



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ENEP ACATLAN

276

# ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL CREDITO PUBLICO

(APUNTAMIENTO  
DE ALGUNAS CONTRADICCIONES EN EL  
ORDENAMIENTO JURIDICO MEXICANO)

TESIS

Luis Angel Velazco Oliva

Asesor

Dr. León Cortiñas Peláez

México, Julio 1986



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# I N D I C E

## INTRODUCCION

### PRIMERA PARTE: NOCION E HISTORIA

1. Principios Generales del Crédito Público
  - 1.1 Concepto de Crédito Público
    - 1.1.1 Diferencia entre Deuda Pública y Empréstito.
    - 1.1.2 El Fideicomiso Público.
  - 1.2 La Misión del Crédito Público.
  - 1.3 La Naturaleza del Crédito Público.

### 2. Datos Históricos

- 2.1 El Primer Crédito Exterior
- 2.2 Leyes de Reforma
- 2.3 Constitución de 1857
- 2.4 Constitución de 1917

### SEGUNDA PARTE: DE LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA Y PARA-ESTATAL.

### 3. Poder Ejecutivo

- 3.1 Presidente de la República.
  - 3.1.1 Precedentes Históricos.
  - 3.1.2 Atribuciones
- 3.2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público
  - 3.2.1 Antecedentes Históricos.
  - 3.2.2 Atribuciones
    - 3.2.2.1 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
    - 3.2.2.2 La Ley General de Deuda Pública.
    - 3.2.2.3 Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 3.2.2.4. Ley de Ingresos de la Federación.
- 3.2.2.5 La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
- 3.2.2.6 La Ley de Hacienda del Departamento del - Distrito Federal.
- 3.2.2.7 Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal.
- 3.2.2.8 Ley de Planeación.
  
- 3.2.3 Dirección General de Crédito Público
  - 3.2.3.1 Datos Históricos.
  - 3.2.3.2 Atribuciones.
  
- 3.2.4 Tesorería de la Federación
  - 3.2.4.1 Atribuciones
  
- 3.2.5 Comisión Nacional Bancaria y de Seguros
- 3.2.6 Banco de México.
- 3.2.7 Nacional Financiera.
  
- 3.3 Secretaría de Programación y Presupuesto.
  - 3.3.1 Datos Históricos.
  - 3.3.2 Competencia.
    - 3.3.2.1 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
    - 3.3.2.2 La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
    - 3.3.2.3 El Presupuesto de Egresos de la Federación.
    - 3.3.2.4 Reglamento Interior de la Secretaría de -- Programación y Presupuesto.
    - 3.3.2.5 Ley de Planeación.
    - 3.3.2.6 Ley de Obras Públicas.
  
- 3.4 Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
  - 3.4.1 Precedentes Históricos.
  - 3.4.2 Competencia.

## CONCLUSIONES GENERALES

## INTRODUCCION

El Crédito Público a la luz de las ciencias tiene diversos matices sociales, económicos, políticos, históricos, psicológicos y jurídicos. De allí que el tema de este trabajo destaque en el estudio de las finanzas públicas, ya que implica una gama de factores que influyen en su estudio y en su práctica, observándose que una cuestión son las fantasías de los teorizantes y otra las manipulaciones de la realidad, lo que es norma plausible en los tratados, encuentra mil matices, sutilidades y complejidades en la práctica, que hacen imposibles su aplicación (1).

Por supuesto que ésto no debe ser fundamento para los yerros en la administración de un país, aun cuando sean explicables de ninguna manera son admisibles o justificables (2).

Cierto es que por la amplitud del tema hubo que centrarse en el aspecto jurídico, no significando ello "la ignorancia de los elementos extranormativos del ser del derecho, el empobrecimiento de la ciencia jurídica reducida al logicismo del mero juego de párrafos más o menos correctamente ajustados a la pirámide de la jerarquía normativa" (3) sino entendiendo al derecho como una estructura social integrada por factores que tienen la condición de elementos interdependientes, carentes de autonomía recíproca y entrelazados

(1) AZORÍN, p.83

(2) ZORRILLA MARTÍNEZ, 1983, p.9; CECENA CERVANTES, 1981, p.8

(3) CORTIÑAS PELÁEZ, 1978, p.12.

dialécticamente en su totalidad (4), subrayando la arbitrariedad de toda interpretación que se limite a la pura norma, pues no hay normas puras, sino entrelazadas con factores de poder, entrelazamiento cuya globalidad es el objeto de la ciencia jurídica (5).

Comprendiendo así al Derecho es vital plasmar algunos comentarios de los factores que conforman al Crédito Público en los Estados Unidos Mexicanos, puesto que desde el nacimiento del México Independiente ha formado parte del devenir histórico de la administración pública y que hoy por hoy es uno de los instrumentos de captación de recursos, tanto en lo interno como en lo externo, trascendentales para el desarrollo económico y social, mediante el cual se puede empeñar el porvenir de nuestro país que sólo nos pertenece -- como responsabilidad, por ello las decisiones políticas deben provenir de un análisis de la circunstancia, es decir de sus antecedentes, de los efectos inmediatos y de las consecuencias futuras, de lo contrario se omitiría la historia, lo que nos dejaría sin raíz -- alguna en la acción y se provocaría la ruptura social convirtiendo el mañana en un comienzo a partir de la quiebra de la nación (6).

Son por lo tanto, dos cuestiones las fundamentales en la administración del recurso del crédito público: La Planificación y -- La Organización de la Producción. Cuestiones que en nuestro país no han funcionado debidamente, sirvan de ejemplo el observar la no --

(4) CORTIÑAS PELÁEZ, 1978, p.15

(5) CORTIÑAS PELÁEZ, 1978, p.16

(6) GARCÍA CANTÚ, Excélsior, 9 de agosto de 1985.

existencia de un modelo económico integral, pues éste al plasmarse en los diversos programas del gobierno federal, no interrelaciona las diferentes políticas, como son: la fiscal, crediticia, financiera, monetaria, de precios y tarifas, de inversiones (Nacional y Extranjera), de comercio exterior, educativa, agraria, industrial, -- etc., por otra parte al querer gobernar "por decreto" se instituyen un sinnúmero de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y normas que en muchas ocasiones no solamente no aclaran las situaciones, sino que las complican estableciéndose extremos de contradicciones entre las disposiciones vigentes, requiriéndose por ende una revisión y simplificación jurídica en la administración pública.

B I B L I O G R A F I A

- AZORIN, El Político, Colección Austral, Madrid, España, 1978.
- CECENA CERVANTES José Luis, Planes sin Planificación, Revista Proceso, México, 1981.
- CORTIÑAS PELAEZ León, Un Derecho Administrativo Comunitario Latinoamericano, Revista Latinoamericana de Administración Pública, No. 7, México, 1978.
- GARCIA CANTU Gastón, Excélsior, México, 9 de agosto de 1985.
- ZORRILLA MARTINEZ Pedro G., Informe del Director General al Consejo de Administración de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A., México, 1983.



PRIMERA PARTE

NOCION E HISTORIA

1. Principios generales del crédito público.

S U M A R I O

- 1.1. Concepto de crédito público.- 1.1.1. Diferencia entre ----  
deuda pública y empréstito.- 1.1.2. El fideicomiso público.-  
1.2. La misión del crédito público.- 1.3. La naturaleza del ----  
crédito público.

1.1. Concepto de crédito público.- El Poder Público, para complementar su presupuesto y poder cumplir con sus cometidos (1), - se ve en la necesidad de recurrir al Crédito Público. Este cometido se cumple por el acto soberano (2) del Poder Público, mediante --- el cual obtiene recursos voluntariamente (3), de las instituciones o ciudadanos del país o extranjeros; éstos reciben títulos de cré-- dito, en los cuales el Poder Público, se obliga a pagar intereses - y a devolver el capital en el tiempo, en la moneda y a la tasa que se hubiere estipulado (4).

Alguna doctrina sostiene " que puede entenderse por Crédito Público, la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Es--

(1) Para el estudio de los cometidos: SAYAGUÉS-LASO, I, p. 48 y ss.; CORTIÑAS-PELÁEZ, p. 519, del mismo autor Revista del Tribunal - Fiscal de la Federación, 1986, p. 825 y Revista de la Facultad de Derecho, en Prensa.

(2) GIULIANI FONROUGE, II, p. 1004.

(3) RETCHKIMAN KIRK, p. 235; DUVERGER, pp. 123, 125.

(4) RETCHKIMAN KIRK, p. 237.

tado para obtener dinero o bienes en préstamo, basada en la confianza de que goza por su patrimonio, los recursos de que puede disponer y su conducta" (5).

Disentimos de este concepto, pues el Crédito Público, no es una aptitud, sino un cometido del Poder Público, estatuido por la Constitución Federal; en el caso de los Estados Unidos Mexicanos lo establece el artículo 73 fracción VIII y el 117 fracción VIII.

Por otra parte, la confianza de que goza por su patrimonio, los recursos de que puede disponer, y su conducta, no son ni las características, ni los elementos que componen el Crédito Público, sino más bien requisitos para ser considerados sujeto de crédito por las instituciones o individuos del país o extranjeros.

Otros definen al Crédito Público "desde el punto de vista jurídico, como un contrato en el cual una de las partes, el Estado, se obliga a pagar intereses y a devolver el capital en el tiempo, en la moneda y a la tasa que se hubiere estipulado, sin que, a pesar de su soberanía, pueda modificar las cláusulas de dicho contrato, bajo la pena de ser declarado en quiebra" (6).

Según esta noción, el Crédito Público es un contrato; siguiendo, en este sentido, a una parte de la doctrina, no consideramos que sea un contrato, sino un acto de soberanía (lo detallaremos cuando estudiemos la naturaleza del Crédito Público); además establece únicamente dos de sus características.

---

(5) GIULIANI FONROUGE, II, p. 1102.

(6) RETCHKIMAN KIRK, pp. 236-237.

1.1.1. Diferencia entre deuda pública y empréstito.- La diferencia radica en que el primero "es el conjunto de obligaciones del sector público de un país en un momento dado" (7) y el empréstito es el instrumento a través del cual el gobierno obtiene los recursos -- (8).

Debe también distinguirse del empréstito forzoso, que no puede ser considerado realmente como tal, pues le falta una de las características fundamentales, que es la voluntad de la parte otorgante - de los recursos (9).

1.1.2. El fideicomiso público.- A pesar de que algunas veces el fideicomiso sea constituido con recursos provenientes de un empréstito, esto no significa que el fideicomiso sea un instrumento por medio del cual el gobierno obtiene recursos, sino el medio para aprovechar éstos; ya que normalmente el fideicomiso toma la forma de una empresa; situación que se da constantemente en el sector público (10).

1.2 La misión del crédito público.- En nuestra época, el Crédito Público, es un instrumento de la política económica y financiera, complementario de los recursos fiscales. Por ello, es un acierto el señalamiento de que lo importante es el cambio operado en la --

(7) SANTILLÁN LÓPEZ, citado por CABRERA R., p. 1.

(8) GIULIANI FONROUGE, II, p. 1015.

(9) Si GIULIANI FONROUGE (II, p. 1013) lo considera un impuesto y -- DUVERGER (p. 124) como un impuesto extraordinario, en realidad lo que marcará la pauta será cada caso en concreto, ya que dependerá de que exista reembolso de la cantidad prestada.

(10) ACOSTA ROMERO, 1979, p. 238; Batiza, p. 22; para un estudio más extenso véase también a DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, p. 34; CERVANTES AHUMADA, p. 288; MANTILLA MOLINA, p. 60; PETRICIOLI TURBIDE, pp. -- 399-408.

consideración y la noción moderna de que el empréstito, oportuna y razonablemente utilizado, puede constituir un instrumento de gobierno y no, como antes, un mero expediente para cubrir gastos (11).

Por otra parte, se estima que "el crédito y la moneda, son instrumentos modernos de macroeconomía, complementarios de los recursos fiscales, como medidas rectificadoras de las fluctuaciones coyunturales y encauzadoras de la política financiera hacia objetivos de inversión máxima, ocupación plena y estabilización, o al menos hacia el aminoramiento de los efectos de inflación y deflación" (12).

Otra doctrina, afirma que empréstito y tesoro no proporcionan solamente un anticipo de ingresos; aseguran la financiación del impasse presupuestario, y acepta que el empréstito constituye una real fuente de ingresos, que se asemeja al impuesto, y su aprovechamiento es condicionado por las posibilidades materiales, que cuando se dan, plantean problemas de oportunidad (13).

Tiene razón esta postura, pero la misión del empréstito no es tan limitada.

La Constitución federal mexicana, en su artículo 73 fracción VIII, establece que los empréstitos podrán celebrarse para la

---

(11) GIULIANI FONROUGE, II, p. 1003; FAYA VIESCA, 1981, pp.163-166

(12) CORTINA GUTIÉRREZ, p. 259

(13) DUVERGER, pp. 122, 123, 131.

ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y por alguna emergencia declarada por el -- Presidente de la República, en los términos del art. 29 del mismo ordenamiento.

La Ley General de Deuda Pública de 1976, en su exposición de motivos, considera que cuando la Nación se ha visto obligada a complementar sus recursos con créditos, es con el fin de no diferir, en perjuicio del desarrollo económico y social, la producción de bienes y servicios indispensables para el bienestar de la población y el fortalecimiento de las bases del progreso nacional.

Es indiscutible que, en nuestros días, la deuda pública es un instrumento importante en la política presupuestaria de todos los países, pues de ella dependen, en parte, la estabilidad económica y el desarrollo socioeconómico (14).

Por ende, las misiones más importantes del Crédito Público deben ser:

1. Realización de obras públicas, tanto de infraestructura, como de creación de "servicios públicos" y su ampliación.

---

(14) RETCHKIMAN KIRK, pp. 23 y ss.

- II. Canalización de recursos hacia usos productivos (bienes y servicios).
- III. Compensación eventual en el proceso económico de ingreso y consumo.
- IV. Intermediación en el incremento de la oferta y la regulación monetarias.
- V. Cobertura de un déficit, financiamiento de gastos extraordinarios, o atención de una situación crítica (15).

Pero no debemos olvidar que, para el aprovechamiento de los recursos obtenidos a través del Crédito Público, la regla jurídica tendrá que establecer los lineamientos de programación, control y -  
vigilancia, sin ambigüedades.

1.3. La naturaleza del crédito público. - Siguiendo a la doctrina latinoamericana más autorizada (16), clasificamos a las distintas opiniones sobre la naturaleza jurídica del empréstito público, -  
en tres grupos:

- a) El primero, que considera al empréstito como un acto de soberanía, que origina una obligación unilateral de derecho público; corriente formulada por Luis María Drago.

---

(15) SERRA ROJAS, II, p. 94

(16) GIULIANI FONROUGE, II, pp. 1019 y ss.

- b) El segundo, hace depender la calificación del acto, de la soberanía legislativa del Estado, estableciendo un distingo entre empréstitos internos e internacionales (17), fortuna próxima a la de este trabajo.
- c) El tercer grupo asigna al empréstito naturaleza contractual y admite cuatro subdivisiones: contrato de derecho privado; contrato de derecho público; contrato reglamentario, o de colaboración, de naturaleza mixta; contrato sui géneris; los tratadistas mexicanos, se adhieren a esta última doctrina (18), que no tenemos el honor de compartir, como se veía.

Cabe destacar, que alguna doctrina francesa coincide en parte con esta doctrina mexicana, pues considera que el empréstito es un contrato de naturaleza especial, es un contrato de derecho público, en el que el poder y la autoridad del Estado se manifiestan en el marco contractual, para fijar las cláusulas de una forma unilateral y al suscriptor solamente le queda aceptar o rechazar el suscribirse al empréstito (19).

a) Nosotros coincidimos en parte, con la doctrina del acto de soberanía, porque efectivamente es un cometido que se cumple mediante actos soberanos, que producen una obligación unilateral y es

(17) "La segunda orientación a la que pertenecen WARIN, KAUFMAN, -- FREUD y FISCHER WILLIAMS"; citados por GIULIANI FONROUGE, II p. 1022.

(18) FRAGA, p. 397; SERRA ROJAS, II, p. 94; CERVANTES, p. 32.

(19) DUVERGER, p. 124

de Derecho Público; pero si tenemos que distinguir que la situación jurídica de un empréstito interno es diferente del extranjero (20).

La doctrina del acto de soberanía nace el 29 de diciembre de 1902, cuando el ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, el Dr. Luis María Drago, dirigió una nota al representante argentino en Estados Unidos del Norte encomendándole llamara la atención a -- dicho gobierno ante las medidas de fuerza adoptadas por Alemania, - Inglaterra e Italia contra Venezuela, por las que se pretendía el - cobro compulsivo de la deuda pública de dicho país americano.

Expresaba Drago que tal cobro compulsivo de los empréstitos, además de suponer la ocupación territorial para hacerlo efectivo, - está en pugna con los principios de los países del continente y en particular con la Doctrina Monroe (21).

Por otra parte se señala que en realidad su doctrina jurídica sobre el empréstito fue formulada concretamente en el estudio -- titulado los empréstitos del Estado y la política internacional, publicado en 1907 (22).

b) En resumen, sí es un cometido que se cumple mediante ac-

(20) En apoyo de la idea véase a RETCHKIMAN KIRK, p. 256; GROVES, p. 803; FAYA VIESCA, p. 194; SAMUELSON, pp. 402 y ss.

(21) RODRÍGUEZ ROSSI, p. 67

(22) GIULIANI FONROUGE, II, p. 1020



to soberano, en cuanto que está autorizado el Poder Público por la Carta Magna, (en el caso de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73 fracción VIII Constitucional), y por la Ley General de Deuda -- Pública; pero el problema de la situación jurídica diferente, es-- triba en que los créditos exteriores normalmente se rigen por la - legislación a que pertenece la institución o ciudadano acreedor.

Es innegable que ya no es posible conceptuar a la soberanía, al igual que Juan Bodino, como un poder absoluto y perpetuo. Concor damos así con la idea de que la soberanía es la capacidad de crear y de actualizar el derecho, tanto el nacional como el internacional, siendo obligación la de actuar conforme al derecho y con responsa-- bilidad por esa conducta; de aquí, puede derivarse la explicación - del derecho internacional, como orden jurídico de entes soberanos a los que obliga, pues ninguno puede tener supremacía sobre los otros (23).

Cabría apuntar que la observancia de las reglas jurídicas, - se halla también asegurada, en amplia medida, por ordenamientos -- jurídicos de carácter natural, social y normativo, por las situacio-- nes económicas de interés, por las normas convencionales, la reli-- gión, la moral y, asimismo, por los órganos de otras asociaciones - distintas del Estado (24).

(23) SEPÚLVEDA, p. 86

(24) HELLER, citado por DE LA CUEVA, p. 196

Por otra parte, en nuestra era, no es factible olvidar los ordenamientos no jurídicos, ni las grandes organizaciones económicas del presente: éstas pueden boicotear, suprimir el crédito, cerrar - empresas, etc., en virtud de que sus medios coactivos económicos, -- tienen tanto poder que llegan en ocasiones a minar el del Estado (25) .

Coronado, ilustre jurista del siglo pasado, en pasaje de su obra de Derecho Constitucional, plasma las características de la -- soberanía, que no necesitan mayor comentario:

- a) La independencia respecto de las demás naciones, la cual tiene, sin embargo, que restringirse algo en virtud de - los principios de derecho internacional o de los trata-- dos.
- b) La dignidad pública suprema, que no permite ofensas o ata-- ques a la honra y a la integridad de la nación.
- c) La unidad, condición necesaria de todo organismo; no se opone a ella la división de facultades en las partes que forman el Estado, y ;
- d) La potestad de constituirse y dar leyes, de ejecutarlas y aplicarlas o en otros términos, la plenitud del Poder Pú-- blico (26) .

---

(25) Actualidad de HELLER, *ibídem*, p. 254, cfr, en Homenaje a SAYA-GUÉS-LASO, I, Las contribuciones de STAINOV y de FURTADO, pp. 547-602.

(26) CORONADO, p. 118.

2. Datos Históricos.

S U M A R I O

2.1. El primer crédito exterior.- 2.2. Leyes de Reforma.-

2.3. Constitución de 1857.- 2.4. Constitución de 1917.

2.1. El primer crédito exterior.- Un párrafo de la época nos permite conocer cuál era la situación socioeconómica y política de los primeros años del México Independiente. En 1821, después de once años de guerra sin cuartel, (que recorrió los ámbitos de la gran colonia, llevando a todas partes el incendio, la muerte, y el aniquilamiento de fortunas grandes, medianas y pequeñas; guerra que agotadas tenía las rentas públicas, que había causado general pobreza y hecha lenta y difícil la reparación de manera que, en el fondo del brillante cuadro de la victoria), descubriase una situación obscura, desconsolante y propia para desalentar a los más templados corazones.

" En efecto, completamente exhaustas las arcas nacionales, sentían el enorme peso de las urgencias del momento. Sin nociones de economía política, poco se sabía sobre operaciones de crédito, el cual no era dable levantar en un día, y menos en circunstancias tan críticas, por la ruina de los capitales en el interior y la falta de relaciones en el exterior, donde aún conocido el hecho de la independencia, se ignoraba cómo se la podría afirmar, siendo por otra parte desconocidos los recursos del país, cuya fama de riqueza no -

era en aquellos momentos por sí sola, una garantía capaz de asegurar los intereses de los gobiernos o de los especuladores (...), deudas contraídas para subvenir a los gastos de la guerra, tanto de parte del gobierno colonial como de parte de los independientes; las esperanzas de amplia retribución por servicios más o menos importantes concebidas por numerosos individuos que no podían comprender la independencia sin disfrutar inmediato y personal provecho; la ingente necesidad de crear nuevos empleos y de dotarlos convenientemente; la dificultad de imponer un nuevo sistema tributario diverso del antiguo, que por ser obra de los dominadores, ya se le veía con repugnancia, aunque en lo general fuese conveniente y equitativo; la disminución de rentas por la extinción de algunos impuestos y por la natural paralización del comercio y de las industrias; todo esto y más daba una suma de problemas arduos a la vez que de apremiante y difícil solución" (27).

Según la doctrina, nuestra primera deuda pública exterior -- fue por \$16'000,000.00 de pesos y se contrajo en 1823 con la Casa -- Goldschmidt y Cia., de Londres (28).

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (29), el primer crédito exterior del Gobierno mexicano lo gestionó

(27) RIVA PALACIO, IV, p. 15.

(28) RANGEL COUTO, p. 99; LÓPEZ ROSADO, p. 134, este mismo autor se contradice en otra de sus obras (V, p. 117), pues el mismo empréstito lo cita con fecha de 1824.

(29) La Vieja Deuda, p. 13

Agustín de Iturbide, autorizado por Decreto del 25 de Junio de 1822, pero fue timado por un aventurero llamado Diego Barry (30), que habia ofrecido un préstamo de 10 millones de pesos, con la condición de que se adelantara un millón de pesos en libranzas, que el propio Barry -- giró contra la casa de Tomás Morton Jones, de Londres.

El empréstito con la Casa Goldschmidt negociado por Francisco de Borja Migoni es realmente el segundo; y el tercero, es el negociado con la Casa Barclay, Herring, Richardson y Cia., por veinte millones de pesos (31).

