniciativa de la Ley anual de Ingresos, que autoriza los recursos que por los distintos conceptos puede recaudar la Federación, incluidos los provenientes de créditos externos (fracción VIII, del artículo 73 Constitucional). Asimismo la Cámara baja aprueba el presupuesto anual de gastos, que incluye, entre otras erogaciones, el pago de créditos. Finalmente la propia cámara revisa el

balance financiero general de cada ejercicio fiscal, a través de Cuenta la Hacienda Pública Federal (artículo 74 , fracción IV, constitucional).

La Ley General de Deuda Pública solo menciona la capacidad del Congreso para autorizar los montos del endeudamiento directo neto interno y externo, y no para intervenir en lo referente a las condiciones de contratación de dichos créditos.

La participación del Congreso de la Unión responde al hecho de que todo endeudamiento repercute en la población, quien será la que finalmente los pague, ya que la población esta representada por los integrantes del Poder Legislativo.

El Ejecutivo Federal se apoya de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual le corresponde manejar la deuda pública de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, además de realizar y autorizar todas las operaciones que se haga uso del crédito público, por ser la única responsable de contratar empréstitos y emitir valores para fines de inversión pública productiva, de elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública.

Además de estas facultades se concede otras facultades extra constitucionales al Ejecutivo, la de otorgar garantía a la contratación de deuda pública y la de ejercer montos adicionales de financiamiento cuando a su juicio se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan.

De esta manera el Ejecutivo Federal, quién decide por sí mismo, sin que exista otro mecanismo de control, las condiciones en que se comprometerá el crédito de la Nación.

En consecuencia, se presenta como una necesidad inmediata, el revisar las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública, en materia de requisitos de autorización de créditos públicos. Es imprescindible someter a la autorización del Poder Legislativo federal, además de los montos, las condiciones a que se sujeta la nación al momento de contraer un crédito.

Finalmente, hay que tener presente que aparte de las autoridades señaladas en el artículo 1° de la Ley General de Deuda Pública, los Estados y los Municipios también pueden contratar empréstitos, pero solamente cuando los fondos por obtener se destinen a inversiones productivas y con la restricción de que en ningún caso podrán contratarlos directa o indirectamente, con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera.

4.3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

La Ley General de Deuda Pública fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, cuyo exposición de motivos de la iniciativa decía:

Las circunstancias actuales en esta materia, caracterizada 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 nacionales y la reforma administrativa que ha propuesto el Ejecutivo para racionalizar la acción del sector público, han hecho concluir en el ejecutivo la necesidad de promover la expedición de una Ley General de deuda Pública...⁵⁸

En dicha exposición de motivos el Presidente José López Portillo, hizo ver a la Cámara de Diputados que los recursos con que contaba el Estado eran insuficientes para cubrir las necesidades del país, puesto que por una parte el desarrollo económico y social de México se encontraba ligado con la participación activa del gobierno en la producción de bienes y servicios, mediante la utilización de escasos recursos, y por otra parte, que el sector público buscaba la satisfacción de los requerimientos sociales. Por estas circunstancias era necesario que el Estado Mexicano recurriera a recursos públicos para que con aquellos pudiese obtener empréstitos a cargo del Crédito de la Nación, para no perjudicar el desarrollo integral del país.

La política de endeudamiento público que se planteaba consistía en obligar al Estado a planear cuidadosamente la obtención y aplicación racional del crédito que se requiere y que se contrata, por el hecho de que los recursos crediticios del sector público federal se enfocarían a la producción de bienes y servicios y que la utilización se dirija en específico a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social de la nación, capaces de generar ingresos necesarios para su pago o bien para que se empleen

⁵⁸ Ibáñez, *opus cit.*, (51) p 118 -119.

para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público. Una cuestión de fundamental importancia es que el servicio de la deuda pública se mantenga siempre dentro de la capacidad del pago del sector público y del país en su conjunto.

