

EL CRÉDITO DE LA NACIÓN

Felipe ALAMILLA

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *La deuda pública, el presupuesto de egresos y la cuenta pública*. III. *La Ley General de Deuda Pública*. IV. *Los pasivos constitutivos de deuda pública*. V. *El cumplimiento de las obligaciones de pago a cargo del gobierno federal*. VI. *Propuestas que, como parte de la denominada "Nueva hacienda pública distributiva", fueron planteadas en materia de deuda pública*. VII. *Conclusiones*.

I. ANTECEDENTES¹

A partir de nuestra independencia y una vez desechada la monarquía como forma de gobierno, la historia constitucional del país transitó de la república federal a la república central, sucesivamente en dos ocasiones, hasta que, a partir del 5 de febrero de 1857, tanto la Constitución Política de la República Mexicana como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proclamaron como voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior;

¹ Antes de iniciar el presente trabajo, se estima oportuno realizar la aclaración siguiente: en el artículo "La Unión Europea: origen, instituciones y ámbito competencial", publicado en el número 25 de esta Revista, existen dos erratas en las notas al pie números 21 y 24, en la primera de ellas se señala "Vand Gend & Loos" siendo lo correcto "Van Gend en Loos", mientras que en la segunda se omitió la mención de Irlanda. Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido e Italia dentro del orden acordado unánimemente por el Consejo de Ministros para ocupar la Presidencia del propio Consejo, por lo que el orden correcto es: "Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Austria, Alemania, Finlandia, Portugal, Francia, Suecia, Bélgica, España, Dinamarca, Grecia e Italia".

pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental.

Durante este tránsito y ante la recurrente insuficiencia de recursos para hacer frente a los crecientes gastos derivados de las necesidades públicas, nuestras distintas leyes fundamentales han previsto la contratación de deuda sobre el crédito de la nación, presentando variantes en cuanto al órgano facultado para su contratación, pero en todos los casos atribuyendo al Poder Legislativo las potestades relativas a su reconocimiento y pago.

Así, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 atribuía de forma exclusiva al Congreso General dar leyes y decretos:

“XI. Para contraer deudas sobre el crédito de la república, y designar garantías para cubrirlas.

XII. Para reconocer la deuda pública de la nación, y señalar medios de consolidarla”.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 señalaba como facultades exclusivas del Congreso General:

“IX. Contraer deudas sobre el crédito de la federación, y designar garantías para cubrirlas.

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

De conformidad con la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836, correspondería al Congreso General exclusivamente:

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

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

En 1843 las Bases Orgánicas de la República Mexicana establecían como facultades del Congreso:

“VII. Reconocer y clasificar la deuda nacional, y decretar el modo y arbitrios para amortizarla.

VIII. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, prefijando bases y designando garantías”.

De acuerdo con la Constitución Federal de 1857 el Congreso tendría facultad:

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

Conforme al texto original de la Constitución de 1917 el Congreso tendría facultad:

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

Como consecuencia de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1946, dicha fracción fue adicionada con lo siguiente:

“...Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29”;²

Por último, a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, la fracción VIII fue nuevamente adicionada en los términos siguientes:

“...Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del

² Los textos constitucionales hasta este momento citados tienen como fuente *Leyes fundamentales de México*, Ed. Porrúa, 7a. ed., México, 1976, 1012 pp.

Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;"

Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto por el inciso *h*) del artículo 72 constitucional, la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

No obstante la claridad de las disposiciones citadas en cuanto a la potestad del Congreso para la aprobación, reconocimiento y orden de pago de la deuda nacional, durante la vigencia de la Constitución de 1917 la práctica en esta materia se ha alejado del mandato constitucional como se explica a continuación.

II. LA DEUDA PÚBLICA, EL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y LA CUENTA PÚBLICA

Desde la instauración de la república y hasta el año de 1874, las facultades previstas por nuestras leyes fundamentales en cuanto a la aprobación del presupuesto de gastos para el año próximo, así como de las contribuciones necesarias para cubrirlo, correspondieron al Congreso; ya unitario, ya binario. Sin embargo, a partir de las adiciones y reformas constitucionales del 13 de noviembre de 1874, el Constituyente atribuyó en forma exclusiva a la Cámara de Diputados la facultad de "examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél".

En opinión de don Emilio Rabasa, este exclusivismo de la Cámara de Diputados "inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada, en materia que exige reposo y estudio de detalles", afirmando además que el precepto aludido constituía una inconsecuencia que rayaba en contradicción, toda vez que imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir los gastos, sin tener injerencia en la adopción de estos últimos, equivalía a "tomar parte en la acción legislativa que más lasti-

ma a los pueblos, sin tenerla en la que puede aliviarlos; dar su aquiescencia al gasto sin poder hablar de economías".³

Con la promulgación el 5 de febrero de 1917 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Constituyente, lejos de subsanar la inconsecuencia mencionada, llegó a la contradicción, disponiendo en el artículo 65, fracción II, dentro de los asuntos de los que se ocuparía el Congreso General en sus sesiones ordinarias, "examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente...", mientras que en el artículo 74, fracción IV, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de "aprobar el presupuesto anual de gastos...". Más adelante, como consecuencia de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, se consolidó en el referido artículo 74 todo el sistema constitucional en materia presupuestal, con lo que fue eliminada la contradicción anterior, quedando como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de examinar, discutir y aprobar el presupuesto, cuya iniciativa debe ser enviada por el Ejecutivo Federal. Sin embargo, continúan vigentes las críticas que hiciera don Emilio Rabasa a fines del siglo XIX.