A la caída de Iturbide, la situación económica del país seguía siendo crítica, la minería, la agricultura, el comercio y la industria se encontraban trastornados, el gobierno sin erario y sin -- fuentes de donde obtener recursos para cubrir el gasto público, lo -- que obligó al Gobierno mexicano a recurrir al financiamiento exterior que, en la gran mayoría de los casos, era en condiciones muy desfavorables para nuestro país.

Los impuestos aduanales casi siempre garantizaban las operaciones realizadas, lo que venía a afectar la soberanía del país, pues además, permitía a empresas extranjeras vigilar la recaudación de los mismos.

(30) En apoyo véase RIVA PALACIO, IV, p. 86; REYES HEROLEZ, I. pp. - 186 y ss; Lorenzo de ZAVALA, citado por LÓPEZ ROSADO, V. p. 77.

(31) Los Presidentes, I, p. 24; RIVA PALACIO, IV, pp. 97, 106 y ss; La vieja Deuda, p. 15; México a través..., IV, pp. 10 y ss.

Los conflictos internos y externos, aunados a la falta de recursos, agravaron la situación financiera del país, lo que produjo el pago -- de los compromisos contraídos, aumentando por lo tanto, el monto de -- la deuda excesivamente.

2.2. Leyes de Reforma. - El 7 de noviembre de 1833 (32) Lorenzo de Zavala presentó al Congreso de la Unión un proyecto de ley -- sobre Deuda Pública, que constaba de 15 artículos, en los que propo-- nía la creación de la Dirección de Crédito Público, su organización y sus facultades.

Otro proyecto de ley sobre la misma materia, fue presentado por el doctor José María Luis Mora, el 20 de noviembre de 1833, quien sugería que el Estado se apoderara de los bienes del clero, los enajenara y con el capital obtenido pagara o amortizara la deuda.

Una Comisión especial analizó el proyecto de ley del diputado Lorenzo de Zavala y presentó, a su vez, otro proyecto de ley, teniendo como base las ideas de la propuesta de dicho diputado. Este nuevo proyecto ampliaba el número del personal de la dirección, estableciendo la forma de su designación, sus facultades y organización; -- además, fijaba la forma de obtener fondos para el pago de la deuda, sobresaliendo la utilización de los bienes del clero, como una de -- las principales fuentes de ingreso.

(32) Leyes de Reforma, I, pp. 3 y ss.

El 17 de febrero de 1834, la Comisión Especial de Crédito -- Público de la Cámara de Diputados, examinó el dictamen del 14 de noviembre de 1833, sobre el proyecto de ley del diputado Lorenzo de Zavala (iniciado en la Cámara de Senadores), para reducir el número de conventos y utilizar sus bienes para la amortización de la deuda pública, llegando a la conclusión de que las medidas sugeridas eran -- excesivas, por lo que la comisión especial presenta su propio proyecto, estableciendo que en cada convento vivieran de ocho a diez religiosos, y así, los conventos que resultaran sobrantes en los estados, serían adjudicados a éstos y los que estuvieran ubicados en el Distrito Federal y territorios podrían ser utilizados para el pago de la deuda pública (33).

La Ley del 25 de junio de 1856 (34), en su artículo 32, estableció que con motivo del pago de impuesto por enajenación de bienes, se podría pagar una parte del impuesto con bonos de la deuda interior.

Benito Juárez (35) y su ministerio expusieron a la nación, el 7 de julio de 1859, en la ciudad de Veracruz, su programa de Gobierno, en el cual se incluía su postura en materia de deuda pública: "La enajenación de las fincas y capitales del clero que, según lo ya dicho en otro lugar, deberán ser declarados propiedad de la nación, se hará admitiendo en pago tres quintas partes en títu-

(33) Véanse comentarios de José María LUIS MORA, en REYES HEROLLES, III, p. 130.

(34) La Administración, I, p. 726; Leyes de Reforma, I, p. 19

(35) La Administración, II, p. 39; Leyes de Reforma, II, pp. 43, 44 y 45.

los de capitalización o de deuda pública interior o exterior, sin distinción alguna, y las dos quintas partes restantes en dinero efectivo pagaderas en abonos mensuales, distribuidos en cuarenta meses, a fin de que la adquisición de esos bienes pueda hacerse aún por aquellas personas menos acomodadas, dando los compradores o redentores, por la parte de dinero efectivo, pagarés a la orden del portador, con hipoteca de la finca vendida o de aquella que reconocía el capital redimido, y entregando la parte de títulos o bonos, en el acto de formalizarse el contrato de compraventa o redención".

"También se aplicarán a la amortización de la deuda interior y exterior, los terrenos baldíos o nacionales que existan actualmente en la República, enlazando estas operaciones con proyectos de colonización".

"El gobierno cree que, aplicados prácticamente estos dos grandes medios de amortización para todas las obligaciones pendientes del erario, desaparecerá una gran parte de los títulos de capitalización, así como de la deuda pública en general. Respecto de la deuda exterior y de la que se halla reducida a convenciones diplomáticas, el gobierno procurará con empeño su extinción, ya con la enajenación de bienes nacionales, ya con la de terrenos baldíos; pero si esto no se lograse, seguirá respetando, como lo hace hoy, lo pactado con los acreedores, entregándoles puntualmente la parte asignada al pago de intereses y amortización de capitales, porque tiene la convicción, de que sólo de esta manera podrá la nación ir recobrando el crédito y buen nombre que ha perdido por no observar, fielmente, esa conducta".



En la ley del 13 de julio de 1859 se fijó que se podía pagar una parte del bien eclesiástico en venta, con créditos de la deuda pública, cualquiera que fuera su denominación u origen.

Debido a la triste penuria económica por la que atravesaba la República en el año de 1861, a causa de la sangrienta guerra civil que acababa de pasar, el 17 de julio del mencionado año se publicó una ley que ordenó la suspensión de los pagos por dos años, aún de deudas extranjeras" (36), y fundó una Junta Superior de Hacienda para el manejo de los bienes del clero y la liquidación de la deuda pública, lo que ocasionó la invasión de 1862, a pesar de que el Congreso de la Unión derogó el decreto el 23 de noviembre de 1861, para cumplir con las peticiones hechas por los acreedores que eran: España, Inglaterra y Francia.

El monto de esa deuda era de \$82'316 290.86; que se descomponía de esta manera: deuda inglesa, \$69'994 552.54; deuda francesa \$2'860 762.03; deuda española, \$9'460 986.29 (37).

Igualmente se nos proporciona una cifra parecida, aunque es menor en \$683 729.76 (38).

### 2.3. Constitución de 1857.- Ningún artículo constitucio--

(36) MUÑOZ y PÉREZ, p. 31; en el mismo sentido véase a Los presidentes, I, pp. 458, 460 y ss; RIVA PALACIO, V, p. 467; La Administración, II, p. 134.

(37) RIVA PALACIO, V, p. 474.

(38) LÓPEZ ROSADO, p. 136.

nal, aparte del 72, establece o menciona disposición alguna en materia de crédito público, en el texto original, y el cual, en su fracción octava, facultaba al Congreso para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pudiera celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Nos explica la doctrina de la época que el " Congreso da al Ejecutivo las bases para celebrar los empréstitos, porque se necesita que esta operación se efectúe con discreción y unidad de pensamiento, a reserva de que las Cámaras aprueben tales empréstitos, -- pues tratándose de sacrificios que se imponen a la nación es claro que debe intervenir el Poder Legislativo".

" También se confiere al Congreso la facultad de reconocer y mandar pagar la deuda nacional, porque es preciso dar sobre este punto reglas fijas y generales, a fin de no preferir a ciertos -- acreedores con agravio de los demás. Las condiciones y términos para el pago de la deuda corresponden, por lo consiguiente al Congreso, en virtud del principio de Derecho Público que autoriza a los gobiernos para arreglar aún en contra de la voluntad de los acreedores, la manera de satisfacer sus deudas corrientes, principio que se apoya en las exigencias del servicio público, que no puede desa-

tenderse ni abandonarse por cubrir un interés particular" (39).

Aquí aparece el segundo precepto que trata sobre empréstitos y según la doctrina, la razón para que éstos sean conocidos, en primer lugar, por la Cámara de Diputados, "es por relacionarse con asuntos en que más directamente se interesa el pueblo (al cual representan los diputados), como significan los sacrificios en sangre y dinero que la nación hace para sostener su independencia y sus instituciones políticas" (40).

Por otra parte, el 18 de diciembre de 1901, se adicionó al artículo III la fracción VIII (41), que prohíbe a los estados: emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con

---

(39) CORONADO, pp. 151-152, subrayado nuestro.

El autor citado dice las Cámaras, porque el 13 de noviembre de 1874 (dato que él mismo proporciona), se reforma el artículo 51 de la Carta Magna de 1857, que en principio sólo creaba la Cámara de Diputados, pero en virtud de la reforma se establece de nuevo la Cámara de Senadores, que había suprimido el referido ordenamiento.

Por ende, el mismo 13 de noviembre, se modificó el artículo 70, autorizándose a cualquiera de las Cámaras a conocer primero de las iniciativas de ley exceptuando los proyectos que se relacionen con empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, en los cuales le corresponde a la Cámara de Diputados iniciar el debate.

(40) CORONADO, p. 144.

(41) CORONADO, p. 215; en apoyo de las modificaciones legislativas - véase a RUIZ, pp. 193, 222, 246 y 368; RODRÍGUEZ, pp. 44, 56 y 68; SERRA ROJAS, pp. 157-158; Los Derechos, VIII, p. 501.

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.

La doctrina de esta segunda mitad del siglo XX (42), al referirse a la adición de 1901 comete doble yerro: el primero, señalar que la anterior reforma se hizo al artículo 117, dado que la Constitución vigente en 1901, era la del 57, cuyo artículo 117, dice que las facultades concedidas a la Federación se entienden reservadas a los estados; y el segundo yerro consiste en aseverar que el artículo 73 fracción VIII, concede la misma facultad a la Federación, siendo que es el artículo 72 fracción VIII de la Constitución del 57, -- el que fundamenta la reforma, y no el 73 del mismo ordenamiento.

2.4. Constitución de 1917. - Nuestra Carta Magna vigente, en el capítulo segundo, sección tercera, fija las facultades del Congreso en materia de crédito público, en su artículo 73 fracción VIII que, en principio, sigue los lineamientos de la ley fundamental del 57 en su artículo 72.

Pero el 30 de diciembre de 1946 (43), se reforma la fracción octava del citado precepto, añadiendo lo siguiente: 'Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, --

---

(42) TENA RAMÍREZ, p. 175.

(43) TENA RAMÍREZ, p. 373; BURGOA ORIHUELA, p. 623.

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".

La doctrina (44) justifica la existencia del precepto, al estimar que en algunas ocasiones el Estado podría necesitar recursos extraordinarios, en las cuales no fuera conveniente incrementar las contribuciones.

La afirmación de Tena es acertada; sin embargo, habría que agregar que el Crédito Público es necesario como coadyuvante del desarrollo socioeconómico del país (45).

El artículo 72 reglamenta la facultad de la Cámara de Diputados para conocer primero de los asuntos que traten sobre empréstitos.

En el artículo 117, también fracción VIII, se prohíbe a los estados "emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directamente 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".

---

(44) TENA RAMÍREZ, p. 373

(45) Ver lo relativo a la misión del Crédito Público, supra, (1.2).

Mediante adición a la fracción VIII, el 17 de octubre de -- 1953 (46), se estableció además que: "los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos, sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus res-- pectivos ingresos".

La más reciente reforma a esta fracción (47), del 19 de di-- ciembre de 1980, en su exposición de motivos, señala que "el papel del Crédito Público local será cada día más importante como instru-- mento complementario para financiar el desarrollo estatal y munici-- pal.

Y que, por su importancia y significado, la facultad estatal de comprometerse económicamente, debe estar sujeta a una autodisci-- plina que asegure su ejercicio prudente y responsable.

Actualmente, el texto de la citada fracción dice que se pro-- hibe a los estados "contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o par-- ticulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligacio-- nes o empréstitos sino cuando se destinan a inversiones públicas -- productivas, inclusive los que contraigan organismos descentraliza-- dos y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las -

---

(46) TENA RAMÍREZ, p. 175.

(47) Separata 1980, p. 11.

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".

B I B L I O G R A F I A

PRIMERA PARTE

- ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría general del derecho administrativo, Porrúa, México, 1979.
- BATIZA Rodolfo, Principios básicos del fideicomiso y de la administración fiduciaria, Porrúa, México, 1977.
- BURGOA Ignacio, Derecho constitucional mexicano, Porrúa, México, 1976.
- CABRERA RUIZ Jorge, Las facultades del ejecutivo federal en materia de deuda pública, tesis, U.N.A.M., México, 1981.
- CERVANTES AHUMADA Raúl, Títulos y operaciones de crédito, -- Herrero, México, 1978.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1980.
- CORONADO Mariano, Elementos de derecho constitucional mexicano; U.N.A.M., México, 1977.



- CORTINA GUTIÉRREZ Alfonso, Curso de política de finanzas -- públicas de México, Porrúa, México, 1977.
- CORTIÑAS-PELÁEZ León, Recensión sobre ACOSTA ROMERO Miguel, T. general del derecho administrativo, México: Vivienda, VI, 6, nov-dic. 1981, pp. 610-621.
- CORTIÑAS-PELÁEZ León, El cometido esencial de hacienda y la ratificación del nombramiento de sus "empleados superiores" por el senado, México: Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2a. Epoca. Año VII. Núm. 75, Marzo de 1986, -- pp. 825-869.
- CORTIÑAS-PELÁEZ León, Teoría general de los cometidos del poder público, México: Revista de la Facultad de Derecho - de México, 1986, en prensa.
- CUEVA Mario de la, La idea del estado, U.N.A.M., México, 1975.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ Jorge A., El Fideicomiso ante la teoría general del negocio jurídico, Porrúa, México, 1975.
- DUVERGER Maurice, Hacienda pública, Bosch, Barcelona, 1980.
- FAYA VIESCA Jacinto, Finanzas públicas, Porrúa, México, -- 1981.

- FRAGA Gabino, Derecho administrativo, Porrúa, México, 1978.
- GIULIANI FONROUGE Carlos, Derecho financiero, Depalma, Buenos Aires, 1978.
- GROVES Harold, M. Finanzas públicas, Trillas, México, 1975.
- HELLER, Hermann, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- La administración pública en la época de Juárez, Secretaría de la Presidencia, México, 1973, 3 vols.
- La vieja deuda exterior titulada de México, S.H.C.P., México 1960.
- Ley general de deuda pública, S.H.C.P., México, 1977.
- Leyes de Reforma, S.H.C.P., México, 1979
- LÓPEZ ROSADO Diego, Ensayos sobre historia económica de México, U.N.A.M., México, 1965.
- LÓPEZ ROSADO Diego, Historia y pensamiento económico de México, U.N.A.M., México, 1972.
- Los Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, Manuel Porrúa, México, 1978, 13 vols.

- Los Presidentes de México ante la Nación, Cámara de Diputados, México, 1966.
- MANTILLA MOLINA Roberto, Derecho mercantil, Porrúa, México - 1979.
- México a través de los informes presidenciales, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, 25 vols.
- MUÑIZ y PEREZ Daniel, Don Benito Juárez y Doña Margarita Maza S.H.C.P., México, 1972.
- Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique SAYAGUES-LASO, I.E.A.L., Madrid, 1969.
- PETRICIOLI ITURBIDE Gustavo, Cincuenta años de banca central, FCE, el trimestre-económico, México, 1981.
- RANGEL COUTO Hugo, Derecho económico, Porrúa, México, 1980.
- RETCHKIMANN K. Benjamín, Introducción al estudio de la economía pública, UNAM, México, 1977.
- REYES HEROLLES Jesús, El liberalismo mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- RIVA PALACIO Vicente y otros, México a través de los siglos, Edit. Cumbre, México, 1972.
- RODRIGUEZ Ramón, Derecho constitucional, UNAM, México, 1978.
- RODRIGUEZ ROSSI Víctor Ernesto, El crédito público, efectos y empleo, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1981.

- RUIZ Eduardo, Derecho constitucional, UNAM, México, 1978.
- SAMUELSON Paul A., Curso de economía moderna, Aguilar, Madrid, 1979.
- SAYAGUES LASO Enrique, Tratado de derecho administrativo, Barreriro y Ramos, S.A., Montevideo, 1974.
- Separata Legislativa de 1980, Secretaría de Gobernación, México, 1981.
- SEPULVEDA César, Derecho internacional, Porrúa, S.A., México 1980.
- SERRA ROJAS Andrés, Derecho administrativo, Porrúa, S.A., México, 1981.
- SERRA ROJAS Andrés, Derecho económico, Porrúa, S.A., México 1981.
- TENA RAMIREZ Felipe, Derecho constitucional mexicano, Porrúa, S.A., México, 1977.

SEGUNDA PARTE

DE LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA Y PARAESTATAL

3. Poder Ejecutivo

S U M A R I O

- 3.1 Presidente de la República.
  - 3.1.1 Precedentes históricos.
  - 3.1.2 Atribuciones.
- 3.2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
  - 3.2.1 Antecedentes históricos.
  - 3.2.2 Atribuciones.
    - 3.2.2.1 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
    - 3.2.2.2 La Ley General de Deuda Pública.
    - 3.2.2.3 Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
    - 3.2.2.4 Ley de Ingresos de la Federación.
    - 3.2.2.5 La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
    - 3.2.2.6 La Ley de Hacienda del Departamento - del Distrito Federal.
    - 3.2.2.7 Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal.
    - 3.2.2.8 Ley de Planeación.
  - 3.2.3 Dirección General de Crédito Público.
    - 3.2.3.1 Datos históricos.
    - 3.2.3.2 Atribuciones.
  - 3.2.4 Tesorería de la Federación
    - 3.2.4.1 Atribuciones.
  - 3.2.5 Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
  - 3.2.6 Banco de México
  - 3.2.7 Nacional Financiera
- 3.3 Secretaría de Programación y Presupuesto.
  - 3.3.1 Datos históricos.
  - 3.3.2 Competencia.
    - 3.3.2.1 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
    - 3.3.2.2 La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
    - 3.3.2.3 El Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.3.2.4 Reglamento Interior de la Secretaría  
de Programación y Presupuesto.

3.3.2.5 Ley de Planeación.

3.2.2.6 Ley de Obras Públicas.

3.4 Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

3.4.1 Precedentes históricos.

3.4.2 Competencia

### 3.1 Presidente de la República.

3.1.1. Precedentes históricos.- No obstante que en los Estados Unidos Mexicanos el sistema de gobierno actual, es un presidencialismo puro (1) y que ya desde la Constitución de 1824 existe el sistema presidencial (2), no se ha establecido un artículo a rango constitucional que expresamente faculte al Presidente de la República para obtener recursos a través del Crédito Público (3). Aun cuando desde la época de la colonia se tiene la influencia de los reyes españoles, quienes buscaron una centralización del aparato político, sobre todo en lo relativo a la organización de la hacienda pública (4).

(1) CARPIZO, 1979, p. 17; GONZÁLEZ COSTO, 1981, p. 210, señala que el sistema mexicano tiene una naturaleza mixta, apuntando los artículos 29 y 93 constitucional, como un "rasgo" de gobierno parlamentario; aquí ese autor olvida que desde 1917 los únicos que se llaman ministros son los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Arts. 94, 95 y 96, de nuestra Constitución Federal) y los colaboradores del Presidente de la República son denominados secretario del despacho o de Estado (Arts. 82, - 89 fracción II, 90, 91, 92 y 93).

(2) CARPIZO, 1980, p. 271 y ss.

(3) Excluimos a la Constitución de Apatzingán, pues según De la Madrid Hurtado (1980, p. 200, y 1982, pp. 131-132), el sistema de gobierno implantado por esta Constitución fue convencional o de Asamblea; y en cuanto a la vigencia de la misma se recomienda — ver a GONZÁLEZ AVELAR (pp. 32-50) pues tiene razón el autor — (p. 32), cuando comenta que "la exegética constitucional posterior redujo la importancia de la Constitución a un mero instante en la historia de las ideas de la insurgencia o a un testimonio para conocer las que de sus autores cristalizaron en el documento".

Por otra parte, de manera contraria a lo anterior, a ésta se le considera un antecedente remoto de nuestro sistema presidencial GONZÁLEZ COSTO, 1981, p. 208.

(4) GONZÁLEZ COSTO, 1982, p. 22 y ss.

A partir de la Constitución de 1857, al autorizarse al Congreso de la Unión para legislar en materia de Deuda Pública, es cuando implícitamente (5), se faculta al Poder Ejecutivo para recurrir al Crédito Público (6). Por ende serán las leyes secundarias - las que regulen las atribuciones del Ejecutivo en el tema.

En otros países que también se rigen por un sistema de gobierno presidencial, como por ejemplo los Estados Unidos de América, tampoco existe en su Carta Magna, un artículo que expresamente faculte al Presidente para recurrir al Crédito Público, pero sí hay la autorización explícita al Congreso (7). Asimismo, en varios países latinoamericanos, es el Poder Legislativo el titular de las atribuciones en la materia tratada (8).

3.1.2. Atribuciones. - Quizás los legisladores de 1857, quisieron limitar las atribuciones del Presidente, en el rango constitucional lo lograron, pero como son las leyes secundarias - las que las fijan, éstas le dan al Ejecutivo prácticamente atribuciones irrestrictas, aun cuando el Congreso de la Unión tenga que aprobar los empréstitos, reconocer y mandar pagar la deuda, así lo demuestra el artículo 3º, párrafo segundo de la Ley de Ingresos de la Federación de 1986 (9) y el artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública.

(5) Véase para el estudio de las facultades implícitas a TENA RAMÍREZ, p. 123 y ss.; CARPIZO, 1980, p. 100.

(6) La Constitución de 1824 no cita al Ejecutivo, remitirse a los Derechos, VI, p. 646; TENA RAMÍREZ, 1981, p. 156.

(7) RODRÍGUEZ Ramón, p. 69; SCHWARTZ. I, p. 224.

(8) CHAPOY BONIFAZ, p. 12 y ss.

(9) Véase a CARPIZO, 1979, p. 145.



La adición de 1946, a la fracción octava del artículo 73 constitucional, limita aún más las atribuciones del Presidente, al instituir que sólo deberá recurrirse al crédito público para financiar obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos (10), pero esta modificación es inadecuada, porque restringe excesivamente las atribuciones del Ejecutivo, quien no podría apoyar el desarrollo socioeconómico (véase misión del Crédito Público), supra, & 1 2, por lo que debería rectificarse esta adición, ya que en la práctica se viola constantemente.

Ahora bien, siendo que el Presidente de la República, ejerce sus atribuciones por conducto de las Secretarías de Estado, las estudiaremos en los apartados siguientes.

### 3.2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.2.1. Antecedentes históricos. - Ya desde la expedición del Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal el 8 de noviembre de 1821, se dispone que le corresponden los negocios pertenecientes a la Hacienda Pública en sus diversas rentas, a la Secretaría de Estado y del despacho universal de Hacienda.