También en la exposición se dejó ver la importancia del ámbito internacional respecto del endeudamiento público, es decir que el crédito público debe de considerarse como un recurso moderno para el financiamiento del desarrollo del país. La deuda interna y la externa fue considerada en forma unitaria, por la interdependencia que guardan ambas, y como consecuencia se someten a vigilancia y control similar.

Sobre la programación de los empréstitos deberá seguir las bases que dicte el H. Congreso de la Unión, al aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. De dicha autorización derivará la formulación de un programa financiero que será administrado por el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a quién se le señala como el órgano responsable de las finanzas públicas.

La Ley General de Deuda Pública vigente se integra por 8 capítulos y un apartado de transitorios. Su articulado se compone de un total de 32 artículos y dos disposiciones transitorias. Desde mi punto de vista, en materia de endeudamiento público externo la ley concede amplísimas facultades al Ejecutivo Federal, pues este puede ejercer sin mayor restricción y solamente sujetas a

meros controles puramente formales del órgano legislativo, además aunque parecieran ser convenientes para enfrentar circunstancias extraordinarias en la economía del país, son tan amplias y discrecionales que han sido causa de constante crítica.

4.4. PROPUESTA DE REFORMA.

Al llevar a cabo el estudio en materia de deuda nos damos cuenta que es necesario recuperar las facultades del Congreso, para lograrlo debe hacerse la modificación de la Ley General de Deuda Pública, en específico al artículo 9° ubicado en el capítulo III, de la Programación de Deuda Pública, que a continuación se cita.

"Artículo 9°.- El Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en Presupuesto de Egresos de la Federación así como del Departamento del Distrito Federal.

El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria."⁵⁹

⁵⁹ Texto vigente desde el año 1983.

4.4.1. ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 9° DE LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

El artículo noveno de la Ley General de Deuda Pública establece en primer término que "el Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en Presupuesto de Egresos de la Federación así como del Departamento del Distrito Federal", es importante hacer notar la facultad que tiene el Congreso en autorizar las contrataciones de las deudas y sus montos como bien lo señala el artículo constitucional 73 fracción VIII, además de aprobar esos mismos empréstitos en el extranjero, reconoce y manda a pagar la deuda.

En primer término nos damos cuenta en la frase: "El Congreso de la Unión autorizará los montos..." del énfasis que se ocupa en esta redacción, siendo que el Congreso de la Unión de acuerdo con el artículo 72 constitucional fracción h), de la iniciativa y formación de las leyes, le corresponde regular.

"Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

h) La formación de leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuáles deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados;

Por otra parte, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta Pública, por lo que la Cámara de Diputados solo le compete examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. (Artículo 74 constitucional, fracción IV)

Con relación a esto último, inicia el proceso cuando el Ejecutivo somete las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados, está atiende primero la iniciativa de ingresos, para que una vez discutida y aprobada, la someta a la Cámara de Senadores para los mismos efectos, de acuerdo al artículo 72 constitucional, de la iniciativa y formación de leyes. Después la Cámara de Diputados se ocupará del Presupuesto de Egresos de conformidad a los artículos constitucionales 72 inciso h), y 74 fracción IV.

En cuanto a los montos de endeudamiento la Ley General de Deuda Pública establece en su artículo 12:

"Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los Presupuestos Federal y del Distrito Federal. El ..."

Con esto se manifiesta que es atribución del Congreso dar las bases de los montos para los empréstitos, es decir ver por los aspectos técnicos desde la fase de emisión de la deuda, la medición de los efectos que produce la deuda, pago de

intereses, operación de gestión: conversión y consolidación, hasta la fase del pago de la deuda, así como de otras de gran importancia que generalmente no se revisan ni son autorizadas por el Congreso; ya que estas atribuciones son otorgadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación al artículo 4 de la Ley General de Deuda Pública que establece:

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

I. Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública...