El Decreto del 21 de septiembre de 1824, denominado Reglas -

---

(10) En apoyo véase a GONZÁLEZ COSÍO, 1972. p. 153

para la Administración de la Hacienda Pública de la Federación en los Estados, en el artículo quinto autorizaba a los comisarios generales, (que eran la máxima autoridad hacendaria en las entidades federativas, nombradas por la federación), a administrar todos los ramos que se -- destinen al crédito público (11).

En el período de la Reforma es donde se dictan el mayor número de leyes que tendían a normalizar la situación caótica de la Deuda Pública, producto de que "México era un país sólo desde el punto de vista político y territorial, pues tanto en su vida económica como en su organización social la realidad tendía fronteras y establecía abismos casi infranqueables, que amenazaron constantemente su unidad como nación".

"La extensión considerable de su territorio, la escasa población, la carencia de comunicaciones y transportes, el retraso económico y los violentos contrastes sociales, así como la formación natural de estrictos intereses locales, muy alejados los unos de los otros, hacían de México una entidad política que tenía mucho de ficción. El país se divide en zonas de actividad económica prácticamente aisladas, de carácter consuntivo, donde el escaso comercio era el único vínculo interno".

"La única fuerza aglutinante, por su estructura interna, la extensión de su patrimonio y su presencia en todo el país, era el --

---

(11) DUBLÁN, I, pp. 559, 716, 717; SERRA ROJAS, 1981, II, p. 149

clero".

"La corriente separatista que en ciertos Estados de la República llegó a ser el corolario natural de una estructura económica y social tan frágil, pudo ser dominada gracias precisamente a la contradicción dialéctica que enfrentó al pueblo mexicano con el único poder social que tenía dimensiones nacionales".

"El triunfo del movimiento liberal republicano sobre ese poder social y sus aliados extranjeros no sólo liberó a las principales fuerzas productivas del país y estableció un nuevo contexto de relaciones en México, sino aseguró al mismo tiempo la integridad del territorio nacional y sentó las bases para un proceso de unificación nacional económica y social que, aunque todavía habría de exigir una profunda conmoción revolucionaria, liquidó sin embargo una época convulsiva, cuya única salida parecía ser el desmembramiento del país, si no su completa desaparición" (12).

Entre otras causas que influyeron sobre la crisis económica del México independiente cabe apuntar, que el "comercio extranjero, no solamente obtenía ventajas enormes de la anarquía que reinaba en el país, sino incluso contribuía a mantenerla mediante préstamos considerables de dinero, a fin de tener la oportunidad de descontarle al gobierno, con 45% de rebaja y seis meses de anticipación, los derechos de aduana que deberían pagar los navíos. Estos préstamos que

---

(12) LÓPEZ CAMARA, pp. 4-6.

no eran nunca completamente pagados constituían una buena parte de la deuda exterior de México" (13) . .

Entre las principales disposiciones legales de esta época cabe destacar las siguientes:

(\*) Reglamento de la Secretaría de Hacienda, de 27 de mayo de 1852, que dice en su artículo segundo que "el Ministerio queda organizado para su despacho en seis secciones directivas", siendo la segunda "de crédito público, en todo lo perteneciente a la deuda interior y exterior" (14) .

El reglamento del 25 de junio de 1852, del Ministerio de Hacienda, establece la distribución de ramos del servicio de Hacienda, correspondiendo a la segunda sección directiva: "Junta de Crédito Público; Crédito Exterior; Convenciones diplomáticas, Agencia de la República Mexicana en Londres; Legaciones y consulados en lo relativo al Crédito Público; Rezagos que proceden de créditos en favor de la hacienda pública" (15) .

Reglamento interior de la Junta de Crédito Público, con fecha 24 de agosto de 1852 (16) , el cual fija los procedimientos a seguir en las libranzas que gire mensualmente la Tesorería General en favor de la citada junta, y contra el contingente de los estados. Asimismo,

(13) LÓPEZ CAMARA, p. 167.

(\*) SIERRA Carlos, p. 89, menciona que el 30 de noviembre de 1850, se expidió una ley que creó una Junta de Crédito Público.

(14) La Administración, I, p. 264

(15) La Administración, I, p. 266

(16) La Administración, I, p. 278.

señala los pasos a seguir para el pago de la amortización y las funciones del personal de la Junta de Crédito Público.

El reglamento para el Ministerio de Hacienda, de 9 de diciembre de 1853 (17), en el capítulo de las secciones, artículo 13 cita que: "La sección cuarta conocerá de todos los asuntos referentes al crédito público, conforme a los reglamentos de la materia: tomará datos de todos los pagos que deban hacerse por cuenta del erario en toda la República, y formará mensualmente los presupuestos parciales -- del Distrito de México, de los departamentos y territorios, los cuales, aprobados que sean por el jefe supremo de la nación y autorizados por el secretario del despacho, pasarán a la Tesorería General -- para su pago. Esta sección queda autorizada para pedir por escrito o de palabra a todas las oficinas de la República, los datos que haya menester para llenar su objeto".

El 26 de enero de 1861, por Decreto de gobierno, "se extingue la junta de crédito público, cuyas labores se desempeñarán, en la -- parte que se estime conveniente, por una sección de la Tesorería General" (18).

Reglamento expedido por la Secretaría de Hacienda para el -- gobierno interior de la Junta Superior de Hacienda, del 17 de agosto de 1861, (19), establece el procedimiento a seguir en el manejo de -

(17) La Administración, I, p. 451

(18) La Administración, II, p. 335

(19) La Administración, II, p. 492. y ss

todo lo relativo a la deuda pública, pero cabe destacar dos artículos, a saber:

Artículo 13.- "Llevarán los oficiales tres libros: uno en -- que consten pormenorizadas todas las operaciones de liquidaciones: otro de las amortizaciones que se hagan de la deuda, y el tercero -- de créditos pendientes".

Artículo 14.- "El jefe y los oficiales primero y segundo -- formarán cada mes un estado general de los - créditos que se haya amortizado, especificando la manera con que se haya hecho esta operación".

El Decreto de 20 de agosto de 1867, del Ministerio de Hacienda, reforma la planta de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito -- Público, señalando en su artículo segundo que: "con el carácter de -- provisionales, y por el tiempo que fueren necesarias, se agregan a la contaduría mayor dos secciones liquidatorias de la deuda interior, de las que la primera examinará, glosará y liquidará los créditos procedentes de la guerra de intervención, sostenida por el país desde fines de 1861, y la segunda, todos los demás créditos pertenecientes a la deuda flotante de la nación" (20).

Decreto del Ministerio de Hacienda con fecha 19 de noviembre de 1867, que establece las reglas para reconocer y liquidar la deuda flotante de la nación (21).

Por su trascendencia histórica, sin menoscabo de las anteriores, es importante el decreto del 10. de diciembre de 1867, en que se dispone se suspenda el derecho adicional de amortización de la deuda pública, conforme al artículo 11 del decreto del 31 de enero de 1856, y se pague con acciones de las que se emitan para la construcción del ferrocarril de Veracruz a la Ciudad de México (22).

En el reglamento económico del Ministerio de Hacienda, del 1º de octubre de 1869, es la primera vez que no se establece una sección específica para el manejo de la deuda pública, facultándose a varias de sus secciones para conocer de ésta.

Las facultades otorgadas a las secciones citadas por este reglamento, en algunos de sus artículos son los siguientes:

Artículo 85.- "Son obligaciones de la sección primera: ---  
Fracción XXIV.- Cuidar de que las cantidades que por cualquier motivo se inviertan en amortización de la deuda en las oficinas de su dependencia, se remitan por sus valores, los documentos a la tesorería, para su amortización" (subrayado nuestro).

(21) La Administración, III, p. 226 y ss.

(22) La Administración, III, p. 289

Artículo 87.- Los trabajos de la sección segunda se dividirán en cinco mesas, de la manera siguiente: II.- La mesa segunda, a cargo del oficial primero llevará el gran libro de la deuda, asentando clara y distintamente cada uno de los créditos que la forman, por liquidación y reconocimiento, practicados conforme a las reglas que se han establecido o se establecieron en las leyes relativas. III.- La mesa tercera, a cargo del oficial segundo, despachará todos los negocios relativos a la deuda exterior del país, a cuyo efecto llevará los libros indispensables para tener un perfecto conocimiento de su procedencia, monto e interés que venza cada uno. IV.- La mesa cuarta, a cargo del oficial tercero, tendrá las mismas obligaciones que el oficial segundo, relativamente a la deuda interior" (énfasis nuestro).

Artículo 92.- Son obligaciones de la sección tercera: Fracción XIX.- "Cuidar que las oficinas de su dependencia remitan a la Tesorería los bonos o créditos que se reciban para su amortización". Fracción XXI.- "Prevenir que se haga una liquidación de todo lo que se adeude al erario y lo que éste deba hasta la fecha, y que se le envíe, cuidando en lo sucesivo de tenerla mensualmente por lo que se vaya practicando, y con el resultado en fin de año dará cuenta de la sección quinta" (subrayado nuestro).

Artículo 94.- "La sección cuarta se dividirá en cinco mesas, en el orden siguiente: II.- La mesa segunda tendrá a su cargo el ramo de la deuda pública perteneciente a la partida del presupuesto de egresos que corresponde al Ministerio de Hacienda" (subrayado nues--



tro). (23).

El último decreto de esta época, antes de la muerte de don Benito Juárez, es el del 10 de marzo de 1872, que instituye las instrucciones y formularios para llevar el gran libro de la Deuda Exterior e Interior de la Nación, mencionados en el capítulo VIII del reglamento anteriormente referido (24).

Después de esta etapa, se dan una serie de intentos para regularizar la Deuda Pública, tanto interna como externa que además -- tenían el propósito de disminuir la alta tasa de interés, (25) pagada hasta esos momentos; de los cuales destacan el Decreto del 14 de junio de 1883, que autoriza al Ejecutivo a disponer la forma, condiciones y plazos para el reconocimiento, liquidación, consolidación y conversión de la deuda, con un interés máximo de tres por ciento anual (26); este Decreto fundamenta la posterior ley para la consolidación y conversión de la deuda nacional, del 22 de junio de 1885 (27), que es considerada como una de las leyes hacendarias más trascendentes en la historia de nuestro país (28).

---

(23) La Administración III, p.p. 759-765

(24) La Administración III, p. 1358

(25) Véase la Administración III, p. 215-216, en donde Juárez en -- una carta dirigida al General Ramón Corona no aprueba un convenio, por considerarlo ruinoso para el país. Asimismo, afirma -- que es resolución del Gobierno "que cesen de una vez para siempre esos convenios leoninos..."

(26) Legislación, II, p. 405 y ss.

(27) Legislación, II, p. 415 y ss.

(28) La Vieja Deuda, pp. 30-31

El Decreto del 2 de junio de 1899, para la Conversión de la Deuda Pública Mexicana pagadera en Oro, contratada en Berlín, Alemania, en marzo de 1888, entre cuyos objetivos, tuvo el de proporcionar recursos al Estado Mexicano para cubrir su presupuesto de Egresos, tal como lo cita la exposición de motivos de este Decreto (29).

Decreto que crea la Deuda Interior amortizable y autoriza la emisión de estos bonos el 6 de septiembre de 1894, el cual en su artículo primero, menciona: "se crean para la unificación de los diversos títulos de la Deuda Pública, expedidos en calidad de subvención, con arreglo a las concesiones otorgadas a empresas ferroviarias y de obras de utilidad pública, y para la consolidación de la deuda flotante posterior al 1° de julio de 1882". Con la característica que estos bonos se pagarán en pesos fuertes de plata (30).

La suspensión del servicio de la deuda exterior, a partir del decreto del 12 de mayo de 1914 (31), motivó que posteriormente se realizaran varios convenios (siendo los más importantes el de 1922, 1942 y 1946), en los que participan los Comités Internacionales de Banqueros con Negocios en México formados con representantes de los acreedores de la deuda exterior de los Estados Unidos Mexicanos (estos comités son disueltos en julio de 1954 (32)).

---

(29) Legislación, II, p. 243 y ss.

(30) Legislación, II, p. 441 y ss.

(31) La Vieja Deuda, p. 53.

(32) Legislación, III, p. 202

En cuanto a las causas que produjeron esta suspensión se puede indicar: las dificultades monetarias y financieras enfrentadas por el país; la inflación, agravada por el constante recurso a las nuevas emisiones de billetes; la fuga de divisas; el contrabando, la sustracción de las monedas de oro y plata en circulación y la especulación (33).

Uno de los efectos que ocasionó esta falta de cumplimiento de las obligaciones contraídas, fue que el gobierno financiara sus programas de inversiones con emisión de circulante, pues no podía recurrir al Crédito Público (34).

Finalmente el gobierno mexicano decide amortizar anticipadamente esta vieja deuda exterior en el año de 1960 (35).

3.2.2. Atribuciones.:- Después de los principios constitucionales que ya señalamos, las atribuciones de la Secretaría de Hacienda

---

(33) GREEN, 1976, p. 121.

(34) Tres años, BETETA Ramón, p. 26; En lo que se refiere a la obtención de nuevos empréstitos en estos años, se podría considerar a los de la Deuda Petrolera (legislación, III, p. 373 y ss), y los otorgados a través del Export-Import Bank de los Estados Unidos desde 1941; por otro lado cabe mencionar que GREEN, 1976, p. 121, señala que nuestro país siguió recibiendo empréstitos exteriores, aunque después se contradice (1981 p. 18), afirmando que no recibe préstamos desde 1914 hasta la segunda guerra mundial.

da y Crédito Público se encuentran dispersas en diversos ordenamientos, los cuales veremos en este punto.

3.2.2.1. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Así tenemos primero la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.), la cual establece las bases por las que se regirá la organización de la administración pública federal, tanto - la centralizada como la paraestatal, por ende, en su artículo 31 estatuye las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.y C.P.), en materia de deuda pública, en las fracciones que a continuación se citan:

VI.- "Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la Administración Pública Federal, considerando las necesidades del Gasto Público Federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público (\*) y la -- sanidad financiera de la Administración Pública Federal".

---

(35) La Vieja Deuda , p. 70; GREEN, 1976, p. 123.

(\*) Habrá que preguntarle al legislador el significado preciso de utilización razonable, pues así se presta a interpretaciones convenencieras y según intereses.

VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que incluye al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito.

IX.- Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público.

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

XI.- Dirigir la política monetaria y crediticia.

XII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito.

3.2.2.2. La Ley General de Deuda Pública.- Por otra parte, la Ley General de Deuda Pública (L.G.D.P.), que tiene su base en la ley y artículo anteriormente citados, trata de recoger en un solo ordenamiento las diversas disposiciones jurídicas que sobre este asunto se han promulgado (tal como lo menciona la exposición de motivos); ésta se compone de treinta y cuatro artículos (dos transitorios) y ocho capítulos, divididos de la siguiente manera:

Capítulo I, Disposiciones Generales (Tres artículos).

Capítulo II, De las Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Cinco artículos).

Capítulo III, De la Programación de la Deuda Pública (Ocho artículos).

Capítulo IV, De la Contratación de los Financiamientos del Gobierno Federal (Dos artículos).

Capítulo V, De la Contratación de Financiamiento para Entidades Distintas del Gobierno Federal (Cuatro artículos).

Capítulo VI, De la Vigilancia de las Operaciones de Endeudamiento (Cuatro artículos).

Capítulo VII, Del Registro de Obligaciones Financieras (Tres artículos).

Capítulo VIII, De la Comisión Asesora de Financiamientos Externos (Tres artículos).

Ahora bien, en base a la división de la ley de deuda anteriormente citada, vamos a llevar a cabo el análisis de algunos artículos de esta ley, que según nuestro punto de vista adolecen de graves faltas, las cuales producen que el objetivo buscado no se cumpla cabalmente; entremos pues a la revisión de éstos.

Aun cuando la L.G.D.P., tiene su fundamento en la L.D.A.P.F., y ésta establece por separado el manejo por vía de dos secretarías de Estado, los ingresos (S.H.C.P.) y los egresos (Secretaría de Programación y Presupuesto, S.P.P.); no obstante en la L.G.D.P., en lo relativo a los egresos, en el área de deuda, no se le otorga ningun--

na atribución a S.P.P., contraviniendo así a la L.O.A.P.F., a la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público (L.P.C.G.P.) y la ley de obras públicas (L.O.P.) a pesar de que entró en vigor posteriormente, y ahora con la modificación a la L.O.A.P.F., de diciembre de 1982, donde se crea la Contraloría General de la Federación (C.G.F.) se reitera esta contravención.

Así, el artículo 3º de la L.G.D.P., atribuye a la S.H. y C.P., la capacidad de aplicar, interpretar y expedir las disposiciones necesarias para el cumplimiento de esta ley, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 31 de la L.O.A.P.F., omitiendo la competencia de la S.P.P. y de la C.G.F., en la materia.

En el mismo sentido el artículo cuarto (L.G.D.P.), en tres de sus fracciones, contiene violaciones a otras leyes, ya que dice que corresponde a la S.H. y C.P. la facultad de:

"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 (...)"

Esta función corresponde, primero, a la S.P.P., en virtud de la disposición de la L.O.A.P.F., en su artículo 32 fracciones VIII,

XII y XVI (36) y de la L.P.C.G.P., en sus artículos 1º, 2º, 5º y 38 -- (37); y, en segundo término, a la C.G.F.; por lo señalado por la -- L.O.A.P.F., artículo 32 Bis fracciones V y VIII (38).

(36) A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el -- despacho de los siguientes asuntos:

" VIII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;

XII. Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XVI. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación y evaluación.

(37) Los artículos 5º y 38 especifican el criterio legislativo preceptuado en el art. 1º:

" El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto".

Al respecto el artículo 2º define que "el gasto público federal incluye las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública (...)" (subrayado nuestro).

(38) A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

" V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal; (subrayado nuestro).

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, (...)"



La fracción V, al apearse a lo dispuesto por el artículo - 73 fracción VIII de la Carta Magna, comete el mismo error, pues dice que la S.H. y C.P., podrá otorgar la garantía del Gobierno Federal para la realización de operaciones crediticias, siempre que éstas, estén destinadas a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas, que generen los recursos suficientes para el pago del crédito. Lo anterior lo consideramos un error porque la misión del Crédito Público no es tan restringida (39), y como ya lo dijimos -- (supra, numeral 3.1.2.) esta disposición se viola constantemente en la práctica pues gran cantidad de empréstitos no son destinados para fines que produzcan los recursos para su pago.

Otra fracción que debería ser facultad de S.P.P., es la séptima, puesto que vigilar que se realicen los pagos de capital o interés de los créditos contratados implica una erogación de acuerdo con el artículo segundo de la L.P.C.G.P.

El artículo 5º en su fracción III, incurre en la misma errata que la fracción precedente, en vista de que tomar las medidas de carácter administrativo para el pago del principal, liquidación de intereses, comisiones y gastos financieros que se deriven de los -- empréstitos concertados, todos los cuales también son egresos. Asimismo, convenir con los acreditantes la constitución de fondos de - amortización para el pago de los valores que se rediman, debe ser -

---

(39) Véase el punto 1.2, relativo a la misión del Crédito Público.

facultad de la S.P.P., pues ellos son egresos por el fundamento reiteradamente asentado.

Por otra parte, el artículo 7° reincide en el desacierto al facultar a la S.H.y C.P., para supervisar el manejo que hagan las entidades, de recursos provenientes de financiamientos, ya que olvida el mandato de la L.O.A.P.F.y la L.P.C.G.P.

La autorización que da el artículo 10° al Ejecutivo Federal (para que el Congreso de la Unión, al aprobar la ley de ingresos, le autorice) a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Es una atribución innecesaria puesto que, en cualquier momento puede pedir la autorización a la Comisión Permanente (Artículo 79, Fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); además con una adecuada planificación y programación, las probabilidades de que se presenten estos imprevistos son mínimas, pues se supone que la previa elaboración de los planes, está orientada a la búsqueda de las condiciones óptimas de realización de los objetivos fijados por el gobierno, contemplándose los medios concretos para alcanzar estos objetivos y, entre estos medios, se encuentran los requerimientos financieros (40).

---

(40) BETTELHEIM, p. 60

En cuanto al artículo 16, se vuelve a prescindir de la S.P.P., debido a que se faculta a la S.H. y C.P., para revisar el monto de las partidas que las entidades deban destinar anualmente para cubrir el servicio de la deuda, a fin de considerarlo en el presupuesto de egreso de la Federación.

El artículo 17 considera que el Ejecutivo Federal está constituido por dependencias que son las secretarías de Estado y los departamentos administrativos con exclusión del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.); esta excepción es realmente incongruente: primero, porque el Presidente de la República es el que nombra al Gobernador del Distrito Federal (Artículo 89, Fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), la L.O.A.P.F., en su artículo 26, establece al D.D.F., como una dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión y además el artículo 74 Frac. IV de nuestra Carta Magna, estatuye que la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del D.D.F., se presentarán a la Cámara de Diputados por conducto del Ejecutivo Federal.

Por lo que respecta al artículo 18, cita que las dependencias del Gobierno Federal que requieran financiamiento para sus programas, deberán producir los recursos suficientes para su amortización. Aquí es aplicable lo que indicamos en el artículo 4, fracción V. (supra, pp. 42 43 )

En lo referente al capítulo sexto, De la vigilancia de las operaciones de endeudamiento, tres de sus artículos reafirman la -

Infracción a los preceptos referentes a la competencia de la S.P.P., y C.G.F. De este modo, el artículo 23 ordena que las entidades de la administración pública federal proporcionen a la S.H.y C.P., toda la información necesaria para llevar a cabo la vigilancia, respecto a la aplicación de los recursos obtenidos a través del crédito público; el artículo 24 establece que la S.H.y C.P., vigilará que se incluyan en los presupuestos de las entidades, los montos necesarios para cumplir con el servicio de la deuda; y el artículo 25, fija que las entidades darán todas las facilidades al personal de la S.H.y C.P., que acuda a comprobar la debida aplicación y manejo de la deuda.

Por su parte, el artículo 32, en lo tocante a las facultades de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos, en su fracción II, indica que podrá opinar respecto de la aplicación de los recursos provenientes de financiamientos externos. Potestad que también debiera conferirse a la S.P.P.

3.2.2.3. Por lo que se refiere al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del 26 de agosto de 1983, únicamente exponemos aquí las facultades concedidas al secretario, subsecretario, oficial mayor y Procuraduría Fiscal de la Federación, (en virtud que las otorgadas al resto de las unidades administrativas, las veremos en posteriores apartados en base a su importancia), en materia de Crédito Público, mismas que son las siguientes:

Art. 4°. En lo que toca al D.D.F., el secretario podrá ejercer directamente o a través de las unidades administrativas de la -

S.H. y C.P., la facultad de autorización, — para la gestión y contratación de créditos y financiamientos y control de su deuda pública — que establece la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y las demás que señalen otras disposiciones legales.

Art. 5°. El secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

I.- Proponer al Presidente de la República las políticas financieras, crediticia, monetaria y de ingresos del sector público, en congruencia con la política económica general del país y los programas de gobierno; dirigir la aplicación de dichas políticas y aprobar los planes y programas respectivos.

X.- Contratar, en representación del Ejecutivo Federal, créditos internos y externos a cargo del Gobierno Federal, pudiendo nombrar representantes para que intervengan en la negociación de los mismos y en la suscripción de los documentos relativos.

Art. 6°. Los Subsecretarios tendrán las siguientes facultades:

I. Recibir en acuerdo a los titulares de las unidades administrativas de su adscripción y resolver los asuntos que sean competencia de las mismas.

Art. 7°. El Oficial Mayor tendrá las siguientes facultades:

II. Establecer los sistemas de contabilidad de los ingresos

federales, de los movimientos de fondos y de la deuda pública federal, así como consolidar los estados y resultados de las operaciones relativas a los conceptos antes mencionados, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría responsables de dichas misiones.

Incluimos a la Procuraduría Fiscal de la Federación, a pesar de que no se le faculta expresamente a intervenir en los asuntos del Crédito Público; en efecto las fracciones tres y doce del artículo noveno, dejan abierta empero esta posibilidad, ya que la letra del citado precepto dice así:

Compete a la Procuraduría Fiscal de la Federación:

Frac. III.- Formular los proyectos de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos que el Secretario proponga al Presidente de la República y las demás disposiciones de observancia general en las materias de la competencia de la Secretaría, así como preparar proyectos de convenciones sobre asuntos hacendarios y fiscales de carácter internacional, interviniendo en las negociaciones respectivas.

Frac. XII.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales y a la Secretaría en toda clase de juicios, de investigaciones o de procedimientos administrativos ante los tribunales de la República y ante las demás autoridades, siempre que dicha representación no corresponda al Ministerio Público Federal, y en este último caso, proporcionarle los elementos que sean neces-

rios; así como ejercitar las acciones, excepciones y defensas de -- las que sean titulares e interponer los recursos que procedan ante los citados Tribunales de la República (41).

3.2.2.4. La Ley de Ingresos de la Federación.- En lo que -- respecta a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio -- fiscal de 1982 (y posteriores concordantes) las atribuciones en la materia de deuda se encuentran en únicamente dos artículos, el 2º y el 19, que apuntamos seguidamente:

Por el artículo 2º, se autoriza al Ejecutivo federal, por -- conducto de la S.H.y C.P., para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, que no rebasen los montos -- netos de 400 mil millones de pesos por endeudamiento interno y de -- 257 mil millones de pesos por endeudamiento externo, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, para el financiamiento del presupuesto de egresos de la Federación para 1982.

Asimismo, se faculta al Ejecutivo Federal a ejercer o au-- torizar montos adicionales de financiamientos cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraor-- dinarias que así lo exijan.

También queda autorizado el Ejecutivo para que, a través -- de la propia S.H.y C.P., emita valores en moneda nacional y contra

---

(41) MORENO PADILLA, pp. 177-182.

te empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria, en los términos de la referida ley general de deuda pública.

Del ejercicio de estas facultades dará cuenta el Ejecutivo oportunamente al Congreso de la Unión, especificando las características de las operaciones realizadas.

Aquí cabe destacar lo que habíamos dicho en los comentarios al Art. 10 de la ley general de deuda pública, en el sentido de ser una atribución innecesaria la de facultar al Ejecutivo federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento.

Por el artículo 19, "La S.H.y C.P. no inscribirá en el Registro de obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, las obligaciones o empréstitos que las entidades federativas o los municipios contraigan para destinarlas a inversiones públicas productivas, cuando los mismos en sus ordenamientos locales tengan establecido gravámenes tributarios, sea cual fuere el aspecto que se les dé, con violación de los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracción V y 131 de la Constitución General de la República, sobre las fuentes de imposición privativas de la Federación.

La S.H.y C.P., comunicará los casos de violación de este precepto a la S.P.P., para los efectos legales correspondientes". (subrayado nuestro).

Por otra parte, el artículo 11 de la misma ley de ingresos indica que: " Cuando los organismos y empresas propiedad del Go---



bierno Federal, comprendidos en esta ley, incrementen sus Ingresos como efecto de aumentos en la productividad o modificación en sus precios y tarifas, los recursos así obtenidos serán aplicados prioritariamente a reducir el endeudamiento neto del organismo o empresa de que se trate, o a los programas a que se refiere el Presupuesto de Egresos de la Federación" (subrayado nuestro).

Sería conveniente que se facultara a la S.H. y C.P., para -- vigilar el cumplimiento de esta disposición.

Sobre la ley de ingresos de la federación para el ejercicio de 1986 cabe apuntar que se mantiene el texto del artículo segundo, desaparece el artículo 19 y se modifica el artículo 11, quedando de la siguiente manera (42): "cuando los organismos descentralizados y las empresas propiedad del Gobierno federal, incrementen sus ingresos como efecto de aumentos en la productividad o modificación en sus precios y tarifas, los recursos así obtenidos serán aplicados - prioritariamente a reducir el endeudamiento neto del organismo o -- empresa de que se trate, o a los programas a que se refiere el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de -- 1986".

Según esta modificación entendemos que ya no sólo las pa-- raestatales comprendidas en la ley de ingresos, deberán sujetarse a este precepto.

---

(42) Estos cambios se dan a partir de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1983.

3.2.2.5. La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. - Mediante esta ley se establecen otras determinaciones - en el área de crédito público (en esta parte excluimos a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, citada infra, en el punto 3.2.5.)

Dada la trascendencia de la expropiación de la banca es necesario aquí mencionar dos momentos, uno antes de la expropiación y otro a partir de ella, pues la legislación existente en el primer momento era amplia y compleja, además permitía bastantes posibilidades de control a las autoridades financieras y fiscales del país sobre la oferta monetaria y de otros agregados financieros (43), - aun cuando no siempre se aprovechó. Ahora con la expropiación de la banca (44), no sólo se podrá tener este control, sino reorientar el sistema financiero, monetario y crediticio supeditándolo al interés general (45), así como apoyar al Poder Público en el cumplimiento de sus cometidos y, por ende, desterrando de la banca los intereses particulares de rentabilidad y lucro (46) que contribuían a entorpecer la independencia y desarrollo económico.

---

(43) GÓMEZ OLIVER, p. 20

(44) En el decreto publicado el 1° de septiembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación e instaurada a rango constitucional en el artículo 28 párrafo 5°, en el decreto publicado el 17 de noviembre del mismo año en el Diario Oficial de la Federación: texto confirmado en las adiciones y modificaciones publicadas en el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983.

(45) TELLO, pp. 207-208.

(46) ANGELES, pp. 26, 123; BETTELHEIM, pp. 14-15.

Claro es, que no exclusivamente con el control del servicio de banca y crédito el Estado podrá lograr la independencia y desarrollo económico. De ahí que la rectoría económica se haya precisado a rango constitucional, ya que la participación del Poder Público es para regular, orientar y equilibrar el funcionamiento económico de nuestra sociedad, a fin de obtener una justa distribución de la riqueza (47). Ciertamente es también que el establecimiento de una norma, en el nivel constitucional, no presupone la solución a los problemas económicos, precisamente por esto en la ejecución de las normas radican los mayores problemas para alcanzar sus fines; más aun cuando el funcionamiento equitativo y racional de una economía requiere remover obstáculos constituidos por intereses generalmente exorbitantes de particulares, que se contraponen con el interés general (48). La efectividad de las disposiciones son su utilidad y resultados dados por la organización de la producción y un adecuado diseño, dirección, difusión y ejecución del sistema de planificación.

A continuación comentaremos las disposiciones en materia de crédito público derivadas, primero de la ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito y en segundo término, por considerarlas de un interesante valor histórico, algunas disposiciones de la abrogada Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

(47) ZORRILLA MARTINEZ, Gabriel, p. 9.

(48) ZORRILLA MARTINEZ, Gabriel, p. 32.

A.- La vigente ley reglamentaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, estatuye que el servicio de banca y crédito será prestado exclusivamente por instituciones de crédito constituidas con el carácter de sociedad nacional de crédito y divididas en instituciones de banca de desarrollo.

Asimismo, determina que otorgarán el servicio de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo; canalizarán eficientemente los recursos financieros y promoverán la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales.

Como se observa no se cita que las instituciones de crédito "deberán" realizar sus operaciones de modo obligatorio, en virtud de que la ley señala la aceptación "buscará", lo cual implica en nuestro punto de vista que las instituciones de crédito no están obligadas a ser eficientes.

Por otra parte, la ley reglamentaria del servicio de banca y crédito instituye (\*) que:

---

(\*) Esta ley, en su artículo 10, al indicar que las sociedades nacionales de crédito formularán anualmente sus presupuestos generales de gastos e inversiones, mismos que deberán someter a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la forma y tiempo que ésta les indique, comete el mismo error que la ley de deuda, al no conceder a la Secretaría de Programación y Presupuesto la aprobación de los presupuestos y la vigilancia del gasto público, en materia de egresos.

I.- Las instituciones de crédito sólo podrán aceptar préstamos y créditos, emitir bonos bancarios y otorgar préstamos o créditos.

II.- Los bonos bancarios que emitan las instituciones de banca de desarrollo deberán propiciar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional.

III.- Las instituciones de crédito invertirán los recursos que capten del público y llevarán a cabo las operaciones que den origen a su pasivo contingente, en términos que les permitan mantener condiciones adecuadas de seguridad y liquidez.

IV.- Los bonos bancarios y sus cupones serán títulos de crédito a cargo de la sociedad emisora y producirán acción ejecutiva respecto de la misma.

V. Las obligaciones subordinadas y sus cupones serán títulos de crédito con las mismas características que los bonos bancarios y podrán emitirse en moneda nacional o extranjera.

VI.- Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo de apoyo preventivo para preservar su estabilidad financiera, constituido por el Gobierno Federal y denominado Fondo de Apoyo Preventivo a las instituciones de banca múltiple. En caso que el Fondo necesite recursos adicionales a las aportaciones de las instituciones podrá obtenerlos de financiamientos.

B.- Anteriormente señalamos que por su valor histórico eran interesantes algunos preceptos de la ley general de instituciones -

de crédito y organizaciones auxiliares, abrogada por la ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito del 14 de enero de 1985, pero además, por resaltar unas cuantas de las posibilidades de control que tenían las autoridades financieras y fiscales del país, sobre la banca.

Así, para las concesiones de banca de depósito, de operaciones de depósito de ahorro, de las sociedades financieras y de crédito hipotecario, se establecía una regla común, para el desempeño de sus actividades, la cual, en forma general, consistía en que el importe total de sus pasivos y obligaciones exigibles no podía exceder cierto número de veces de su capital pagado o social más las reservas de capital. Mediante disposiciones de carácter general, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo al Banco de México, podía elevar esa relación hasta en un 50% de conformidad con los principios de una sana práctica bancaria y considerando la situación monetaria y crediticia, crecimientos extraordinarios en la captación de recursos, el régimen de inversión en depósitos en el Banco de México y en financiamientos al Gobierno Federal, así como la estructura de la inversión de los capitales de las mismas instituciones.

Por otro lado, el artículo 28 indica que las sociedades financieras podrán suscribir y contratar empréstitos públicos y otorgar créditos para construcción de obras o mejoras de servicio público a plazo que no exceda de treinta años, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, siempre que la ga--

rantía consista en hipoteca sobre bienes inmuebles y, además, o en su caso, en las rentas, productos, tasas participaciones o --- aprovechamientos de cualquier clase por el uso de las obras construidas o mejoras o que estén afectas permanentemente al servicio. El poder legislativo competente deberá aprobar la celebración del contrato o contratos que se reputarán mercantiles para todas sus efectos.

La autoridad, Federación, Estado o Municipio, a cuya jurisdicción esté sometida la determinación de las rentas, productos, - tasas, participaciones o aprovechamientos, no podrá variar durante el término del contrato sin el consentimiento de la sociedad financiera, cuando ésta sea acreedora por haber otorgado el crédito, o cuando haya intervenido en la colocación, prestando o no su garantía, dado su aval, o sea representante común, siempre que la variación signifique una disminución del que reduzca el volumen de la -- fuente de pago o la garantía. Debe pactarse en el contrato el derecho de la financiera a intervenir en la administración del servicio, en la percepción del impuesto o tasa, o a percibir directamente los pagos provenientes de expresados rendimientos. Queda obligada la autoridad correspondiente a prestar a la financiera el auxilio necesario para el cobro y a ejercitar las acciones o a imponer las sanciones correspondientes a solicitud de la sociedad financiera.

Es básico señalar que lo manifestado por este artículo, es un claro retroceso a los primeros años del México Independiente pues, como ya dijimos, los acreedores en esa época se cobraban de los tri-

butos (entonces, de los impuestos aduanales).

3.2.2.6. La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. - En esta ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, se abroga la anterior ley de hacienda, existiendo una gran diferencia entre éstas, tanto en el articulado como en las materias tratadas.

En lo que respecta a deuda pública, en la ley de 1982 no se considera ningún artículo que regule a ésta; no así en la abrogada ley de 1941, que trataba el tema en varios preceptos. En virtud de la trascendencia que tenían, detallaremos sus principales rasgos a continuación.

El Departamento del Distrito Federal y la Comisión Mixta de Planificación, mediante previa aquiescencia, podrá autorizar a los comités ejecutivos de planificación para obtener créditos destinados precisamente a la ejecución de las obras, tanto de instituciones de crédito como de particulares. Estos créditos quedarán sujetos a las bases que apruebe dicho departamento, el cual otorgará las garantías que sean necesarias (artículo 405).

En el artículo 406 se requiere la aprobación previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que el Departamento del Distrito Federal pueda obtener empréstitos destinados a la ejecución de obras de planificación, mediante la emisión de títulos que se denominarán bonos de planificación del Distrito Federal. El Departamento del Distrito Federal señalará el importe de los títu-



los, sus clases, amortizaciones y en general, los demás requisitos a que se sujetará la emisión.

La garantía de los créditos que obtengan directamente los comités ejecutivos de planificación o de los bonos de planificación del Distrito Federal, emitidos por el Departamento del Distrito Federal, radica en que éste podrá afectar en fideicomiso el impuesto para obras de planificación correspondiente a determinadas zonas de planificación u otros impuestos o derechos locales. Podrá convenirse que la Institución fiduciaria recaude directamente los ingresos dados en garantía y que el Departamento del Distrito Federal ejercite la facultad económico coactiva en contra de los causantes morosos, por conducto de la Tesorería del Distrito Federal (artículo 407).

El Departamento del Distrito Federal podrá obtener créditos destinados a la ejecución de las obras públicas de urbanización tanto de instituciones de crédito como de particulares, con la conformidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Artículo 433).

En cuanto a las obras públicas de urbanización, el Departamento del Distrito Federal podrá obtener empréstitos destinados a su ejecución, previo permiso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y mediante la emisión de títulos que se denominarán "Bonos de Cooperación del Distrito Federal". El Departamento del Distrito Federal señalará el importe de los títulos, sus clases, amortizaciones y en general, los demás requisitos a que se sujetará la emisión (Artículo 434).

En lo referente a garantía los créditos que se obtengan, de acuerdo con lo establecido en los dos artículos anteriores, el artículo 435 apunta que el Departamento del Distrito Federal, podrá afectar en fideicomiso los derechos de cooperación para obras públicas u otros impuestos o derechos locales. En los contratos respectivos podrá convenirse que la institución fiduciaria recaude directamente los ingresos dados en garantía y que el propio Departamento del Distrito Federal ejerce la facultad económico coactiva en contra de los deudores morosos, por conducto de la Tesorería del Distrito Federal.

Posiblemente la razón para no incluir en la ley de hacienda de 1982, ninguna norma relativa a deuda pública como las anteriores, sea porque todas hacían obligatorio que estos recursos se destinaran a la ejecución de las obras públicas. La nueva ley deja una preocupante laguna en lo que atañe al destino de los recursos que obtenga el Departamento del Distrito Federal, mediante el crédito público.

3.2.2.7. Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal.- Esta ley, para el ejercicio de 1986, establece en su artículo segundo que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación del Departamento del Distrito Federal, podrá recurrir al crédito público en los términos y condiciones que dispone la Ley General de Deuda Pública.

De acuerdo al artículo 17 de la Ley General de Deuda Pública, el Departamento del Distrito Federal puede contratar directamente sus financiamientos, necesitando únicamente para ello la au-----

torización (previa como es obvio, si no sería aprobación) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por ende, este artículo segundo de la Ley de Ingresos viola la disposición del artículo -- 17 de la ley de deuda. Aun cuando, como ya indicamos (en el punto 3.2.2.2.), lo correcto para que el Departamento del Distrito Federal recurra al crédito público, es que lo haga por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.2.2.8. Ley de Planeación. - Un eminente maestro de Derecho y distinguido administrador público afirma que las relaciones sociales y económicas de la comunidad no le son ajenas al Estado, el cual tiene la obligación de configurarlas de determinada forma. Y además la configuración de la administración pública está presidida por una concepción social de los cometidos del Poder Público y por la convicción de que la planeación debe ser su instrumento. Asimismo, racionalidad y eficiencia son permanentes rasgos de su diseño (49).

En este orden de ideas, la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, es un intento saludable por buscar "una adecuada estructuración de la Administración Pública, que garantice coherencia, capacidad y eficiencia en la función y en el manejo de recursos; para que - su acción y orientación contribuyan a la organización y esfuerzo de los sectores sociales en la consecución de las metas del plan" (50) y programas.

---

(49) ZORRILLA MARTÍNEZ, pp. 525-528

(50) ZORRILLA MARTÍNEZ, p. 526

Por otra parte, la ya abrogada ley sobre planeación general de la República, que se promulgó el 12 de julio de 1930, no pasó de ser un mero precedente histórico y sus resultados concretos fueron apenas perceptibles. Teniendo como razón básica de sus limitados efectos, la falta de respaldo financiero a los instrumentos del plan y a su ejecución (51).

De ahí que la nueva Ley de Planeación conceda amplias facultades a la S.H.y C.P., en esta materia, pues al parecer se considera que la planeación financiera del desarrollo supone, antes que -- cualquier cuestión, un esfuerzo previo de planeación de la economía en su totalidad. Es decir, se prefiere, frente a la improvisación y a las decisiones de coyuntura, un ejercicio racional para ordenar, prever, anticipar y, en esencia, conducir el cambio inherente al desarrollo (52).

Así, la Ley de Planeación en su artículo 15 establece entre otros criterios los que pasamos a señalar: le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

I.- Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, en lo relativo a las políticas financieras, fiscal y crediticia;

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la federación, --

---

(51) SILVA HERZOG, 1980, p.251.

(52) SILVA HERZOG, 1980, p. 251

del Departamento del Distrito Federal, de las entidades paraestatales, estimando las necesidades de recursos y el empleo del crédito público para la ejecución del Plan y los programas;

IV.- Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas;

V.- Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia de la administración pública federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

### 3.2.3. Dirección General de Crédito Público.

3.2.3.1. Datos históricos. - Parece ser que la primera oficina de la administración pública federal en tener competencia en materia de crédito público, fue la Tesorería General de la Federación de acuerdo a lo dispuesto por el decreto del 21 de septiembre de 1824, denominado Reglas para la administración de la hacienda pública de la Federación (53).

Como un esfuerzo para consolidar y controlar la deuda interna del país, en 1850 se crea la Junta de Crédito Público, organismo independiente de la Secretaría de Hacienda el que se destina al ma-

nejo y control de la deuda interna, otorgándole al efecto facultades para dirigir las aduanas marítimas y fronterizas, vigilar la recaudación de las contribuciones aduanales y recibir de la Tesorería, - las cantidades destinadas al pago de la deuda interior (54).

Sólo a partir de 1913, al reformarse el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se destacó la importancia que el manejo y control de crédito público, tiene para el -- Gobierno Federal, al señalarse que el Departamento de Crédito y Comercio tendrá, en materia de crédito las siguientes facultades en - función administrativa: rendir datos e informes sobre asuntos relativos a la deuda pública federal; estudiar y emitir opinión sobre - los negocios referentes a las instituciones de crédito; iniciar todo lo tendente a hacer más eficaz la intervención del Gobierno en - las instituciones de crédito; y preparar el informe anual de la Secretaría en materia de instituciones de crédito (55).

Este departamento conservó algunos años las mismas misiones y estructura, hasta la separación de las facultades de comercio de la S.H. y C.P., en 1917 (56).

En 1919 al departamento de crédito se le amplían sus atribuciones, destacando las siguientes: conocer en lo relativo a ban-

---

(54) Manual General de Organización, 1980, p. 3

(55) Manual General de Organización, 1980, p. 85

(56) Manual General de Organización, 1980, p. 86, cabe indicar aquí, que el 31 de diciembre de 1917, se promulgó la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual establece el Departamento de Contraloría (que estudiaremos en el punto 3.4.)

cos, moneda, deuda pública, reclamaciones por daños causados en la Revolución de 1917, ferrocarriles y diversos (57).

Para el desempeño de ellas, el departamento de crédito se dividió en tres secciones: bancos, deuda pública y reclamaciones.

En 1923 se aumentaron sus secciones en: Sección de reclamaciones y deuda pública, de bancos e instituciones de crédito, de ferrocarriles y asuntos diversos y, por último, la Sección de correspondencia y archivo. A principios de 1924 se le agrega, al Departamento, la Sección de Pensiones.

Al crearse la Comisión Nacional Bancaria, el 26 de diciembre de 1924, se le encomendaron los asuntos que tramitaba la Sección de Bancos, proponiéndose suprimir dicha sección a partir del 1° de enero de 1925.

Dada la importancia y el ritmo de crecimiento que iba adquiriendo el Departamento de Crédito, en 1928 se presentó la necesidad de reestructurarlo completamente, para lo cual se realizó un estudio exhaustivo, detectándose que: no existía ningún plan de distribución de labores; los empleados se dedicaban a duplicar la contabilidad de los movimientos completos del Banco de México y de la Caja de préstamos, no se llevaba contabilidad en forma, pero se registraban operaciones que en nada se relacionaban con las misiones y asuntos atendidos por el departamento; se duplicaban facultades

des en función administrativa que correspondía a la Tesorería de la Federación y a otras Secretarías de Estado, en lo relativo a depósitos para garantía de contratos; el Departamento de Crédito ordenaba directamente al Banco de México los movimientos de fondos de hacienda pública para pagos diversos de la deuda; se observó que desde 1912 no se había calendarizado la deuda pública.

Como resultado de estos señalamientos se determinó la redefinición de facultades en función administrativa para cada unidad; se suprimieron los trabajos innecesarios y las duplicidades con la Tesorería de la Federación; se eliminó la injerencia del Departamento de Crédito en el trámite, registro y autorización de depósitos para garantía de contratos, lo que pasó a ser de la competencia de la Tesorería de la Federación; se adoptó como principio que el Departamento de Crédito por ningún motivo continuaría dando instrucciones al Banco de México.

La realización de los ajustes señalados, lejos de afectar la importancia del Departamento de Crédito, sirvió para poner de manifiesto el papel preponderante que éste tiene dentro del manejo y control del Crédito Público. Este hecho se hace patente cuando el 1° de enero de 1933 el Departamento de Crédito adquiere el rango de dirección general (58).