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

Es decir, por un lado el Congreso de la Unión autoriza la Ley de Ingresos donde se establece el monto de endeudamiento, dicho endeudamiento solo se refiere al directo por lo que el contingente no se localiza dentro del aprobado por el Congreso. Por lo que las bases expresadas no hacen referencia a los términos de la fracción VIII del artículo 73 constitucional.

Respecto al endeudamiento directo neto interno y externo, ha quedado ya definido con anterioridad en la doctrina aportada, por lo que se refiere según la nacionalidad de sus tenedores se localizan por un lado la deuda pública interna, aquella que es absorbida por la propia comunidad de cuyo gobierno la emitió; por lo tanto es una transferencia de ahorros del sector privado al sector público. Y la deuda pública externa, cuyos títulos que la representan, se encuentran en poder de los ahorradores de otras naciones. Y es directa neta porque deben ser

utilizados 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 una emergencia declarada por el Presidente de la República en términos del artículo 29 constitucional.

En lo que se refiere al financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal, queda establecido en el artículo 2 de la Ley General de Deuda Pública:

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

Queda claro que el financiamiento se refiere principalmente a los empréstitos que son un medio técnico basado en el principio que no hay coincidencia entre la magnitud de la corriente de gasto y la de ingresos en un tiempo dado. Siendo un medio para movilizar sumas anticipadamente que se reunirán posteriormente.

El Gobierno Federal, las entidades del sector público federal, así como del Departamento del Distrito Federal, al realizar sus actividades respectivas, necesariamente hacen uso de un presupuesto asignado, incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que hace el Congreso de la Unión, por lo que el presupuesto es la estimación formal del ingreso y gasto

para un período que normalmente tienden a seguir una política para lograr los objetivos fijados.

Al respecto Tena Ramírez comenta lo siguiente:

*"Pero lo que venía siendo inveteradamente una mera práctica del Ejecutivo, se ha convertido durante los últimos años en un problema más grave, al sancionar la ley misma esa costumbre de que el Ejecutivo comprometa por sí solo, sin la coparticipación constitucional del Congreso, el crédito de la Nación. Ello ha ocurrido con la expedición anual de la Ley de Ingresos, al delegar al Congreso en el Ejecutivo la facultad para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del Crédito público, incluso mediante la emisión de valores". La ley señala un límite cuantitativo para el ejercicio de la facultad delegada, las cifras de cada año aumentan y cuyo límite, por lo demás, tampoco es respetado...*⁶⁰

Por lo que es necesario que el Poder Legislativo en la práctica de las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, entre esos los externos, para que lleve a cabo las operaciones mismas de contratación.

*"Tal es la teoría de la constitución; la práctica es la otra. Los empréstitos que contrae el Ejecutivo comprometiendo el Crédito de la Nación, no suelen pasar por el conocimiento del Congreso, en los términos previstos por la mencionada fracción VIII. De este modo nuestra creciente deuda exterior tiene un vicio constitucional de origen. Acaso sea impracticable para la negociación de los empréstitos el sistema previsto por el precepto comentado, acerca de lo cual no nos corresponde opinar, más parece que no lo considero así la adición constituyente a la indicada fracción VIII, del 30 de Diciembre de 1946, que aumentó en los siguientes términos los requisitos para la contratación de empréstitos: "Ningún podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraen durante una emergencia declarada por el Presidente de la república en los términos del artículo 29".*⁶¹

⁶⁰ Vázquez, *opus cit.*(54) p 18-19.

⁶¹ *Ibidem.*, (54)18-19

De tal manera que al promulgar la Ley de Ingresos no puede implicar la aprobación de empréstitos a los que se refiere la Constitución.

El siguiente párrafo del artículo noveno expresa:

“El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.”

Comenzare analizando la palabra “informará”, según Vázquez Pando debió referirse al informe que anualmente debe rendir el Ejecutivo al Congreso, es decir, a la apertura de sesiones ordinarias donde el Presidente de la República presenta un informe por escrito manifestando el estado general que guarda la administración pública del país tal como lo establece el artículo 69 constitucional y no a la Cuenta Pública anual, por lo que no se debe de manejar de igual sentido la palabra informar con la obligación constitucional de aprobar que tiene el Congreso de la Unión, para que los empréstitos tengan validez.