Es significativo que no es sino en 1979, con el Reglamento

---

(58) Manual General de Organización, 1980, p. 87



Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1979, - que se le agrega al nombre de la Dirección General de Crédito el -- término de Público (59).

3.2.3.2. Atribuciones. - El reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado el 26 de agosto de 1983 en el Diario oficial de la Federación, en sus artículos 24, - 25, 26, 27, 28 y 29, estatuye las facultades de la Dirección General de Crédito Público, las cuales a continuación se detallan:

Art. 24. Será competencia de la Dirección General de Crédito Público:

I. Proponer la política del Gobierno Federal en materia - de crédito público en coordinación con la Dirección General de Planeación Hacendaria.

II. Participar en la elaboración del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y del Programa Financiero Global Anual del Gobierno Federal.

III. Preparar los programas financieros sectoriales y regionales de corto y mediano plazo de la Administración Pública Federal; supervisarlos y evaluar sus resultados.

IV. Intervenir en la formulación de lineamientos de la política del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, crediti-

cia, bancaria, monetaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios.

V. Plantear las asignaciones presupuestales en materia de deuda pública; y tratándose de las asignaciones presupuestales relativas a inversiones financieras y erogaciones adicionales del sector paraestatal coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, plantearlas en coordinación con la Dirección General de Planeación Hacendaria.

VII. Efectuar el programa crediticio para atender los requerimientos de divisas de la Administración Pública Federal.

VIII. Manejar la deuda pública del Gobierno Federal, así como vigilar la aplicación de los fondos provenientes de dichos financiamientos.

IX. Ejercer las facultades en materia de negociación, autorización, contratación y registro del crédito público de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, incluidas las instituciones que componen el sistema bancario y vigilar la aplicación y manejo de los fondos provenientes de dichos créditos, así como registrar la deuda privada externa.

X. Decidir los asuntos relativos a la aplicación de la Ley General de Deuda Pública y administrar, controlar y ejercer el ramo presupuestal de deuda pública.

XI. Verificar que las operaciones en que se utilice el cré-

dito público se ajusten a los objetivos, estrategias y prioridades - del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

XII. Actuar como secretariado técnico de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos y del fondo de financiamiento del sector público.

XIII. Elaborar las políticas y los programas globales de - la banca de desarrollo y de los fideicomisos públicos de fomento -- coordinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado a su desempeño como instrumentos de financiamiento del desarrollo nacional, sectorial y regional, así como evaluar sus resultados, esto con la participación que corresponde a las direcciones generales de política bancaria y de banca de desarrollo.

XIV. Cooperar en el análisis y evaluación de los aspectos financieros de las entidades paraestatales cuando corresponda y -- proponer las medidas procedentes.

XV. Autorizar en el registro correspondiente la afectación de participaciones en contribuciones federales de las entidades federativas y sus municipios, cuando hayan sido dadas en garantía de créditos que hubieren contraído.

XVII. Realizar las políticas y programas de captación de recursos en los mercados internacionales, fijando directrices para el acceso de los organismos y empresas del sector público a los -- mercados de capitales.

XVIII. Presentar, con la participación correspondiente del Banco de México y Nacional de Comercio Exterior y otras autoridades competentes, la política de financiamiento al comercio exterior.

XIX. Coordinar, instrumentar y evaluar la contratación de financiamiento con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (B.I.R.F.) y con el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.)

XXI. Evaluar los proyectos a financiarse con recursos externos.

XXII. Definir y valorar las políticas para la negociación de financiamientos bilaterales.

XXIII. Promover y apoyar la utilización de las líneas globales de crédito de las agencias bilaterales.

Tal como lo señalamos supra, en el punto 3.2.2.2., la vigilancia de la aplicación de los recursos obtenidos por medio del crédito público, según lo indicado en las fracciones VIII, IX y X de este precepto, debe ser facultad de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Asimismo, la proposición de la asignación, administración, control y ejercicio presupuestario en materia de deuda pública (fracciones V y X) también deberían de ser facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que se trata de erogaciones. En cuanto a la fracción X, es necesario que la Secretaría de Programación y Presupuesto pueda participar (en lo conducente) en -

la aplicación de la Ley General de Deuda Pública.

Por otra parte, cabe destacar como un dato básico en el manejo de las finanzas públicas de nuestro país, el Registro de la deuda externa privada (fracción IX).

Ahora bien, con base en el artículo anterior, indicaremos el resto de las atribuciones asignadas a las diversas áreas que conforman la Dirección General de Crédito Público.

A) Por lo que toca a la Dirección de Programación y Evaluación financiera le corresponde (art. 25) proponer el programa de los financiamientos que otorga el fondo de financiamiento del sector público; analizar y evaluar la situación financiera de la Administración Pública Federal; con base en esto, participar en la formulación de los dictámenes de viabilidad para contratación de financiamientos solicitados por las entidades que componen la Administración Pública Federal, teniendo en cuenta su capacidad de pago y la posibilidad de que los nuevos proyectos generen recursos suficientes para la amortización de los financiamientos contratados con este fin (60) y valorar el avance y cumplimiento de los programas financieros de las entidades apoyadas con recursos del crédito público.

B) El artículo 26 señala que a la Dirección de Deuda Pública, entre otras, le compete:

---

(60) No conforme con que no sea obligatorio que los proyectos produzcan los recursos para su liquidación, le agregan la necesidad de estar contratados para producir recursos, olvidando las disposiciones de la Constitución Política Mexicana y la Ley General de Deuda Pública en este sentido.

a) Apoyar las tareas del secretariado técnico del Fondo de Financiamiento del sector público.

b) Examinar y autorizar las solicitudes de financiamiento externo de las entidades de la Administración Pública Federal y banca nacional inclusive.

c) Intervenir en la asignación de recursos externos que habrá de otorgar en crédito el fondo de financiamiento del sector público.

d) Cooperar en la programación y asignación del crédito externo a la banca nacional y el sector público.

c) En lo referente a la Dirección de Captación y Coordinación del Crédito Público, el artículo 27 indica que le incumbe:

- Elaborar los documentos técnico-económicos que sirvan de base para la captación de recursos externos, vía créditos sindicados o emisiones de bonos.

- Ayudar al secretariado técnico de la Comisión Asesora -- de Financiamientos Externos.

- Colaborar en la realización y negociación de los acuerdos de emisión y en los convenios relativos a créditos externos del Gobierno Federal.

- Vigilar los aspectos contractuales de las operaciones de crédito externo de la Administración Pública Federal.

- Dictaminar sobre las condiciones financieras de las --  
ofertas de crédito externo que sean presentadas por las entidades  
de la banca nacional y la Administración Pública Federal.

D) En lo que respecta al artículo 28, establece que a la --  
Dirección de financiamiento al comercio exterior le concierne pro--  
poner las normas y criterios para la negociación de créditos con --  
agencias oficiales de financiamiento bilateral y colaborar con el -  
Banco Nacional de Comercio Exterior, sobre aspectos financieros de  
sus operaciones de promoción de exportaciones y crédito a la expor-  
tación.

E) Finalmente a la Dirección de organismos financieros in--  
ternacionales le corresponde (Art. 29) plantear las normas y crite--  
rios de negociación con los organismos internacionales; evaluar --  
los proyectos a financiarse con recursos de los organismos financie-  
ros internacionales; reunir y escoger la información procedente de  
organismos financieros internacionales y otras fuentes oficiales -  
de financiamiento internacional y auxiliar a la Secretaría de Ha---  
cienda y Crédito Público, en su representación ante el BIFR y el --  
BID.

3.2.3.3. Coordinación con otras Unidades Administrativas. --  
En virtud que otras unidades administrativas de la Secretaría de -  
Hacienda y Crédito Público, intervienen en diferentes aspectos --  
en materia de crédito público, coordinándose en algunos casos, ---  
con la Dirección General de Crédito Público, creemos conveniente -

Indicar aquí la competencia que otorga el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado el 26 de agosto de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, a dichas otras Unidades.

A) Así, en el artículo 12 señala que son facultades del Contralor interno vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones y lineamientos en materia de financiamiento y deuda, además, participar en la formulación de los anteproyectos de disposiciones legales relativos a la contratación de deuda pública.

B) Por su parte, el artículo 19 indica que le corresponde a la Dirección General de Planeación Hacendaria:

- Proponer los lineamientos de política del Gobierno Federal en materia financiera y crediticia.

- Elaborar el programa nacional de financiamiento del desarrollo; integrando los programas financieros sectoriales y regionales.

- Plantear la política financiera del Gobierno Federal - en congruencia con la política económica del país.

- Preparar el Programa financiero global anual del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal.

- Presentar la política crediticia del Gobierno Federal.

- Auxiliar a la representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Comisión gasto financiamiento.



- Examinar la actividad económica del país y elaborar estudios que sirvan como marco de referencia para realizar los programas financieros del Gobierno Federal.

- Estudiar los asuntos económicos que permitan preparar lineamientos de política y empleo de instrumentos financieros y crediticios.

- Llevar, en coordinación con la Dirección General de Crédito Público, un registro de las cuentas corrientes de depósito en dinero y valores y demás operaciones financieras que las dependencias y entidades, de la Administración Pública Federal, tengan en instituciones de crédito nacionales o extranjeras.

Este último párrafo es un poco extraño, ya que da la impresión de que únicamente se busca tener información del movimiento de capitales, efectuado por los organismos de la Administración Pública centralizada y paraestatal, sin establecer un objetivo definido que coadyuve al control de gestión de estos organismos.

C) En cuanto a la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales, el citado reglamento le da la potestad de intervenir en la formulación de la política de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, relacionada con los organismos económicos y financieros internacionales; colaborar en la elaboración y evaluación de la política de crédito público externo, así como en las tareas de la Comisión asesora de financiamientos externos y promover

programas y proyectos para contribución a la captación de recursos técnicos y económicos del exterior (art. 33 del Reglamento Interior de la S.H.y C.P.)

D) Otra dirección general es la de Informática y Evaluación Hacendaria, a la cual le compete cooperar en los quehaceres de la Comisión Gasto-Financiamiento; participar en la formulación y seguimiento del Programa financiero global anual del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal; analizar y evaluar los resultados de la política en materia financiera y crediticia del Gobierno Federal y participar en la información estadística de la deuda externa del sector privado.

E) Asimismo, a la Dirección General de Política Bancaria el artículo 71 le determina tomar parte en la elaboración del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y del programa financiero global anual del Gobierno Federal y de la Administración Pública Federal, mediante la preparación de la política bancaria y la relativa a los demás intermediarios financieros.

F) A la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto el artículo 99 le fija la obligación de establecer el sistema de contabilidad de la deuda pública y consolidar el estado de los movimientos de la deuda pública.

G) Por último, al Consejo Nacional de Financiamiento al Desarrollo le corresponde ayudar al secretario de Hacienda y Crédito Público en (Art. 152) la elaboración del programa nacional de fi--

nanciamiento del desarrollo, del programa financiero global anual, de la estrategia financiera de corto plazo y de las políticas financieras para promover el desarrollo nacional.

### 3.2.4. Tesorería de la Federación.

3.2.4.1. Precedentes históricos.- Por el fundamental papel que tuvo la Tesorería en el manejo y control del Crédito Público en el México Independiente, creemos conveniente indicar aquí algunos datos al respecto.

Al parecer el nacimiento de la Tesorería es mediante el Decreto del 11 de marzo de 1822, en el cual se señalan sus facultades aun cuando en el ramo de la hacienda pública se conserva la organización del periodo colonial, donde existía una tesorería creada en los primeros días de la conquista (61).

El 16 de noviembre de 1824 se expide una ley denominada para el "arreglo de la administración de la hacienda pública", donde se establece que el nombre de la Tesorería será Tesorería General de la Federación. Los artículos 17, 18, 19, 24 y 25 de este ordenamiento le conceden algunas atribuciones en materia de crédito público, de la siguiente manera:

Artículo 17.- Entrarán a ella física y virtualmente todos los ingresos captados por conducto de los empréstitos.

---

(61) SIERRA Carlos, pp. 9-13.

Artículo 18.- Se exceptúan los gastos de administración del capital proveniente del crédito público.

Artículo 19.- Los caudales del crédito público serán administrados según determine la ley relativa a éste.

Artículo 24.- Los comisarios generales y cualesquiera otros empleados que manejen fondos de la Federación no harán pago alguno sino por libramiento u orden de los ministros de la Tesorería.

Artículo 25.- Se exceptúan de lo anterior los gastos de administración y los recursos del crédito público (62).

En el Reglamento para la Tesorería General de la Nación, del 20 de julio de 1831, se establece que la Tesorería General debe expedir las órdenes para verificar los ingresos y egresos de las oficinas de distribución, así como vigilar y controlar la deuda pública (63).

Por Decreto del 29 de mayo de 1853, se definen todos los ingresos y egresos de la Federación, incluyéndose los del crédito público, siendo responsabilidad de la Tesorería General su captación y distribución (64).

Destaca en este periodo el Reglamento para la Administración y Contabilidad de los Caudales del Gobierno Federal, de fecha 1° de

(62) SIERRA Carlos, pp. 20, 200-202.

(63) SIERRA Carlos, pp. 45-47.

(64) SIERRA Carlos, pp. 94-95

diciembre de 1867 que señala los requisitos para la formación de los presupuestos de egresos del Estado, así como las reglas para su ejecución; además, indica las reglas para la percepción y manejo de los ingresos bajo el control de la Tesorería General (65).

El Reglamento de la Tesorería General de la Federación, del día 1º de julio de 1877, facultó a ésta para realizar la emisión de los bonos y los demás títulos de la deuda pública, intervenir en las almonedas que se realizarán para el pago de los créditos de la deuda nacional, el manejo de la deuda pública y asentar la recepción de algunos ingresos en calidad de préstamo o depósito por instrucciones del Ejecutivo, determinando claramente el tipo de ingreso que percibía la tesorería (66).

Por su parte, el Decreto del 27 de junio de 1881 crea dentro de la organización de la tesorería una sección de crédito público, donde la responsabilidad del jefe de la sección será únicamente de las operaciones que tuvieran lugar en su sección (67).

Con fecha 29 de junio de 1881 se expide el reglamento de la Tesorería General de la Federación, donde se establece que le corresponde verificar la recaudación y distribución de todos los fondos federales (68).

---

(65) SIERRA Carlos, pp. 120; esta ley fue citada ampliamente en el punto 3.2.1.

(66) SIERRA Carlos, pp. 128, 130-132.

(67) SIERRA Carlos, pp. 137-138.

(68) SIERRA Carlos, pp. 138.

En la ley del 23 de mayo de 1910, sobre reorganización de la Tesorería y creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa, se modifica el nombre de la Tesorería denominándose Tesorería de la Federación, se le precisan sus funciones en el ámbito de la deuda pública, tales como llevar la cuenta de ésta; emitir bonos, recibir de las casas bancarias los bonos y cupones de deuda pública que hubieran sido amortizados, cuidando la correcta cancelación de los mismos. En este periodo la Tesorería utiliza los servicios de la agencia financiera establecida en Londres y del Banco Nacional de México para atender lo inherente a la deuda pública (69).

Del Reglamento de la Tesorería de la Federación, expedido el 16 de junio de 1910, se desprende la obligación de atender el servicio de la deuda pública (70).

La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1926, determina que le compete preparar operaciones de préstamo a corto plazo dentro del mismo año fiscal, de conformidad con las instrucciones que recibiera de la Secretaría de Hacienda; ordenar o hacer directamente los pagos de cantidades prestadas al erario conforme a lo dispuesto en el punto anterior; la emisión de bonos; realización de sorteos; cancelación de cupones y bonos amortizados y girar las instrucciones necesarias al Banco de México para que ejecutara el servicio de la deuda pública interna y externa (71).

---

(69) SIERRA Carlos, pp. 148-149, 154

(70) SIERRA Carlos, pp. 150-151.

(71) SIERRA Carlos, pp. 168-170.

3.2.4.2. Atribuciones.- Actualmente a la Tesorería de la -- Federación la rigen, en materia de crédito público, diversas disposiciones, a saber:

A).- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en vigor a partir del 26 de agosto de 1983, resuelve en su artículo 11 fracciones II, V, XII, XIII, XVI, XXII y XXVII, que a la Tesorería de la Federación le corresponde recaudar, concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos provenientes de la aplicación de la ley de ingresos de la federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, depositándolos diariamente en el Banco de México (72); hacer los pagos con cargo al presupuesto de egresos de la Federación y los demás -- que deba hacer el Gobierno Federal, en función de las disponibilidades; colaborar en la emisión, colocación y en su caso, en la cancelación y destrucción de los títulos de deuda pública; firmar juntamente con el secretario de Hacienda y Crédito Público o servidor público a quien éste autorice para ello, toda clase de títulos de crédito que obliguen al Gobierno Federal; operar la compensación -- de deudas entre la Federación por una parte y las entidades públicas por la otra, así como entre la Federación y los particulares, en --

---

(72) A partir de la creación del Banco de México, la Tesorería no maneja numerario, sino documentos con cargo al banco; SIERRA Carlos, p. 167.

los términos del Código Fiscal de la Federación (73); participar en el otorgamiento de las garantías y avales a cargo del Gobierno Federal y llevar su registro; manejar el sistema de movimiento de fondos de la Federación y proponer medidas para el adecuado pago de las erogaciones autorizadas en el presupuesto de egresos de la Federación; y coordinar con la Dirección de Planeación Hacendaria los requerimientos y financiamientos que consoliden la liquidez del Gobierno Federal.

B).- La Ley de la Tesorería de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985, previene en su artículo 15 que los servicios de recaudación de los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y de otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal, por cuenta propia o ajena, se llevarán a cabo por los auxiliares que sean competentes o estén autorizados para ello, con observancia de las políticas que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los programas aprobados. La Tesorería recaudará directamente los créditos por los conceptos que señalen las disposiciones legales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o la propia Tesorería.

---

(73) Este último punto lo consideramos en virtud de que el Código Fiscal, vigente desde el 1° de enero de 1983, indica que los ingresos derivados de financiamientos son aprovechamientos (Art. 3°) y créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios (Art. 4°); para el procedimiento de compensación véanse los artículos 21, 22, 23 y 24 del Código Fiscal.



Además determina indebidamente en su artículo 6° que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dictará las reglas administrativas que establezcan los sistemas, procedimientos e instrucciones en materia de ministración de fondos y supervisará su cumplimiento; olvidando las atribuciones de las Secretarías de Programación y -- Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación.

Y no obstante que la administración de los ingresos y de los egresos se manejan en distintas dependencias es la Tesorería de la Federación, la que decide cuándo realizar las erogaciones, a pesar de lo previsto por el artículo 39 de la Ley del Servicio de la Tesorería, en el sentido de efectuar los pagos de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, su reglamento y el artículo 11 del presupuesto de egresos de la Federación para 1986, ya que la ministración de fondos es en función de las disponibilidades de la Tesorería y de que no está obligada a informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto de los ingresos percibidos y registrados en la cuenta general que lleva, perdiéndose por lo tanto la congruencia con las disposiciones de programación y planificación.

C) En la actualidad sigue vigente el Reglamento de la Ley de la Tesorería de la Federación, que aparece publicado el 3 de octubre de 1964 en el Diario Oficial de la Federación. Aquí se determinan con amplitud las atribuciones de la Tesorería en el tema de crédito público, a saber:

I. El Gobierno Federal podrá percibir créditos a su favor por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos determinados por la Ley de Ingresos de la Federación y de las leyes especiales respectivas y además entre otros por préstamos, anticipos, depósitos, avales, financiamientos, etc. (Art. 1°);

II. La Tesorería de la Federación tendrá exclusivamente a su cuidado los valores que representen inversiones del Gobierno Federal y conducirá el registro clasificado de dichos valores para -- ejercer convenientemente los movimientos de alta o baja por adqui-- siciones, enajenaciones, cambios o sustituciones de acuerdo con las órdenes que reciba de la Dirección General de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuando ésta provea que la administración de los valores se confiera a alguna institución de - crédito, la tesorería le hará a ésta entrega de los mismos a cambio de certificados de custodia que los amparen, los cuales conservará en guarda en sustitución de los valores (Art. 79);

III. Se harán directamente por la Tesorería de la Federa-- ción los pagos con cargo a los ramos de inversiones, erogaciones - adicionales y deuda pública; sin embargo, en las obligaciones de - deuda pública interna podrán efectuarse por las oficinas pagadoras establecidas en el lugar del domicilio o demarcación donde habiten los beneficiarios, mediante autorización de la Tesorería; cuando - deban cubrirse intereses causados parcialmente sobre el importe de pagarés extendidos o avalados por el Gobierno Federal, siendo nego- ciables estos documentos, la oficina pagadora exigirá que se exhiban

los pagarés originales para cerciorarse del nombre del beneficiario o de su legítimo causahabiente, a quien corresponda hacer el pago y hará constar esta circunstancia al calce del recibo que otorgue al interesado (Art. 101);

IV. En el caso de las participaciones que los Estados y -- Municipios tengan derecho a percibir en el rendimiento de los im-- puestos federales, de acuerdo con las leyes especiales respectivas, que hayan afectado por préstamos o por algún otro concepto debida-- mente inscrito en el registro respectivo de la Secretaría de Hacie-- da y Crédito Público, la dependencia responsable del mismo lo comu-- nicará a la Tesorería de la Federación para que ésta haga los pagos a quien corresponda, de conformidad con dichas afectaciones (Art.115);

V. Como parte final de las atribuciones que concede el Re-- glamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación a ella, tenemos el título octavo " De la intervención en materia de deuda -- pública y otras obligaciones" y que comprende los artículos 171, 172 173, 174 y 175, cuyas disposiciones son:

a) Intervenir en la emisión y amortización de los títu-- los de la deuda pública y en la suscripción o aval de otros títulos de crédito que constituyan obligaciones a cargo del Gobierno Fede-- ral; así como recibir, registrar, guardar, poner en circulación y - pagar estos títulos, conforme a derecho, de acuerdo con las bases y - modalidades que establezcan los preceptos legales o contratos que -

los crearon (74).

b) Remitirán a la Tesorería los títulos, cupones o bonos amortizados, con apego a las indicaciones de ésta, las oficinas recaudadoras que deban aceptarlos en pago de créditos a favor del Gobierno Federal o estén autorizadas para encargarse de la amortización de los mismos; considerando las modalidades que en materia de rendición de cuentas, dicte la contaduría de la Federación. Tampoco se aceptarán títulos, cupones o bonos mutilados o cortados en su impresión, ni deterioros, ni manchas que impidan su identificación o autenticidad.

c) El Gobierno Federal no está obligado a otorgar garantías o depósitos por el cumplimiento de sus obligaciones.

La tesorería en los casos, que por su naturaleza especial, el Gobierno Federal deba garantizar en dinero o en valores mobiliarios, lo hará recabando del depositario el recibo o certificado de custodia respectivo.

Avalará la tesorería la garantía constituida mediante carta de crédito y cuando ésta implique un pago anticipado, se exigirá fianza de compañía legalmente autorizada que garantice el anticipo.

d) Para concluir, le corresponde a la tesorería mane-

---

(74) Para el complicado procedimiento de emisión, amortización, registro, guarda, circulación y liquidación, véase el extenso texto del artículo 172.

jar los registros de control de las garantías otorgadas y vigilar la oportuna extinción de las mismas.

3.2.5. COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE SEGUROS.- Es órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - (75). Tiene su primer antecedente en la Ley de Instituciones de -- Crédito del 19 de marzo de 1897 que, en su exposición de motivos, señala el establecimiento "de medidas de vigilancia y de represión que se han creído eficaces, a la vez que equitativas, para proteger al público (en cuanto es posible, y en lo que dependa del Gobierno), del mal manejo a que pueden verse" expuestas dichas instituciones - (76).

Medidas que serán ejercidas a través de interventores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; además se confía que la - publicación de algunos datos y documentos de las instituciones de - crédito, permitirá la vigilancia del público interesado (77).

Por otro lado, mediante circular del 26 de octubre de 1915 se crea la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de -- Crédito, misma que desempeñará las facultades concedidas a los in- interventores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por la

---

(75) ACOSTA ROMERO, 1981. pp. 166, 171 y 198.

(76) Legislación Bancaria, 1957, I, p. 49

(77) Legislación Bancaria, 1957, I, pp. 49, 83-86

legislación (78).

Actualmente funciona la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros instituida el 24 de diciembre de 1924 (79, por medio de la cual el Gobierno Federal controla, vigila, supervisa e inspecciona las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares (80). In-

- 
- (78) La circular se publicó en el diario oficial el 30 de octubre de 1915; Legislación Bancaria, 1957, I, pp. 157-159. CAVAZOS LERMA, p. 60, se equivoca al comentar como una de las razones de fundación de esta Comisión reguladora, el "encontrar el modo más rápido y prudente de llegar a la unificación de la circulación fiduciaria de la República, mediante el establecimiento de un banco único de emisión"; siendo que la circular creadora de la comisión señala que para los efectos del decreto del 29 de septiembre de 1915 y con fundamento en el artículo 114 de la Ley General de Instituciones de Crédito la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituye la Comisión Reguladora..., además la fracción III inciso h) de esta circular únicamente faculta a aquélla para "llegar a obtener la unificación de la emisión de billetes de banco". Y el decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para modificar la Ley de Instituciones de Crédito y otras disposiciones, en materia monetaria del 9 de diciembre de 1904, en su inciso "II" faculta al Ejecutivo Federal para -- "crear una Junta cuyas funciones tengan por objeto regular la circulación monetaria y conseguir en cuanto sea posible, la estabilidad del tipo de cambio exterior";..., Legislación Bancaria, 1957, I, pp. 155-159, 103..

Por consiguiente, la circular que plantea una encuesta sobre la unificación de la circulación fiduciaria mediante un banco único de emisión, exclusivamente pide a los directores de los bancos su criterio sobre el "modo más rápido y prudente"... (texto citado arriba: Legislación sobre el Banco de México, pp.5,11-12.

- (79) En las reformas y adiciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1979, se indica en el artículo 3° transitorio que la denominación de la Comisión Nacional Bancaria en lo futuro será Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
- (80) ACOSTA-ROMERO, 1983, pp. 36-52; CERVANTES AHUMADA, p. 224, este autor yerra en cuanto a la forma y a la fecha de creación de la Comisión.

dependientemente de la intervención que corresponde al Banco de México que, en ciertos casos, actúa en coordinación con la Comisión.

Las principales facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (81) están designadas por la Ley del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, que en su artículo 97 le confiere la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito en la prestación del servicio público de banca y crédito, así como el cumplimiento de las disposiciones de la propia ley (82).

Merece especial atención el Reglamento sobre Instituciones - Nacionales y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1959, pues su artículo 7o. previene que únicamente el Banco de México; Nacional Financiera, S.A.; el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.; el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.; y el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., podrán adquirir directamente compromisos en moneda extranjera; por ende, las ahora sociedades -- nacionales de crédito tendrán que recurrir a alguna de estas ins--

---

(81) Conforme al artículo 99 de la Ley Reglamentaria del Servicio - Público de Banca y Crédito es un órgano desconcentrado de la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(82) Cabe apuntar, que el Reglamento de Inspección, Vigilancia y -- Contabilidad de las Instituciones de Crédito y el Reglamento - Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros regulan ampliamente estas atribuciones de inspección y vigilancia.

tuciones, para captar recursos externos vía crédito público. Lo que permitirá un buen control por parte del Ejecutivo Federal en la adquisición de este tipo de obligaciones; sin embargo, es inquietante la alternativa que les permite el artículo 19 de la Ley General de Deuda Pública (83), para no respetar este reglamento, al marcar que sólo requieren la autorización (previa, como es obvio) y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los casos mencionados por éste.

3.2.6. BANCO DE MEXICO.- Institución creada por ley, publicada en el Diario Oficial el 31 de agosto de 1925 (84), y de escritura constitutiva como sociedad anónima del 1° de septiembre del mismo año (85). Con la cual se da cumplimiento al mandato del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el sentido de que la emisión de billetes será por un solo banco controlado por el Gobierno Federal. Las facultades que originalmente tuvo el Banco de México en materia de deuda pública fueron las de atender el servicio de la deuda interior y exterior, ser agente del Gobierno Federal en todos los cobros y pagos que tuvieran que hacerse en el extranjero, así como de las operaciones bancarias que requiera el servicio público; además no podría efectuar préstamos al Gobierno Federal por cantidades mayores del diez por

---

(83) Conforme al Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley General de Deuda Pública publicadas en el Diario Oficial del 28-XII-1983.

(84) Legislación sobre el Banco de México, p. 85

(85) DOMÍNGUEZ VARGAS, p. 134; SIERRA Carlos, p. 165.



ciento del capital pagado (86).

En la actualidad, el Banco de México se rige por su ley orgánica, publicada el 31 de diciembre de 1984, en el Diario Oficial de la Federación. Las normas que emanan de esta ley permiten al Estado apoyar adecuadamente su política económica, financiera y crediticia; sin embargo, no siempre han sido bien utilizadas, pues sirva como paradigma el hecho que en los Estados Unidos Mexicanos no se implante un control de cambios que dé la suficiente flexibilidad a la toma de decisiones internas del Estado en el cumplimiento de sus diversos cometidos; ya que, a veces, en las resoluciones del Gobierno Federal, en alguno de tantos casos (87) como la política fiscal, no se han podido llevar a cabo en virtud de que "la operación económica gubernamental se subordina a las fuerzas sociopolíticas que condicionan sus acciones" (88). Dando lugar, la falta de este control, a la fuga y exportación de capital, item el volátil sistema financiero coopera a esta situación (89). Se ha argumentado que el control de cambios no es operable en los Estados Unidos Mexicanos porque no es posible cumplir con eficacia este control por la larga frontera con los Estados Unidos de Norteamérica, nuestro principal mercado exterior; la creciente importancia del turismo; -

---

(86) Para un estudio extenso de los antecedentes y modificaciones a las facultades del Banco de México véase a CARRILLO FLORES, -- pp. 27-53; CAVAZOS LERMA, pp. 55-122.

(87) Se pueden ver varias muestras en Rosario GREEN, 1981, pp.75-109.

(88) RETCHKIMAN KIRK, 1979, p. 20, para un estudio extenso de la política fiscal véase la obra completa.

(89) En apoyo de la idea véase a ANGELES LUIS, p. 25.

se crearía inevitablemente un mercado negro de divisas; medidas incompatibles con la ideología general de un país de organización democrática (90). Todos estos argumentos no soportan un análisis serio, valga de ejemplo para el último punto: la población mexicana es en su gran mayoría de escasos recursos, de un nivel académico y cultural mínimo, sino es que nulo, al igual que la politización, con índices de desempleo y subempleo altísimos, la mayoría de la población activa con empleo fijo recibe un salario mínimo que apenas les alcanza para medio sufragar sus necesidades indispensables; cómo la afectaría a esta mayoría de mexicanos el control de cambios, si ni tan siquiera tienen la capacidad económica del ahorro, formando parte de los hombres "sin-tierra- y -sin-riqueza" (91). Y como atinadamente se señala "la ideología de una clase dominante es de poca utilidad, a menos que sea aceptada por quienes son gobernados ..." (92) teniendo una real conciencia social.

Así, pues, las facultades actuales del Banco de México en materia de Crédito Público son (93):

- a) Prestar servicios de Tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo.

---

(90) CARRILLO FLORES, p. 42; CAVAZOS LERMA, p. 83.

(91) Frase sustentada por Don Mario de la CUEVA en sus obras de -- Derecho del Trabajo y La Idea del Estado.

(92) FINLEY M.T., citado por GARCÍA SOLER, p. 18.

(93) Ley Orgánica del Banco de México artículos 2° fracciones III y V; 6° fracciones I, III, VI, VIII, IX, X y XII; 7o. 8o. 9o. -- fracciones I, III, IV; y 19

- b) Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.
- c) Emitir bonos de regulación monetaria.
- d) Otorgar créditos al Gobierno Federal, no debiendo exceder al uno por ciento del total consolidado de las percepciones prevista en la Ley de Ingresos de la Federación para el año de que se trate, salvo que por las circunstancias extraordinarias aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y gastos públicos de un mismo ejercicio-fiscal.
- e) Operar con valores con cargo al Gobierno Federal.
- f) Operar con los organismos de cooperación financiera internacional, el F.M.I., bancos centrales y en general con entidades financieras del exterior.
- g) Realizar pagos o cobros que el Gobierno Federal requiera hacer en el extranjero.
- h) Determinar en el mes de enero de cada año, el saldo máximo que su financiamiento interno podrá alcanzar durante el ejercicio respectivo. Entendiéndose por financiamiento interno el saldo de su cartera de crédito y valores a cargo del Gobierno Federal, de instituciones de crédito y de fideicomisos.

- i) Encargarse, por cuenta del Gobierno Federal, de la emisión, colocación, compra y venta de valores representativos de la deuda interna del Gobierno y en general del servicio de la misma.
- j) Llevar a cabo los actos a que se refiere el inciso anterior, en lo concerniente a deuda externa del Gobierno Federal.
- k) Llevar una cuenta general a la Tesorería de la Federación y sólo hará transferencias o pagos con cargo a la misma, cuando así lo autorice el Tesorero de la Federación e informará diariamente al Tesorero de la Federación sobre el estado de la cuenta.

Esta atribución desconoce las facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto en todo lo relativo a egresos.

- 1) El Ejecutivo Federal podrá expedir decretos sobre control de cambios.

Es importante indicar aquí, que el encaje legal está regulado por la Ley Orgánica del Banco de México, en virtud de lo indicado por su artículo 15, este instrumento, que el Gobierno utiliza para captar recursos, forma parte del crédito público (94).

---

(94) Aun cuando no es su única finalidad, véanse SÁNCHEZ-LUGO, pp. 371-372; PETRICIOLI ITURBIDE, p.º 397; ACOSTA-ROMERO, 1983, pp. 149-151.

Al encaje legal le corresponde un lugar preponderante como instrumento de la política monetaria y crediticia, y es a través del programa financiero que se determina el destino de los recursos captados por este instrumento (95). Por lo que, el aprovechamiento de los capitales obtenidos por el Gobierno Federal del encaje legal, -- deberá ser altamente eficiente y productivo, a fin de que redunde en beneficio de la economía de los Estados Unidos Mexicanos.

3.2.7. NACIONAL FINANCIERA.- Institución financiera, es al igual que el Banco de México, punto neurálgico del sistema financiero mexicano. Fue fundada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como institución nacional de crédito, el 30 de junio de -- 1934, de acuerdo a lo dispuesto por ley publicada en el Diario Ofi-- cial de la Federación el 30 de abril de 1934, misma que derogó la -- ley del 30 de agosto de 1933 (96).

La Nacional Financiera, S.A., nace de la necesidad de fortalecer el sistema bancario mexicano y de auxiliar a la banca privada que en los años treintas afrontaba serios problemas de liquidez, pues las instituciones de crédito tenían demasiados inmuebles y garantías reales en sus activos; por ende, la Ley General de Instituciones de Crédito del 29 de junio de 1932, en su artículo 4° transitorio, concedió un plazo de tres años para que las instituciones de

---

(95) ORCÍ GÁNDARA, pp. 360-367.

(96) TOTORO NIETO, p. 3; Legislación Constitutiva, pp. 13-18, 21-34

crédito y las auxiliares enajenara, cobraran o ejecutaran los bienes, créditos o hipotecas que aceptaron o se adjudicaron en pago antes de la promulgación de esta ley, y que no deberían conservar en sus activos. Esto no fue posible efectuarlo en el plazo fijado, no lográndose reordenar adecuadamente el sistema bancario; por ello, se consideró conveniente "crear una sociedad financiera cuyo objetivo sería el de tomar a su cargo y llevar a cabo rápida y eficazmente la realización directa o el fraccionamiento y la colonización de los inmuebles que formaban parte de los activos de los bancos, incluyendo las tierras que el Gobierno Federal" y algunas paraestatales, liquidadas, como la Comisión Monetaria y la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, tuvieron que adjudicarse por diversos conceptos (97).

El objetivo de la ley constitutiva de 1934, autorizó a la Institución a suscribir o contratar empréstitos públicos y actuar como agente financiero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pudiendo conceder créditos anuales al Gobierno Federal, hasta un máximo que no excedería del 2% del Presupuesto del año anterior.

A pesar de lo anterior, el artículo 3º de la ley prohibía hacer préstamos al Gobierno Federal, a los Gobiernos de las Entidades Federativas y a los Ayuntamientos. Establecía una excepcional sanción para los consejeros, funcionarios y empleados de la Sociedad Anónima

---

(97) TOTORO NIETO, p. 3; Legislación Bancaria, 1957, III, p. 122; Legislación Constitutiva, pp. 13-15.

que aprobaran operaciones (entre ellas préstamos al Gobierno Federal) que ocasionaran pérdidas a las Instituciones. Sanción que sería conveniente estatuir para todas las Instituciones nacionales de crédito, - a fin de garantizar su eficacia, eficiencia y productividad encaminadas al beneficio de nuestra gran población paupérrima.

Es a partir de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1940, cuando esta institución empieza a actuar como fiduciaria del - Gobierno Federal y a manera de agente y consejero en la emisión, contratación, conversión, etc., de los valores públicos.

Ahora, la Ley Orgánica de la Nacional Financiera, S.A., -- publicada el 2 de enero de 1975 en el Diario Oficial de la Federación, le atribuye:

a) A solicitud del Gobierno Federal, de las Entidades Federativas y Paraestatales \*, actuar como agente financiero y consejero en la emisión, contratación, colocación y demás operaciones relativas a valores públicos; y encargarse de la colocación de bonos - del sector público federal, así como del servicio y vigilancia que las mismas motiven.

b) Ser agente financiero del sector público federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de empréstitos ex--

---

\* Entendiendo la acepción "Paraestatal" según lo indicado por el - artículo 1° de la L.O.A.P.F.

ternos, ya sea que éstos sean otorgados por instituciones extranjeras privadas, gubernamentales e intergubernamentales.

c) Conducirse como fiduciaria a petición: del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; las Paraestatales \*; las Entidades Federativas y los Municipios.

### 3.3. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

3.3.1. Datos Históricos.- Su primer antecedente lo encontramos en el Departamento del Presupuesto que fue creado por el Ejecutivo Federal, mediante la expedición de la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 1928; el Departamento funcionaría como oficina autónoma a partir del 1° de enero de 1932; mientras la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desempeñaría todas las misiones que la mencionada ley encomendaba al Departamento del Presupuesto.

Las facultades más importantes del "Departamento", marcadas por su ley orgánica eran (y como observaremos en el punto 3.3.2., muy parecidas a las actuales de la Secretaría de Programación y Presupuesto) las de: preparar y formular el presupuesto anual de egresos de la Federación; revisar, aumentar o disminuir las previsiones de egresos que solicitaran las dependencias del Ejecutivo en sus pro

---

\* Entendiendo la acepción "Paraestatal" según lo indicado por el artículo 1° de la L.O.A.P.F.



yectos de presupuestos, sujetándolas al programa trazado por el Presidente de la República; vigilar la estricta ejecución del presupuesto de egresos autorizado por la Cámara de Diputados; solicitar a la Cámara de Diputados la aprobación para ampliar asignaciones presupuestales a las dependencias del Ejecutivo; y realizar estudios relativos a la organización administrativa, coordinación de actividades y sistema de trabajo para lograr ahorros y eficiencia en el servicio público.

Al parecer el Departamento del Presupuesto, nunca funcionó como un departamento administrativo del Ejecutivo Federal, ya que el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de marzo de 1932, determinaba que el "Departamento" funcionaría como oficina autónoma, a partir del 1° de enero de 1933. Y el Decreto que modifica la Ley de Secretarías de Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1932, tácitamente abroga la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto, al concederle a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de elaborar los proyectos e iniciativas de ley sobre ingresos y egresos de la Federación; fuera de estos dos decretos no hemos encontrado disposición alguna que abrogue expresamente la ley orgánica de este "Departamento".

La actual Secretaría de Programación y Presupuesto es instituida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976; esta dependencia del Ejecutivo Federal adolece del mismo -

problema que señalara un distinguido profesor y administrador público respecto a la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos, es una institución de eficacia no probada (99).

En la Secretaría de Programación y Presupuesto se vienen a englobar las facultades que estaban conferidas a tres Secretarías de Estado, desde diferentes épocas:

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Institución que según lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley para el "Arreglo de la administración de la hacienda pública", publicada el 16 de noviembre de 1824, a través de su departamento de cuenta y razón elaboraba el presupuesto, que presentaba anualmente al Congreso General (100).

Posteriormente en el decreto del 8 de mayo de 1826, relativo a la forma en que debería presentarse la Memoria de Hacienda al Congreso General, de acuerdo a lo señalado por la ley ante mencionada, se indica que cada Secretaría de Despacho formularía el presupuesto de su dependencia, que sería aprobado en junta de ministros y después se remitiría al Secretario de Hacienda para formular el presupuesto general que había de acompañarse a la memoria (101).

---

(99) MADRID-HURTADO, M., 1982, p. 434.

(100) Exposición de motivos de la L.O.A.P.F.; SIERRA Carlos, pp. 21 y 200; DUBLAN, I, p. 740.

(101) SIERRA Carlos, p. 29

Todo parece indicar que este decreto se fundamenta en el artículo 13 fracciones VIII, IX, XI y XII del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824; y en el artículo 50 fracciones VIII, IX y X de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionado por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Estos documentos se estiman como el primer antecedente del decreto de presupuesto de egresos y de la Ley de Ingresos de la Federación (102).

II. Secretaría de la Presidencia. Dependencia a la que se le había encargado la planeación del gasto público y de las inversiones, a partir de su creación por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958 (103).

III. Secretaría del Patrimonio Nacional. Esta tenía encomendado el control y vigilancia de las entidades paraestatales (104), por mandato expreso de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 4 de enero de 1966 en el Diario Oficial de la Federación. Cabe indicar aquí que originariamente la facultad de control y vigilancia de las entidades paraestatales, era de la Secre

(102) SIERRA Carlos, p. 29; TENA RAMÍREZ, 1981, pp. 156 y 176, Derechos, VI, pp. 646 y 648.

(103) FAYA VIESCA, 1979, p. 308; Exposición de motivos de la L.O.A.P.F.C.

(104) Exposición de motivos de la L.O.A.P.F.

taría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de lo prescrito por la primera Ley para el Control ... publicada, el 31 de diciembre de 1947 en el Diario Oficial de la Federación.

3.3.2. Competencia.

3.3.2.1. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. - Confiere en su artículo 32 a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en nuestro tema de crédito público (aun cuando no se señalan específicamente), las atribuciones que enseguida se enuncian:

a) Proyectar la planeación nacional del desarrollo, elaborar el Plan Nacional y coordinar la planeación regional, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y municipios.

b) Proyectar y calcular los egresos de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c) Formular el programa de gasto público federal y, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

d) Tramitar y registrar los asuntos que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio, del gasto público federal y los presupuestos de egresos.

e) Autorizar los programas de inversión pública y regular -- la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas, que realicen las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

f) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación nacional, programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

3.3.2.2. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. - Sus primeros antecedentes datan del 29 de mayo de 1853 y del 31 de diciembre de 1855, con la expedición del Decreto por el cual se declararon los ramos que constituyen la hacienda pública tanto de la Federación, como de los municipios, y la ley sobre Presupuestos -- Generales de la República, respectivamente (105).

La vigente ley del presupuesto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, implica los conceptos de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, por lo que haremos sucintamente algunos comentarios de éstos (siguiendo la doctrina más versada al respecto).

Estos tres conceptos que engloban una parte fundamental de la dirección de la economía de un país, están estrechamente relacionados entre sí, así como con la planificación de la economía (que ve-

---

(105) SIERRA Carlos, pp. 94 y 104.

remos en el numeral 3.3.2.5.). Conceptos que determina, y les da la prominencia requerida la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto -- Público Federal, aun cuando en la práctica advertimos que no se utilizan de acuerdo a sus objetivos, ya que las decisiones en materia - de planificación, presupuesto, gasto público y contabilidad se realizan (con harta improvisación), en virtud de que la dependencia del - Ejecutivo Federal responsable de estos rubros (Secretaría de Programación y Presupuesto, según lo indicado por los artículos 32 de la - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el 1° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal), ni tan siquiera ha expedido criterios técnicos que permitan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal su utilización ópti-- ma, y por supuesto ella menos lo realiza.

Ahora bien, esto menos se justifica si consideramos que en los Estados Unidos Mexicanos, el Estado tiene a su cargo la recto-- ría de la economía por mandato de la Carta Fundamental (artículo -- 25), así como la obligación de planificar la economía (artículo 26), y que la determinación de los cometidos de Poder Público del Estado no son resultado de categorizaciones ahistóricas, ni de una sistem-- tización empírica de cometidos parciales, sino del desarrollo de --- nuestra sociedad. Y que por eso, los cometidos (106) van más allá --

---

(106) Cfr. Miguel de la MADRID-HURTADO, 1982, sus numerales 710, -- 799, 804, 1004 y 1400; y, más ampliamente, León CORTIÑAS-PELÁEZ en su Prólogo al libro de Artura GONZÁLEZ COSÍO, Juicio de Amparo, 2a. ed., Ciudad de México; Porrúa, S.A. 1985, pp. 11-19, esp. en su nota 10.

de lo que atribuyó el individualismo liberal, que desconsideró el hecho de la sociedad plural y la variedad de las demandas y reivindicaciones de los diversos grupos sociales. Como son los derechos sociales e individuales, libertades efectivas y no teóricas, los reclamos por una sociedad más igualitaria, por independencia económica, empleo y mejoría, que conforman una realidad que exige un Estado fuerte para asegurar democracia, justicia y libertades y no un Estado limitado exorbitante, que podría anularlas, cancelando iniciativas en todos los campos (107).

a) Gasto Público. - Es indudable que en el Estado contemporáneo los gastos públicos determinan en gran medida la economía, -- pues han dejado de apreciarse con un criterio exclusivamente administrativo, limitados a aquellos rubros inherentes al funcionamiento de los "servidores públicos", para trocarse en un medio de acción del Estado, en un instrumento de gobierno de importancia trascendental por su efecto directo o indirecto sobre la vida socioeconómica de la población (108), distribuyendo la riqueza con fines no sólo -- cuantitativos sino cualitativos (109). Como atinadamente marca la -- teoría del filtro, el "presupuesto actúa primero como bomba aspirante de rentas-restringiendo el consumo, el ahorro y la inversión y -- luego como bomba impelente de ellas al expandirlas sobre la economía, abriendo nuevas posibilidades de consumo e inversión; es decir, con-

---

(107) ZORRILLA MARTÍNEZ, 1983, pp. 1-2.