La cuenta pública se encuentra integrada “por todos y cada uno de los estados contables y financieros, así como por la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y del Distrito Federal, en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de operaciones del

gobierno federal y del Distrito Federal y los estados detallados de la deuda pública⁶², de tal manera que el Ejecutivo informará trimestralmente los movimientos de la deuda, por consiguiente la revisión de la cuenta pública es llevada a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual será presentada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, facultad exclusiva, en la primera decena del mes de junio (artículo constitucional 74 fracción IV); siendo que la aprobación de los empréstitos públicos no compete a dicha Cámara como facultad exclusiva, sino también le compete a la Cámara de Senadores.

Por lo que si bien es cierto que el Congreso tiene esa facultad constitucional de autorizar las contrataciones de las deudas y sus montos, así mismo debe de formular razonamientos para aprobar esos mismos empréstitos en el extranjero, para reconocer y mandar a pagar la deuda exterior, sin embargo se le ha negado la atribución de vigilancia y está es llevada a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

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

VI. Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los

⁶² Garza, *op cit.*, (32) p 100.

compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas,y

VII. Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades.

4.5. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 9 DE LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

Exposición de Motivos

En las últimas dos décadas el endeudamiento en México nos ha mostrado las restricciones del desarrollo mexicano, por sus consecuencias en el gasto público, así como en los montos destinados al servicio de la deuda. Por ello es necesario una adecuada supervisión a esta materia.

El poder público no puede actuar sino a través de sus poderes, de modo que al hablar de empréstitos sobre el crédito de la Nación compete a dos poderes quienes se distribuyen responsabilidades: el Legislativo y el Ejecutivo. Al primero le corresponde dar las bases y aprobar los empréstitos; al segundo le corresponde llevar a cabo la contratación en términos de las primeras y sujetarlos a la aprobación del Congreso.

La Constitución ha establecido que en las cuestiones del Gasto Público se requiere la intervención de dos de los Órganos de Estado, mediante la aprobación

de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos Federal. La Ley de Ingresos autoriza al Ejecutivo Federal para que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se autorice, contrate y ejerza créditos, empréstitos, emisión de valores, el cual es objeto de análisis y cuestionamiento por parte del Poder Legislativo, en términos de lo ordenado en el artículo 73, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de mantener un equilibrio en la toma de decisiones de tan importante aspecto en el que hacer político, económico y social del país. En el Presupuesto de Egresos, se calcula el monto de las erogaciones para el servicio de la deuda pública; y se autoriza al Ejecutivo Federal para que realice las amortizaciones que juzgue conveniente.

En efecto lo anterior se ve corroborado en el texto de la citada fracción VIII del artículo 73 constitucional, el cual expresamente establece que es facultad del Congreso de la Unión dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional, señalando que dichos empréstitos no podrán celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, de donde se desprende que la materia de Deuda Pública es de tal trascendencia que solamente puede autorizarse para determinados y específicos propósitos.

Ello se confirma con el hecho de que en la propia Constitución se establece la obligación, a cargo del Ejecutivo Federal, de informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha Deuda.

Por todas las consideraciones expuestas es evidente que el artículo 9 de la Ley General de Deuda Pública necesita ser reformado, es decir, debe tener una modificación a los términos en que se encuentra redactada al establecer con claridad la participación del Congreso de la Unión en todas y cada una de las disposiciones que tengan relación con la Deuda Pública, sujetando de esta manera la actuación del Ejecutivo Federal a los límites establecidos por el primero de los órganos mencionados.