(108) GIULIANI FONROUGE, I, p. 183.

(109) DUVERGER, p. 26; GIULIANI FONROUGE, I, p. 184.

cibiendo al presupuesto como un vasto filtro de rentas y porciones de capital, con efectos económicos al actuar sobre la coyuntura" (110).

Los gastos públicos pueden ser divididos en dos grandes --- rubros: gastos reales y de transferencias. Los primeros comprenden los egresos para la adquisición de bienes y servicios (compra de -- factores) que son destinados a la producción estatal; mientras que los segundos, sólo otorgan poder de compra a un sector del grupo -- privado, tomándolo del otro (subsídios, pago del servicio de la deu da pública, etc.) (111).

Deben entenderse, como parte de los gastos públicos, los re cursos destinados a las entidades paraestatales, pues éstos son --- instrumentos esenciales para la participación y la rectoría de la - economía por el Estado, con fines invariablemente de interés gene-- ral (112); así, también se incluyen las empresas con participación estatal minoritaria, a pesar de que el artículo 2° de la Ley de Pre supuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal no contemple dentro del gasto público las erogaciones que se hagan en este tipo de em-- presa, en la participación estatal, pero si bien es cierto no po--- dría obligárseles a cumplir la ley, también lo es el hecho de que - las erogaciones afectan las finanzas del Estado. Por esto último,

(110) LAUFENBURGER, citado por GIULIANI FONROUGE, I, p. 145; DUVER- GER en el mismo sentido, p. 34-36.

(111) RETCHKIMAN KIRK, p. 71.

(112) VEDEL GEORGES, p. 640.



es errónea la afirmación que considera como gastos públicos sólo --- aquellos que tenga el Estado en el ejercicio de su poder de mando -- (113).

Posiblemente en el caso de los Estados Unidos Mexicanos la - definición del gasto público es más simple, en virtud de que están - integrados en una Federación y el gobierno de ésta se constituye y - ejerce por conducto de los Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecuti - vo y Judicial (artículos 40, 41 y 49 de la Constitución Política). - Cada Poder de la Unión se compone de diversas formas; el Ejecutivo - reside en el Presidente de la República y se auxilia en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías de Estado, los Departamentos -- Administrativos, las Procuradurías Generales de la República y de -- Justicia del Distrito Federal, el Gobierno del Distrito Federal, así como por los Organismos Descentralizados, Empresas con Participación Estatal y Fideicomisos Públicos (artículos 73 fracción VI, 80, 89 -- Fracción II, 90, 92, 93 y 102 de la Carta Magna); el Poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los -- Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito (artículo 94 -- Constitucional); y el Poder Legislativo radica en el Congreso de - la Unión, que se divide en dos Cámaras, la de Diputados represen-- tante del pueblo y la de Senadores que son los representantes de - las Entidades Federativas y del Distrito Federal (artículo 50, 51 y

---

(113) DUVERGER, p. 30; véase en apoyo de la idea a GIULIANI FONROUGE, I, pp. 188-189; FAYA VIESCA, 1981, p. 49.

56 constitucionales) (114).

Los párrafos precedentes nos hacen concluir que gasto público es cualquier erogación que efectúe el Gobierno de un Estado, destinada al cumplimiento (115) de sus cometidos de poder público, conforme a las disposiciones legales (116).

b) Presupuesto. - Las múltiples doctrinas coinciden en forma general en considerar al presupuesto como un acto de previsión, plasmado en un documento, de los ingresos y erogaciones del Gobierno de un Estado en un período determinado, creador de derechos y obligaciones, aprobado mediante el procedimiento jurídico establecido (117).

El presupuesto es un acto trascendental para regular las actividades económicas de una nación con efectos sociales, con significación jurídica y no meramente contable; que es manifestación integral de la legislación, con carácter unitario en su Constitución (118), que plasma los medios y los distintos objetivos susceptibles de lograrse con el empleo más racional de los recursos (119).

La metodología que se sigue para la elaboración del presupuesto es de tres tipos: la tradicional donde se calculan los ingresos y los egresos se apegan a los recursos disponibles, sin

---

(114) ACOSTA ROMERO, 1981, pp. 53-58; Constitución Política.

(115) GIULIANI FONROUGE, I, p. 190.

(116) ACOSTA ROMERO, 1981, p. 588.

(117) ACOSTA ROMERO, 1981, pp. 609-610; GIULIANI FONROUGE, I, p. 125; DUVERGER, p. 197.

(118) GIULIANI FONROUGE, I, p. 143.

(119) ISOARD y JIMÉNEZ de SANDI, p. 29.

que medie suficiente esfuerzo para entrelazar las distintas partes del trabajo gubernamental en un conjunto armónico de decisiones -- (120); en el presupuesto por programas y actividades se fijan metas cuantitativas a éstas destinando los recursos humanos, financieros y materiales necesarios, definiendo los métodos de trabajo a emplear, fijándose la cantidad y calidad de los resultados y determinando la localización espacial de las obras y actividades --- (121); en el presupuesto base cero se analizan en detalle las distintas funciones o actividades que se deben llevar a cabo, para -- implantar o poner en marcha un programa, clasificándolas según su orden de importancia, así como las alternativas que permitan obtener el resultado deseado; realizando un estudio comparativo de los beneficios que se obtendrían en caso de alcanzar parcial o totalmente las metas fijadas y los costos correspondientes a cada -- caso (122).

En los Estados Unidos Mexicanos la Ley del Presupuesto indica en su artículo 13, que el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas, especificándose los objetivos, las metas y las unidades responsables de su -- ejecución.

c) Contabilidad. -- Antes que nada, es substancial precisar el papel que juega la contabilidad en la rectoría de la economía, y por lo tanto para la toma de decisiones en materia de gasto público, la elaboración del presupuesto y de aporte de información

(120) VÁZQUEZ ARROYO, p. 14.

(121) MARTHER Gonzalo, p. 9

(122) PYHRR PETER, pp. 2 y 21.

a la planificación; permitiendo efectuar el balance de la economía nacional y así seguir, de período en período, la evolución de la riqueza nacional, identificando las fuentes de que proviene, la manera de repartirse, las formas en que se consume o conserva. En principio, este balance debe expresar la totalidad de las actividades económicas y de las actividades que tengan alguna relación con la vida económica. Debe permitir determinar cómo se divide el trabajo nacional en cada período entre las diferentes esferas, qué lugar ocupa el consumo y qué lugar ocupa la acumulación (el desarrollo de las fuerzas productivas) (123). En suma, el sistema de contabilidad debe responder a las necesidades de información de los distintos servicios de la administración pública, sirviendo de instrumento de administración y gerencia (124).

Así pues, la contabilidad es una técnica instrumentada para el registro, comprobación, estadística y control del ejercicio del presupuesto de egresos (125).

Por su parte, el artículo 39 de la Ley del Presupuesto estatuye que la contabilidad incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos costos y gastos, así como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas del presupuesto.

---

(123) BETTELHEIM CHARLES, 1982, p. 185.

(124) MARTNER Gonzalo, pp. 59-60.

(125) FAYA VIESCA, 1981, p. 282; ACOSTA ROMERO, 1981, p. 625; MARTNER Gonzalo, p. 59.

Después de analizar la importancia que tiene el presupuesto, el gasto público y la contabilidad, vislumbramos la significación de la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto en las erogaciones que se realicen utilizando el crédito público.

De ahí resulta que, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, le atribuya a la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de crédito público las facultades siguientes:

- Estarán a su cargo las actividades de programación, presupuesto, control y evaluación del gasto público federal (artículo 5°).

- Autorizar previamente a su concertación, la contratación de créditos para financiar los programas incluidos en los presupuestos de la administración pública federal, centralizada y paraestatal (artículo 1°).

- Cuidar que en los presupuestos se determine el tipo y la fuente de recursos para su financiamiento (artículo 14).

- Integrar en el proyecto de presupuesto de egresos, la situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y la estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente (artículo 19 fracción II).

- Ajustar las erogaciones por ingresos extraordinarios de-

rivados de empréstitos, a lo dispuesto por el decreto del presupuesto de egresos de la Federación (artículo 25).

- Recibir de los integrantes del gobierno, la información relativa al monto y características de la deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior, antes del último día del mes de febrero de cada año (artículo 28).

- Autorizar previamente los créditos para financiar programas incluidos en los presupuestos de las entidades (art. 10).

3.3.2.3. El Presupuesto de Egresos de la Federación. - Se examina, discute y aprueba anualmente por la Cámara de Diputados, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 74 fracción IV, de la Constitución Política.

Sin embargo, al parecer el legislador no cuidó la congruencia entre las disposiciones contenidas en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1986 y los asuntos competentes a la Secretaría de Programación y Presupuesto (126).

---

(126) En el presupuesto de egresos para 1985, el artículo 80. contravenía los artículos 1º, 2º, 5º, 26 y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, al facultar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para asignar los recursos de la previsión establecida con la finalidad de atender los efectos de los incrementos de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales y otras contingencias.

Así el artículo 18 responsabiliza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la administración, control y ejercicio del ramo de deuda pública, infringiendo por lo tanto lo dispuesto por los artículos 32 fracciones VIII, XII y XVI y 32 bis fracciones V y VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; -- 1°, 2°, 5° y 38 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal; y 1°, 4°, 6°, 14 y 29 fracción I de la Ley de Obras Públicas (véase el punto 3.2.2.2.).

3.3.2.4. Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. - Aun cuando, en términos generales, las cuestiones relativas al crédito público no se especifican en este reglamento, entendemos que se incluyen partiendo de los conceptos de presupuesto, contabilidad y gasto público.

Las atribuciones del titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de las distintas áreas administrativas que la componen, en nuestro tema son las siguientes:

Al secretario le corresponde originalmente el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría (artículo 4°); y de manera indelegable someter a la aprobación del Presidente de la República el programa de gasto público y el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación (artículo 5° fracción VI).

A la Dirección General de Política Presupuestal, le conviene registrar, y hacer el seguimiento del ejercicio del presu-

puesto en el ramo de deuda pública y de la deuda por la intermediación que realizan entidades paraestatales con fines financieros -- (artículo 21 fracción VIII), no obstante que la Ley General de Deuda Pública faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llevar el registro de las obligaciones financieras (monto, caracteerísticas y destino de los recursos, así como de los movimientos - que de éstos se efectúen, artículos 27 y 28).

Las direcciones generales de programación y presupuesto de servicios; energético e industrial; de desarrollo social; de desarrollo Rural e Integral; y de infraestructura básica, con referencia a sus respectivos sectores, tendrán que vigilar el cumplimiento y observancia de las normas y metodología para la elaboración, integración y actualización de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades paraestatales; proponer las alternativas del programa anual de gasto e inversión pública por sector, para - integrarlo al proyecto de presupuestos de egresos de la Federación; asignar los recursos de las dependencias y entidades paraestatales del Sector correspondiente, de acuerdo con los criterios, prioridades y rangos presupuestarios que se han establecido; llevar a - cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia del ejercicio del gasto público y evaluar éste en función de sus re-- resultados programáticos; y vigilar el cumplimiento de las normas - del ejercicio del gasto público, estableciendo para este fin los sistemas de información sectorial y presupuestario necesarios -- (artículo 20).



Finalmente, a la Dirección General de Programación Económica y social, le compete definir los criterios y prioridades para la asignación sectorial y regional del gasto público (artículo 17 fracción V).

**3.3.2.5. Ley de Planeación.** - La planificación pretende fundamentalmente la elevación del nivel de vida de la población -- (desarrollo económico), mediante la utilización óptima de los recursos (127) y esto se logra por medio de los planes económicos -- (128), que son el conjunto de disposiciones tomadas con vista a la ejecución de un proyecto que interesa al conjunto de la vida económica, y se laboran no por el gusto de organizar y reglamentar la producción, sino para adaptarla a su fin, que es la satisfacción de las necesidades sociales y por ende al consumo (129).

En los Estados Unidos Mexicanos, aunque no existe la total socialización de los medios de producción que se ha señalado como una condición para que sea factible la planificación (130), el sector de las empresas de Estado es vasto, permitiendo la orientación de la economía hacia un proceso de desarrollo económico y social más acelerado (131), logrando un mayor acomplamiento de la producción y las necesidades sociales. Sin embargo, el aprovecha-

---

(127) LASK, citado por CECEÑA CERVANTES, p. 84; BETTELHEIM Charles, 1982, pp. 45-46, 58.

(128) CECEÑA CERVANTES? p. 84.

(129) BETTELHEIM Charles, 1982, pp. 40, 46.

(130) BETTELHEIM Charles, pp. 13-14; BETTELHEIM Charles, 1982, pp. 19-20, 55; CECEÑA CERVANTES, pp. 66, 82.

(131) TAMAYO LÓPEZ PORTILLO, p. 75.

miento de las entidades paraestatales no siempre ha sido en provecho de las mayorías (132), como lo demuestra la venta de las acciones de algunas empresas que pasaron a poder del Estado con la nacionalización de la banca mexicana.

Ahora bien, las atribuciones que la Ley de Planeación otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto en su artículo 14, son en el sentido de:

Coordinar las actividades de la planeación nacional de desarrollo.

Elaborar el plan nacional de desarrollo.

Cuidar que el plan y los programas que se generen en el sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido.

Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales.

Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos, de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales.

Las disposiciones de la Ley de Planeación en cuanto a atri-

buciones de las dependencias y entidades, y del contenido del plan son correctas, el problema estriba en que la planificación se realiza de manera asaz improvisada, (véase el numeral 3.3.2.2.), en el tipo de organización del sistema político mexicano, y en que la evaluación está a cargo de la misma dependencia siendo juez y parte (133).

3.3.2.6. Ley de Obras Públicas.- Dos cuestiones determinan la trascendencia de las obras públicas; la primera al considerarse los contratos administrativos de obras como el conducto para realizar la inversión, siendo así programas de inversión e instrumentos de política económica (134); la segunda que para efectuar la inversión, en algunas ocasiones se recurre al crédito público.

Por lo tanto, es menester que la inversión en obras públicas se utilice o no al crédito público, se ejecute con base en la planificación y programación. Esto se plasma en la Ley de Obras Públicas al instatuir como su objeto el regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación y control de la obra pública realizada por la administración pública federal, centralizada y paraestatal (artículo 1º).

---

(133) PICHARDO PAGAZA, pp. 107-109.

(134) ZORRILLA MARTÍNEZ, p. 529.

No obstante las bases y la responsabilidad que otorga la Ley de Obras Públicas a la Secretaría de Programación y Presupuesto para aplicarla, no se ha aprovechado y, al igual que el resto de la planificación, la de la obra pública se realiza (de manera muy rudimentaria).

### 3.4. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

3.4.1. Precedentes Históricos. Partiendo de la teoría clásica de la división de poderes, expuesta fundamentalmente por Locke y Montesquieu, podemos estimar la existencia en los Estados Unidos Mexicanos del control, vigilancia y fiscalización del gasto público por parte del Poder Legislativo (135), y, a partir de la ley -- para el arreglo de la administración de la hacienda pública, expedida el 16 de noviembre de 1824, se crea la Contaduría Mayor, como un órgano bajo la inspección de la Cámara de Diputados, responsable de auxiliarla en estas funciones. Cabe indicar que el órgano -- del Ejecutivo Federal, encargado de glosar la contabilidad, era -- el departamento de cuenta y razón creado por la citada ley (primer antecedente de la ya desaparecida Contaduría de la Federación).

Sólo con la creación del Departamento de Contraloría de la Federación, mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del

---

(135) Véanse el artículo 13 fracción IX del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 24 de enero de 1824; y el artículo 49 fracción VIII de la Constitución Política del 31 de octubre de 1824.

31 de diciembre de 1917 (136), el Ejecutivo Federal reúne en una sola dependencia las funciones de contralor administrativo (137) que estaban dispersas en otras dependencias. Organó independiente de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Este Departamento de Contraloría de la Federación es suprimido por el Decreto que modifica la Ley de Secretarías de Estado - el 29 de diciembre de 1932, adjudicándose a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las facultades que tenía conferidas el Departamento.

Es interesante exponer los motivos por los cuales se suprimió este Departamento Administrativo, sobre todo por la posibilidad de que se repita la historia con la actual Secretaría de la Contraloría General de la Federación, creada por las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1982, y teniendo en cuenta que el tipo de organización del sistema político mexicano limita su actuación, además de ser juez y parte (138); ahora si se desea tener un control preventivo funcional, debería apoyarse a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico con funciones de contraloría, art. 3° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, con los recursos indispensables

---

(136) SIERRA Carlos, pp. 157-167.

(137) SAYAGUÉS LASO, II, pp. 437-441.

(138) Sucede en gran parte como con la Secretaría de Programación y Presupuesto, véase PICHARDO PAGAZA, pp. 107-109.

para ello, y así respetar la división de poderes; asimismo se podría aprovechar la experiencia de algunos países latinoamericanos (139).

Así pues, los motivos fueron que la contraloría no informaba con oportunidad si el ejercicio fiscal se cerraba con superávit o con déficit; los informes que presentaba, más que orientar, propiciaban la Comisión de errores; las Secretarías y Departamentos de Estado no podían frecuentemente desempeñar sus funciones, debido a la creciente y rigurosa intervención de la contraloría; esa intervención rigorista no propiciaba la moralidad y el control que se esperaba con el funcionamiento de esta dependencia, ya que no se había podido evitar que hicieran uso indebido de los caudales -- públicos los funcionarios, para quienes equivalía a un finiquito -- la visa de la contraloría, y, en cambio, se habían venido fincando responsabilidades a empleados subalternos, a veces por simples errores de tramitación (140).

3.4.2. Competencia. - Algunas de las misiones conferidas por el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se contraponen a las estatuidas a la Secretaría de Programación y Presupuesto por el artículo 32 del mismo ordenamiento.

---

(139) LARES MARTÍNEZ, pp. 525-530, 532-541.

(140) SIERRA, Carlos, p. 181.

a) A la Contraloría le corresponde planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; mientras tanto a programación y presupuesto le toca efectuar las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos, asimismo, regula la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas.

b) Contraloría comprueba el cumplimiento por parte de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno federal; programación y presupuesto vigila el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones relativas a la planeación nacional, la programación, la presupuestación, la contabilidad y la evaluación.

c) También a la contraloría le atañe inspeccionar y vigilar, directamente o por conducto de los órganos de control de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, el cumplimiento de las normas y disposiciones referentes a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal y contratación de obra pública; programación y presupuesto además de las señaladas en los incisos anteriores (ejecución de obra pública

y contabilidad), vigila y coordina el sistema general de administración y desarrollo de personal.

Por otra parte, contraloría opina, antes de la expedición, de los proyectos de normas sobre contratación de deuda.



## CONCLUSIONES GENERALES

1. Existen diversas corrientes doctrinarias que precisan el concepto y la naturaleza del crédito público, sin embargo para su estudio han sido clasificadas en tres grandes grupos, -- uno el del acto de soberanía, otro según el cual es un acto dependiente de la soberanía legislativa del Estado y el último como un acto contractual. Por lo que podemos señalar -- nuestra coincidencia en parte con la determinación de la -- naturaleza del crédito público, por la doctrina del 'acto -- de soberanía, pues la captación de recursos a través del -- crédito público se realiza por medio de actos soberanos autorizados por la Constitución Política de los Estados Uni-- dos Mexicanos (Artículo 73 Fracción VIII); la diferencia -- con esta doctrina estriba en que no considera la distinta -- situación jurídica que regula los empréstitos internos de los externos, ya que estos últimos se rigen por la legisla-- ción a que pertenece la institución o ciudadano acreedor.

De ahí que entendamos por crédito público el acto soberano del Poder Público, mediante el cual obtiene recursos voluntariamente de las instituciones o ciudadanos del país o extranjeros, entregando a cambio títulos de crédito, por los que el Poder Público se obliga a pagar intereses y a devolver el capital en el tiempo, en la moneda y a la tasa que se hubiere estipulado.

II. Conociendo que el crédito público es un fundamental instrumento de la política económica y financiera, complementario de los recursos fiscales necesarios para el desarrollo económico y social del país, es posible señalar que las misiones más importantes del crédito público son:

- a) Realización de obras públicas.
- b) Canalización de recursos hacia usos productivos.
- c) Compensación eventual en el proceso económico de ingreso y consumo.
- d) Intermediación en el incremento de la oferta y la regulación monetarias.
- e) Cobertura de un déficit, financiamiento de gastos extraordinarios, o atención de una situación crítica.

III. La difícil situación económica de nuestro país en los albores de la independencia, obligó al primer gobierno mexicano, que en aquel momento presidía Agustín de Iturbide, a recurrir al crédito público, gestionándose el primer crédito en virtud de la autorización dada a Iturbide en el Decreto del 25 de junio de 1822, pero por desgracia un aventurero llamado Diego Barry timó a Iturbide ofreciéndole --

un préstamo de 10 millones de pesos con la condición de que se le adelantara un millón de pesos en libranzas, que Barry giró contra la Casa de Tomás Morton Jones, de Londres, Inglaterra, se constituye así el primer crédito y no como según la doctrina indica que el primer crédito se contrajo en 1823 con la Casa Goldschmidt y Cía., de Londres.

IV. A pesar de que la Constitución Política faculta al Congreso de la Unión para dar las bases al Ejecutivo Federal, sobre las cuales pueda recurrir al crédito público, las leyes -- secundarias le dan al Ejecutivo prácticamente atribuciones irrestrictas, así lo demuestra lo dispuesto por los artículos 10° de la Ley General de Deuda Pública, y 3° de la Ley de Ingresos de la Federación, pues faculta al Ejecutivo a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a su juicio se presenten circunstancias económicas extraordinarias que lo requieran.

Esta es una atribución innecesaria ya que el Ejecutivo en cualquier momento puede pedir autorización al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, además de que con una adecuada planificación y programación las posibilidades de que se presenten estos imprevistos son mínimas.

V. Aun cuando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituye que corresponde a las Secretarías de -- Hacienda y Crédito Público administrar los ingresos, a la

de Programación y Presupuesto administrar los egresos y a la de la Contraloría General de la Federación vigilar e -- inspeccionar el gasto público federal, la Ley General de - Deuda Pública únicamente da atribuciones a la Secretaría - de Hacienda y Crédito Público, no considerando las atri--- buciones que en materia de egresos derivados del uso del - crédito público tienen las Secretarías de Programación y - y Presupuesto y la Contraloría General de la Federación.

VI. Por conducto del servicio de banca y crédito el Estado ha utilizado el crédito público obteniendo importantes recur- sos, ahora con la nacionalización de este servicio podrá - tener no solo el control sobre la oferta monetaria y otros agregados financieros, sino reorientar el sistema financie- ro, monetario y crediticio supeditándolo al interés gene-- ral y apoyando al Poder Público en el cumplimiento de sus cometidos, desterrando de la banca los intereses particu- lares de rentabilidad y lucro.

VII. El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Cré- dito Público asigna facultades a su Dirección General de - Crédito Público que son propias de la competencia de las - Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contra-- loría General de la Federación, de acuerdo a sus atribu-- ciones enmarcadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y -

Gasto Público Federal y su Reglamento.

- VIII. Es imprescindible que en materia de egresos la Tesorería de la Federación no sea la que disponga cuándo hacer los pagos y ministraciones, ya que al no estar obligada a informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto de la situación diaria de la cuenta general que lleva, la Tesorería los realiza en base a sus disponibilidades, no dándose congruencia con esto a las disposiciones en materia de programación y planificación, al no existir aparentemente criterios para la asignación de recursos.
- IX. El Estado Mexicano tiene por mandato constitucional la responsabilidad de la rectoría de la economía y la obligación de planificarla, a fin de lograr el desarrollo equilibrado de nuestra sociedad, por eso es ineludible que en materia de planificación, presupuesto, gasto público y contabilidad se emitan criterios técnicos que permitan a las dependencias y entidades de la administración pública federal su utilización óptima.
- X. El gasto público es un instrumento de gobierno trascendental por su efecto directo o indirecto sobre la vida socioeconómica de la población distribuyendo la riqueza con fines no sólo cuantitativos sino cualitativos; por ello comprendemos al gasto público como cualquier erogación que --

efectúe el Gobierno de un Estado, destinada al cumplimiento de sus cometidos de poder público, conforme a las disposiciones legales.

XI. La contabilidad es la herramienta que proporciona la información primordial para la toma de decisiones en materia de gasto público, en la elaboración del presupuesto y en la planificación, por ésto concebimos a la contabilidad como la técnica instrumentada para el registro, comprobación, estadística y control del ejercicio del presupuesto de egresos.

XII. La planificación de la economía se logra por medio de los planes económicos, que son el conjunto de disposiciones -- tomadas con vista a la ejecución de un proyecto que interesa al conjunto de la vida económica y se elaboran no por el gusto de organizar y reglamentar la producción, sino -- para adaptarla a la satisfacción de las necesidades sociales.

XIII. Algunas de las funciones asignadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Programación y Presupuesto se contraponen entre sí, por lo que sería conveniente hacer una revisión exhaustiva de la competencia -- de cada una de ellas para evitar las duplicidades.

Cierto es que este problema no es privativo de ambas dependencias, pues se requiere en forma integral una profunda -  
revisión de la legislación mexicana en materia de crédito  
público, a fin de darle congruencia.

B I B L I O G R A F I A

SEGUNDA PARTE

- ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría general del derecho administrativo, Porrúa, México, 1981.
- ACOSTA ROMERO Miguel, Derecho bancario, Porrúa, México, 1983.
- ANGELES Luis, Crisis y coyuntura de la economía mexicana, -- El Caballito, México, 1979.
- BETETA Ramón, Tres años de política hacendaria, S.H.C.P., -- México, 1951.
- BETTELHEIN Charles, Planificación y crecimiento acelerado, Fondo de cultura económica, México, 1981.
- BETTELHEIN Charles, Problemas teóricos y prácticos de la planificación, Tecnos, Madrid, 1982.
- CARPIZO MACGREGOR Jorge, El Presidencialismo mexicano, Siglo veintiuno, México, 1979.
- CARPIZO MACGREGOR Jorge, Estudios constitucionales, U.N.A.M., México, 1980.
- CARRILLO FLORES Antonio, Cincuenta años de banca central, -- Fondo de cultura económica, el trimestre-económico, México, 1981.
- CAVAZOS LERMA Manuel, Cincuenta años de banca central, Fondo de cultura económica, el trimestre-económico, México, 1981.



- CECEÑA CERVANTES José Luis, Introducción a la economía política de la planificación económica nacional, Fondo de cultura económica, México, 1978.
- CERVANTES AHUMADA Raúl, Títulos y operaciones de crédito, Herre ro, México, 1978.
- Código Fiscal de la Federación, S.H.y C.P., México, 1985.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaria de Gobernación, México, 1984.
- CORTIÑAS PELAEZ León, Prólogo al libro de Arturo González Cosfo Juicio de Amparo, Porrúa, México, 1986.
- CUEVA Mario de la, El nuevo derecho mexicano del trabajo, Porrúa, México, 1978.
- CUEVA Mario de la, El nuevo derecho mexicano del trabajo, Porrúa, México, 1979.
- CUEVA Mario de la, La idea del Estado, U.N.A.M., México, 1975.
- CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, El régimen financiero del Estado en las constituciones latinoamericanas, U.N.A.M., México -- 1973.
- DOMINGUEZ VARGAS Sergio, Teoría económica, Porrúa, México, -- 1977.

- DUBLAN Manuel y LOZANO José María, Legislación mexicana, Imprenta de Comercio, México, 1876.
- DUVERGER Maurice, Hacienda pública, Bosch Barcelona, 1980.
- FAYA VIESCA Jacinto, Finanzas públicas, Porrúa, México, 1981
- FAYA VIESCA Jacinto, Administración pública federal la nueva estructura, Porrúa, México, 1979.
- GARCIA SOLER León, A la mitad del foro, Excelsior, México, -- marzo, 1985.
- GIULIANI FONROUGE Carlos, Derecho financiero, Depalma, Buenos Aires, 1978.
- GOMEZ OLIVIER Antonio, Cincuenta años de banca central, Fondo de cultura económica, el trimestre-económico, México, 1981.
- GONZALEZ AVELAR Miguel, La Constitución de Apatzingán, S.E.P./80 Fondo de cultura económica, México, 1982.
- GONZALEZ COSIO Arturo, México: Cuatro ensayos de sociología política, U.N.A.M., México, 1972.
- GONZALEZ COSIO Arturo, Ensayos escogidos: historia, sociedad y política de México, U.N.A.M., México, 1981
- GONZALEZ COSIO Arturo, El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México, Porrúa, México, 1982.

- GREEN Rosario, El endeudamiento público externo de México 1940-1973, El Colegio de México, México, 1976.
- GREEN Rosario, Estado y banca transnacional en México, Editorial Nueva Imagen, México, 1981.
- ISOARD y JIMENEZ DE SANDI Carlos, Auditoría de las operaciones del gobierno, Fondo de cultura económica, México, 1981.
- La Administración Pública en la época de Juárez, Secretaría de la Presidencia, México, 1973, 3 vols.
- La vieja deuda exterior titulada de México, S.H.C.P., México -- 1960.
- Legislación Bancaria, S.H.y C.P., México, 1957, 4 vols.
- Legislación Bancaria, Porrúa, México, 1980.
- Legislación Bancaria, S.H.y C.P. México, 1985.
- Legislación Constitutiva de Nacional Financiera, S.A., Nacional Financiera, S.A., México, 1982.
- Legislación sobre el Banco de México, S.H.y C.P., México, 1958.
- Legislación sobre la Deuda Pública, S.H.y C.P., México, 1957, 3 vols.
- Ley General de Deuda Pública, S.H.y C.P., México, 1977.

- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, Porrúa, México, 1985.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, -- México, 1984.
- LARES MARTINEZ Eloy, Manual de derecho administrativo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983.
- LOPEZ CAMARA Francisco, La estructura económica y social de México en la época de la reforma, Siglo Veintiuno, México, 1980.
- Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Manuel Porrúa, México, 1978, 13 vols.
- MADRID HURTADO Miguel de la, Estudios de derecho constitucional, Porrúa, México, 1980.
- MADRID HURTADO Miguel de la, Elementos de derecho constitucional, Instituto de Capacitación Política, P.R.I., México, 1982.
- Manual General de Organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, S.H.y C.P., México, 1980.
- MARTHER Gonzalo, Planificación y presupuesto por programas, Siglo Veintiuno, México, 1981.
- MORENO PADILLA Javier, Prontuario de leyes fiscales, Trillas, México, 1982.
- ORCI GANDARA Luis M., Cincuenta años de banca central, Fondo de cultura económica, el trimestre-económico, México, 1981.

- PETRICIOLI ITURBIDE Gustavo, Cincuenta años de banca central Fondo de cultura económica, el trimestre-económico, México, -- 1981.
- PICHARDO PAGAZA Ignacio, Bases para la planeación económica y social de México, Siglo Veintiuno, México, 1980.
- PYHRR PETER A., Presupuesto base cero, Limusa, México, 1980.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Diario Oficial de la Federación, México, 19 de enero de 1983.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, México, 26 de agosto - de 1983.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presu-- puesto, Diario Oficial de la Federación, México, 25 de enero - de 1983.
- RETCHKIMAN KIRK Benjamín, Introducción al estudio de la eco-- nomía pública, U.N.A.M., México, 1977.
- RETCHKIMAN KIRK Benjamín, Aspectos estructurales de la eco-- nomía pública, U.N.A.M., México, 1975.
- RETCHKIMAN KIRK Benjamín, Política fiscal mexicana, U.N.A.M., México, 1979.
- RODRIGUEZ Ramón, Derecho constitucional, U.N.A.M., México, 1978.

- SANCHEZ LUGO Luis, Cincuenta años de banca central, Fondo de cultura económica, el trimestre-económico, México, 1981.
- SAYAGUES LASO Enrique, Tratado de derecho administrativo, Barreiro y Ramos, S.A., Montevideo, 1974.
- SCHWARTZ BERNARD, Los poderes del gobierno, U.N.A.M., México 1966.
- SERRA ROJAS Andrés, Derecho administrativo, Porrúa, México, 1981.
- SIERRA Carlos, Historia de la tesorería de la federación, S.H.y C.P., México, 1972.
- TAMAYO LOPEZ PORTILLO Jorge, Bases para la planeación económica y social de México, Siglo veintiuno, México, 1980.
- TELLO MACIAS Carlos, La política económica en México, 1970-1976, Siglo veintiuno, México, 1980.
- TENA RAMIREZ Felipe, Derecho constitucional, Porrúa, México, 1981.
- TENA RAMIREZ Felipe, Leyes fundamentales de México, Porrúa, México, 1982.
- TOTORO NIETO Dauno, 50 años de vida Nafinsa y su legislación constitutiva, México: Expresión, IV, 24, enero-febrero, 1984, pags. 2-5.

- VEDEL Georges, Derecho administrativo, Aguilar, Madrid, 1980.
- ZORRILLA MARTÍNEZ Gabriel, El estado y las reformas económicas a la constitución, Colegio Nacional de Economistas, México, 1983.
- ZORRILLA MARTÍNEZ Pedro G., Aspectos jurídicos de planeación en México, Porrúa, S.A., 1981.
- ZORRILLA MARTÍNEZ Pedro G., Informe del director general al consejo de administración de la constructora nacional de carros de ferrocarril, S.A., México, 1983.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría general del derecho administrativo, Porrúa, México, 1979.
- ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría general del derecho administrativo, Porrúa, México, 1981.
- ACOSTA ROMERO Miguel, Derecho bancario, Porrúa, México, 1983.
- ANGELES Luis, Crisis y coyuntura de la economía mexicana, -- El Caballito, México, 1979.
- AZORÍN, El Político, Colección Austral, Madrid, España, 1978.
- BATIZA Rodolfo, Principios básicos del fideicomiso y de la administración fiduciaria, Porrúa, México, 1977.
- BETETA Ramón, Tres años de política hacendaria, S.H.C.P., -- México, 1951.
- BETTELHEIN Charles, Planificación y crecimiento acelerado, Fondo de cultura económica, México, 1981.
- BETTELHEIN Charles, Problemas teóricos y prácticos de la -- planificación, Tecnos, Madrid, 1982.
- BURGOA Ignacio, Derecho constitucional mexicano, Porrúa, México, 1976.
- CABRERA RUIZ Jorge, Las facultades del Ejecutivo federal en materia de deuda pública, tesis, U.N.A.M., México, 1981.



- CARPIZO MACGREGOR Jorge, El Presidencialismo mexicano, Siglo veintiuno, México, 1979.
- CARPIZO MACGREGOR Jorge, Estudios constitucionales, U.N.A.M. México, 1980.
- CARRILLO FLORES Antonio, Cincuenta años de banca central, -- Fondo de cultura económica, el trimestre-económico, México, -- 1981.
- CAVAZOS LERMA Manuel, Cincuenta años de banca central, Fondo de cultura económica, el trimestre-económico, México, 1981.
- CECENA CERVANTES José Luis, Introducción a la economía política de la planificación económica nacional, Fondo de cultura económica, México, 1978.
- CECENA CERVANTES José Luis, Planes sin planificación, Revista Proceso, México, 1981.
- CERVANTES AHUMADA Raúl, Títulos y operaciones de crédito, -- Herrero, México, 1978.
- Código Fiscal de la Federación, S.H.y C.P., México, 1985.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1980.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1984.

- CORONADO Mariano, Elementos de derecho constitucional mexicano, U.N.A.M., México, 1977.
- CORTINA GUTIÉRREZ Alfonso, Curso de política de finanzas públicas de México, Porrúa, México, 1977.
- CORTIÑAS-PELÁEZ León, Recensión sobre ACOSTA ROMERO Miguel, -- T. general de derecho administrativo, México: Vivienda, VI, - 6, nov.-dic. 1981, pp. 610-621.
- CORTIÑAS PELÁEZ León, Un Derecho administrativo comunitario latinoamericano, Revista Latinoamericana de Administración Pública, Núm. 7, México, 1978.
- CORTIÑAS PELÁEZ León, Prólogo al libro de Arturo González Cosío, Juicio de amparo, Porrúa, México, 1986.
- CORTIÑAS PELÁEZ León, El cometido esencial de hacienda y la ratificación del nombramiento de sus "empleados superiores" -- por el senado, México: Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2a. Época. Año VII, Núm. 75, Marzo de 1986, pp. 825-869.
- CORTIÑAS PELÁEZ León, Teoría general de los cometidos del poder público, México: Revista de la Facultad de Derecho de México, 1986, en prensa.
- CUEVA Mario de la, La idea del Estado, U.N.A.M., México, 1975.
- CUEVA Mario de la, El nuevo derecho mexicano del trabajo, Porrúa, México, 1978.

- CUEVA Mario de la, El nuevo derecho mexicano del trabajo, --  
Porrúa, México, 1979.
- CHAPOY BONIFAZ Dolores Beatriz, El régimen financiero del --  
Estado en las constituciones latinoamericanas, U.N.A.M., Mé--  
xico, 1973.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ Jorge A., El fideicomiso ante la teoría ge--  
neral del negocio jurídico, Porrúa, México, 1975.
- DOMÍNGUEZ VARGAS Sergio, Teoría económica, Porrúa, México, --  
1977.
- DUBLAN Manuel y LOZANO José María, Legislación mexicana, --  
Imprenta del Comercio, México, 1876.
- DUVERGER Maurice, Hacienda pública, Bosch Barcelona, 1980.
- FAYA VIESCA Jacinto, Finanzas públicas, Porrúa, México, 1981.
- FAYA VIESCA Jacinto, Administración pública federal la nueva  
estructura, Porrúa, México, 1979.
- FRAGA Gabino, Derecho administrativo, Porrúa, México, 1978.
- GARCÍA CANTÚ Gastón, Excélsior, México, 9 de agosto de 1985.
- GARCÍA SOLER León, A la mitad del foro, Excélsior, México,  
marzo, 1985.
- GIULIANI FONROUGE Carlos, Derecho financiero, Depalma, Bue--  
nos Aires, 1978.

- GÓMEZ OLIVIER Antonio, Cincuenta años de banca central, Fondo de cultura económica, el trimestre-económico, México, 1981.
- GONZÁLEZ AVELAR Miguel, La Constitución de Apatzingán, S.E.P. /80, Fondo de cultura económica, México, 1982.
- GONZÁLEZ COSIO Arturo, México: Cuatro ensayos de sociología -- política, U.N.A.M., México, 1972.
- GONZÁLEZ COSIO Arturo, Ensayos escogidos: historia, sociedad y política de México, U.N.A.M., México, 1981.
- GONZÁLEZ COSIO Arturo, El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México, Porrúa, México, 1982.
- GREEN Rosario, El endeudamiento público externo de México -- 1940-1973, El Colegio de México, México, 1976.
- GREEN Rosario, Estado y banca transnacional en México, Ed. -- Nueva Imagen, México, 1981.
- GROVES Harold, M. Finanzas públicas, Trillas, México, 1975.
- HELLER, Hermann, Teoría del estado, Fondo de cultura económica, México, 1977.
- ISOARD y JIMÉNEZ DE SANDI Carlos, Auditoría de las operaciones del gobierno, Fondo de cultura económica, México, 1981.
- La Administración Pública en la época de Juárez, Secretaría de la Presidencia, México, 1973, 3 vols.

- La vieja deuda exterior titulada de México, S.H.C.P., México - 1960.
- LARES MARTÍNEZ Eloy, Manual de Derecho administrativo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983.
- Legislación Bancaria, S.H.y C.P., México, 1957, 4 vols.
- Legislación Bancaria, Porrúa, México, 1980.
- Legislación Bancaria, S.H.y C.P., México, 1985.
- Legislación Constitutiva de Nacional Financiera, S.A., Nacional Financiera, S.A., México, 1982.
- Legislación sobre el Banco de México, S.H.y C.P., México, 1958.
- Legislación sobre la Deuda Pública, S.H.y C.P., México, 1957, 3 vols.
- Ley General de Deuda Pública, S.H.y C.P., México, 1977.
- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, Porrúa, México, 1985.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 1984.
- Leyes de Reforma, S.H.C.P., México, 1979.
- LÓPEZ CAMARA Francisco, La estructura económica y social de México en la época de la reforma, Siglo Veintiuno, México, 1980.

- LÓPEZ ROSADO Diego, Ensayos sobre historia económica de México  
U.N.A.M., México, 1965.
- LÓPEZ ROSADO Diego, Historia y pensamiento económico de México  
U.N.A.M., México, 1972.
- Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Cons-  
tituciones, Manuel Porrúa, México, 1978, 13 vols.
- Los Presidentes de México ante la Nación, Cámara de Diputados,  
México, 1966.
- MADRID HURTADO Miguel de la, Estudios de Derecho Constitucio-  
nal, Porrúa, México, 1980.
- MADRID HURTADO Miguel de la, Elementos de derecho constitucio-  
nal, Instituto de Capacitación Política P.R.I., México, 1982.
- MANTILLA MOLINA Roberto, Derecho mercantil, Porrúa, México, -  
1979.
- Manual General de Organización de la Secretaría de Hacienda y -  
Crédito Público, S.H. y C.P., México, 1980.
- MARTHER Gonzalo, Planificación y presupuesto por programas, -  
Siglo Veintiuno, México, 1981.
- México a través de los informes presidenciales, Secretaría de -  
la Presidencia, México, 1976, 25 vols.
- MORENO PADILLA Javier, Prontuario de leyes fiscales, Trillas,  
México, 1982.

- MUÑOZ y PÉREZ Daniel, Don Benito Juárez y Doña Margarita Maza, S.H.y C.P., México, 1972.
- ORCI GANDARA Luis M., Cincuenta años de banca central, Fondo de cultura económica, el trimestre-económico, México, 1981.
- Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique SAYAGUÉS-LASO, I.E.A.L., Madrid, 1969.
- PETRICIOLI ITURBIDE Gustavo, Cincuenta años de banca central, Fondo de cultura económica, el trimestre-económico, México, -- 1981.
- PICHARDO PAGAZA Ignacio, Bases para la planeación económica y social de México, Siglo veintiuno, México, 1980.
- PYHRR PETER A., Presupuesto base cero, Limusa, México, 1980.
- RANGEL COUTO Hugo, Derecho económico, Porrúa, México, 1980.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Diario Oficial de la Federación, México, 19 de enero de 1983.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, México, 26 de agosto de 1983.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial de la Federación, México, 25 de enero de 1983.

- RETCHKIMAN KIRK Benjamín, Aspectos estructurales de economía pública, U.N.A.M., México, 1975.
- RETCHKIMAN KIRK Benjamín, Introducción al estudio de la economía pública, U.N.A.M., México, 1977.
- RETCHKIMAN KIRK Benjamín, Política fiscal mexicana, U.N.A.M. México, 1979.
- REYES HEROLÉS Jesús, El liberalismo mexicano, Fondo de cultura económica, México, 1974.
- RIVA PALACIO Vicente y otros, México a través de los siglos, Ed. Cumbre, México, 1972.
- RODRÍGUEZ Ramón, Derecho constitucional, U.N.A.M., México 1978.
- RODRÍGUEZ ROSSI Víctor Ernesto, El crédito público, efectos y empleo, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1981.
- RUIZ Eduardo, Derecho constitucional, U.N.A.M., México, 1978.
- SAMUELSON Paul A., Curso de economía moderna, Aguilar, Madrid 1979.
- SÁNCHEZ LUGO Luis, Cincuenta años de banca central, Fondo de cultura económica, el trimestre-económico, México, 1981.
- SAYAGUÉS LASO Enrique, Tratado de derecho administrativo, Barreiro y Ramos, S.A., Montevideo, 1974.



- SCHWARTZ BERNARD, Los poderes del gobierno, U.N.A.M., México 1966.
- Separata Legislativa de 1980, Secretaría de Gobernación, México, 1981.
- SEPÚLVEDA César, Derecho internacional, Porrúa, S.A., México, 1980.
- SERRA ROJAS Andrés, Derecho administrativo, Porrúa, S.A., México, 1981.
- SERRA ROJAS Andrés, Derecho económico, Porrúa, S.A., México, 1981.
- SIERRA Carlos, Historia de la tesorería de la federación, --- S.H.y C.P., México, 1972.
- TAMAYO LÓPEZ PORTILLO Jorge, Bases para la planeación económica y social de México, Siglo veintiuno, México, 1980.
- TELLO MACÍAS Carlos, La política económica en México, 1970-1976, Siglo veintiuno, México, 1980.
- TENA RAMÍREZ Felipe, Derecho constitucional mexicano, Porrúa, S.A., México, 1977.
- TENA RAMÍREZ Felipe, Derecho constitucional, Porrúa, México, 1981.
- TENA RAMÍREZ Felipe, Leyes fundamentales de México, Porrúa, - México, 1982.

- TOTORO NIETO Dauno, 50 años de vida Nafinsa y su legislación constitutiva, México: Expresión, IV, 24, enero-febrero, 1984, pags. 2-5.
- VÁZQUEZ ARROYO Mario, Presupuesto por programas para el sector público de México, U.N.A.M., México, 1977.
- VEDEL Georges, Derecho administrativo, Aguilar, Madrid, 1980.
- ZORRILLA MARTÍNEZ Gabriel, El estado y las reformas económicas a la Constitución, Colegio Nacional de Economistas, México, 1983.
- ZORRILLA MARTÍNEZ Pedro G., Aspectos jurídicos de planeación en México, Porrúa, S.A., 1981.
- ZORRILLA MARTÍNEZ Pedro G., Informe del Director General al consejo de administración de la constructora nacional de carros de ferrocarril, S.A., México, 1983.