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

En esta parte se establece que el Congreso autorice los montos, es decir, solo es facultado para autorizar, al respecto la Constitución también lo faculta para la aprobación de éstos; por tanto se plantea que al aprobarse y autorizarse estos montos de deuda, el Congreso al contar con un órgano de vigilancia, Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, tenga la tarea de

revisión y supervisión, a efecto que los empréstitos contratados no afecten lo establecido constitucionalmente en el artículo 73 fracción VIII.

Si bien es cierto dicha unidad tiene por objeto analizar, informar, proyectar y hacer toda clase de documentos según acuerdo parlamentario, de 2 de abril de 1998, estos no podrán tener recomendaciones de política económica y social, por lo que es necesario que adquieran esa atribución para que se permita tomar las mejores decisiones para el país.

Por otro lado existe la necesidad de modificar: "el financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público y del presupuesto del Departamento del Distrito Federal", ya que no es congruente con la constitución al establecer que 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 contraen durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República, en los términos del artículo 29, ya que los montos de deuda autorizados se utilizan para financiar el presupuesto del gobierno federal y a las demás entidades, así como al Distrito Federal, en la practica el Gobierno Federal encuentra salidas para utilizar el total de endeudamiento que se incluye en la ley de ingresos anuales para financiar el déficit en que se incurre al programar de manera equivocada el presupuesto del gobierno.

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

La primera parte es congruente con lo que dice la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en su artículo primero y tercero; y con la Constitución en el artículo 74 fracción IV, sin embargo en la parte final, la que se refiere a: "no se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria" se propone que se computalizen dichos movimientos ya que resultara un mayor control por parte del Congreso sobre la operatividad de los empréstitos y no esperará a que se rinda el informe anual, lo que traerá como consecuencia una mejor vigilancia y supervisión.

La Reforma que se propone permitirá hacer posible dar una mayor transparencia en la contratación y aplicación de los recursos derivados de empréstitos.

PROYECTO DE REFORMA

CAPITULO III

De la programación de la deuda pública

Artículo 9.-

Corresponde al Congreso de la Unión revisar y aprobar los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Gobierno del Distrito Federal.

El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. **Se computarán los montos aprobados por el Congreso de la Unión** referentes a los movimientos de regulación monetaria.

CONCLUSIONES

1. La presente investigación ha tratado de demostrar que el endeudamiento externo ha afectado las finanzas públicas del Estado Mexicano reduciendo en este la capacidad de salvaguardar el bienestar de los mexicanos, violentando sus derechos fundamentales.
2. El fenómeno del desarrollo humano no es simplemente un problema social, económico y tecnológico: es también un problema institucional y político. Demostrando que al haber problemas de desarrollo hay problemas de gobernabilidad, una gobernabilidad desde la perspectiva del desarrollo humano es una gobernabilidad democrática, que vela por conseguir que las políticas económicas y sociales respondan a las necesidades y a las aspiraciones de los pueblos y que el objetivo de las políticas económicas y sociales sea la erradicación de la pobreza y la ampliación de las oportunidades que las personas tengan en su vida. Por consiguiente es necesario buscar mecanismos más eficaces para obtener su real protección.
3. La globalización del capitalismo cambia al mundo profundamente, ocasionando en México desequilibrios financieros en los ochentas, llegando a un límite de la capacidad de endeudamiento externo por una economía petrolizada, para iniciar un proceso de reestructuración.

4. En México la deuda externa actual y el pago del servicio de la misma, es un obstáculo para el desarrollo humano de la sociedad mexicana, teniendo repercusiones evidentes en la situación social y en las condiciones que presuponen la posibilidad de ejercicio de los derechos económicos y sociales del estado mexicano.

5. La afectación de los derechos individuales y colectivos de los mexicanos no ha sido lo único dañado en el proceso de endeudamiento, sino que el Estado mexicano ha reducido su capacidad de ejercer plenamente su soberanía, así como la facultad de autodeterminación, pero aún más, ha violentado sus normas nacionales sobre contratación de deuda externa, pasando por la soberanía del Poder Legislativo.

6. A través del análisis de las constituciones se observa que la facultad de tomar caudales por cuenta de la Nación, celebrar empréstitos o contratar la deuda era una facultad originaria primero de las Cortes, luego del Congreso, y por último del Ejecutivo, pero que en la actualidad tales actos quedan sujetos a las bases y aprobación del Congreso de la Unión.

7. La Constitución a través del artículo 73, fracción VIII, dispone un control económico y político por el poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, expresado en la Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación. Dicho control económico que ejerce en materia de crédito público el Congreso goza de cuatro facultades expresas, las cuales son; a) Dar las bases sobre las cuales el

Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, esto es el acto material legislativo, concretamente la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Ingresos de la Federación; b) Aprobar los empréstitos celebrados por el Ejecutivo; c) Reconocer la Deuda Nacional; d) Mandar a pagar la Deuda Nacional.

8. El control del Congreso esta sujeto a que se destine a obras que produzcan directamente un incremento a los ingresos públicos, excepto cuando se obtenga 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.

9. De tal manera que la Ley General de Deuda Pública otorga facultades amplísimas al Poder Ejecutivo Federal, a través de la Hacienda y Crédito Público, las cuales han limitado al Congreso en el ejercicio de la facultad de control de deuda nacional que constitucionalmente le corresponde; esto se aprecia en su artículo 9° de la citada ley, donde solo se faculta al Congreso de la Unión a autorizar los montos de endeudamiento directo neto, por lo que creo que dicha facultad se refiere a autorizar las contrataciones de la deuda y sus montos, de tal manera que el Congreso debe de tener la facultad de revisión de la misma, a efecto que los empréstitos contratados no afecten lo establecido constitucionalmente en el artículo 73 fracción VIII.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA - ROMERO, MIGUEL. Derecho Administrativo, Especial II. México. Edit. Porrúa, 1999.
2. ARRIAGA - VIZCAÍNO, Adolfo. Derecho Fiscal. XV Edición. México. Edit. Themis, 2000, p 558.
3. ARTEAGA - NAVA, Elisui. La constitución mexicana. 2ª Edición, México, Oxford University, 1999.
4. BAZANT, Jan. Historia de la deuda Exterior de México. 3ª Edición. México, Colegio de México, 1995. p 240.
5. BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 7º Edición, México, Porrúa, 1989. p 1058.
6. CAMPOS, Ricardo. El fondo monetario internacional y la deuda externa mexicana: crisis y estabilización. 2ª Edición, México: Plaza y Valdés, 1993. p 273.
7. CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo en México. 6º Edición, México, Siglo XXI Editores, 1986. p 240.
8. CASTREJON - GARCIA, Gabino. Derecho administrativo mexicano II (legislación y jurisprudencia). México, Cárdenas editores, 2000. p 502.
9. Coloquio sobre Aspectos Jurídicos de la Deuda Pública. Aspectos de la deuda externa. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 1990. p 209.
10. CONGRESO DE LA UNION, H. Cámara de Diputados. México a través de sus Constituciones: Antecedentes, Origen y Evolución, Tomo VIII. Arts. 73-75 "L" y "LII", Legislatura. México, Porrúa, 1985.
11. CONTRERAS - NIETO, Miguel. El derecho al desarrollo como derecho humano. México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2000. p 382.
12. FONROUGE - GIULIANI, Carlos M. Derecho financiero. Vol 2. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1962. p 958.
13. GARZA - DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. XIX Edición, México, Porrúa, 2001. p 1025.
14. GIRON - GONZALEZ, Alicia. Cincuenta años de deuda externa. México: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991. p 253.
15. GONZALEZ - FLORES, Enrique. Manual de Derecho Constitucional. 2º Edición, México, Textos Universitarios, 1965. p 212.

16. GURRIA, José Angel. La Política de la Deuda Externa. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. p 274.
17. Hirsch, Joachim. Globalización, capital y Estado. Traducción de Gabriela Contreras Pérez. México, UAM- Xochimilco, 1996. p 215.
18. IBÁÑEZ - AGUIRRE, José Antonio. Deuda externa mexicana: ética, teoría, legislación e impacto social. México: Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés, 1998. p 395.
19. IBÁÑEZ - AGUIRRE, José Antonio. México de la deuda externa a la deuda eterna: fundamentación económica y argumentación humanista. México: Universidad Iberoamericana. 1999. p 187.
20. Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e informática. El abc de las finanzas públicas. México, INEGI, 1994. p 35.
21. Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario. 2ª. Edición. Buenos Aires, Edit. Abeledo, 1996. p 958.
22. LUDLOW, Leonor y otros. Un siglo de deuda pública en México. México, Colegio de México, 1998. p 268.
23. MARTINEZ - SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1983. p 447.
24. MORENO - URIEGAS, Ma. De los Ángeles. Evolución de la deuda externa de México 1950-1993. México, Castillo, 1995. p 266.
25. MOYANO - BONILLA, Cesar. La deuda externa y la responsabilidad internacional del estado. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones jurídicas, 1994. p 219.
26. ORGAZ - PIERCE, José Abel. Deuda externa Pública mexicana y el nuevo orden económico. México: Instituto Politécnico Nacional, 1996. p 444.
27. ORTIZ, Edgar. The Global Structure of Financial Markets. London, Routledge, 1997. p 50.
28. OSORNIO - CORRES, Francisco Javier. Aspectos jurídicos de la administración financiera en México. México, UNAM, 1992. p 284.
29. PÉREZ - ROYO, Fernando. Derecho financiero tributario. Parte general. 9ª Edición, México, Editorial Civitas, 1999.
30. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. New York, Prensa Libros S.A., 2002. p 286.
31. RUIZ, Eduardo. Derecho Constitucional. México, Aguilar, 1902. p 410.

32. SAINZ - DE BUJANDA, Fernando. Lecciones de derecho financiero. 10 edición. Madrid, 1994.
33. SAINZ - DE BUJANDA, Fernando. Sistema de Derecho Financiero. Volumen I, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. p 840.
34. SEARA - VÁZQUEZ, Modesto. Derecho internacional público. 14 edición. México, Porrúa, 1993. p 741.
35. SEARA - VÁZQUEZ, Modesto. Las Naciones Unidas a los cincuenta años. México, Fondo de cultura económica, 1995.p 456.
36. SHCP. Deuda externa Pública Mexicana. México, Fondo de Cultura Económica, 1988. p 283.
37. SERRA - ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. Segundo curso. México, Porrúa, 1995. p 900.
38. TAPIA - HERNÁNDEZ, Silverio. Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999. p 344.
39. TENA - RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 36ª Edición. México, Porrúa, 2000. p 651.
40. TERRAZAS, Carlos. Los derechos humanos en las constituciones políticas de México. 2ª edición, México, Porrúa, 1991.
41. URIBE - GÓMEZ, José Candela. Normatividad en Materia de deuda publica. México, INDETEC. p 132.
42. VAZQUEZ - PANDO, Fernando Alejandro. La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales. México: Fondo para la difusión del Derecho, Escuela Libre de Derecho, 1990. p 219.
43. VILLEGAS, HECTOR B. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Tomo Unico. 5ª. Edición, Buenos Aires, Palma ediciones, 1993. p 857.

Otros

- **Apuntes del Seminario Taller Curricular de Derecho Administrativo.2002-2003.**
- **Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Diario de Debates.**

Diccionarios:

Diccionario Jurídico Mexicano. XIV edición, México, Porrúa – UNAM,2000.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley General de Deuda Pública.

Ley de Ingresos y de Presupuestos de Egresos de la Federación para 2002.

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

Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

Ley Orgánica del Banco de México.

Internet:

<http://www.shcp.gob.mx>

<http://www.inegi.gob.mx>

<http://www.onu.org.mx>

<http://www.derechos humanos.com>