En este contexto y a partir de una incorrecta interpretación de los artículos 74 y 126 constitucionales, el Congreso de la Unión sólo ha ejercido de una manera parcial las facultades que le confiere la fracción VIII del artículo 73 constitucional, ya que mediante la expedición de la Ley General de Deuda Pública ha establecido las bases sobre las cuales el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, fijando en la Ley de Ingresos de la Federación los montos máximos de endeudamiento directo neto interno y externo para un ejercicio fiscal determinado;⁴ sin embargo, con excepción de

³ RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, Ed. Porrúa, 6a. ed., México, 1982, pp. 163 y 164.

⁴ De acuerdo con el artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de enero de 2002, se autoriza:

"Al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2002, por un monto de endeudamiento neto interno hasta por 110 mil millones de pesos. Este monto considera el financiamiento del Gobierno Federal contem-

la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 31 de diciembre de 1941 y, en alguna medida, del artículo Octavo Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, el Congreso no ha emitido ley o decreto mediante los cuales ejercite sus facultades de aprobación, reconocimiento y orden de pago de la deuda nacional,⁵ dichos pagos se han efectuado mediante asignaciones de recur-

plado en el artículo 1o. de esta Ley por un monto de 88,997.4 millones de pesos, así como recursos para cubrir la diferencia entre el valor de colocación y el valor nominal de la deuda pública, y margen solicitado por un monto conjunto de 21,002.6 millones de pesos. Asimismo, podrá contratar endeudamiento interno adicional al autorizado, siempre que los recursos obtenidos se destinen íntegramente a la disminución de la deuda pública externa. Para el cómputo de lo anterior, se utilizará el tipo de cambio que publique el Banco de México en el *Diario Oficial de la Federación* y que se haya determinado el último día hábil bancario del ejercicio fiscal del año 2002.

"También se autoriza al Ejecutivo Federal para que, a través de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita valores en moneda nacional y contrate empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública. Asimismo, el Ejecutivo Federal queda autorizado para contratar créditos o emitir valores en el exterior con el objeto de canjear o refinanciar endeudamiento externo.

"El Ejecutivo Federal queda autorizado, en caso de que así se requiera, para emitir en el mercado nacional, en el ejercicio fiscal del año 2002, valores u otros instrumentos indizados al tipo de cambio del peso mexicano respecto de monedas del exterior, siempre que el saldo total de los mismos durante el citado ejercicio no exceda del 10 por ciento del saldo promedio de la deuda pública interna registrada en dicho ejercicio y que, adicionalmente, estos valores o instrumentos sean emitidos a un plazo de vencimiento no menor a 365 días.

"Las operaciones a las que se refieren el segundo y tercer párrafos de este apartado no deberán implicar endeudamiento neto adicional al autorizado para el presente ejercicio.

"Del ejercicio de estas facultades, el Ejecutivo Federal, dará cuenta trimestralmente al Congreso de la Unión, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los 35 días siguientes al trimestre vencido, especificando las características de las operaciones realizadas.

"El Ejecutivo Federal también informará trimestralmente al Congreso de la Unión en lo referente a aquellos pasivos contingentes que se hubieran asumido con la garantía del Gobierno Federal, durante el ejercicio fiscal del año 2002, incluyendo los avales distintos de los proyectos de inversión productiva de largo plazo otorgados".

⁵ La fracción III del artículo Octavo Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1999, establece: "No se aprueba la solicitud de consolidar a la deuda pública las obligaciones contraídas por los Fondos señalados (aquéllos a los que se referían los artículos 122 de la Ley de Instituciones de Crédito y 89 de la Ley del Mercado de Valores), ni los avales u obligaciones solidarias otorgadas al efecto por el Gobierno Federal, presentada en el artículo Cuarto Transitorio del Artículo Segundo de la Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, para Regular las Agrupaciones Financieras y General de Deuda Pública".

sos que para tal efecto ha autorizado la Cámara de Diputados mediante los presupuestos de egresos respectivos.⁶

Así, una poco afortunada interpretación constitucional ha provocado que, como lo explica don Felipe TENA RAMÍREZ, "lo que venía siendo inveteradamente una mera práctica del Ejecutivo, se haya convertido en un problema más grave, al sancionar la ley misma esa costumbre de que el Ejecutivo comprometa por sí solo, sin la coparticipación constitucional del Congreso, el crédito de la nación. Ello ha ocurrido con la expedición anual de la Ley de Ingresos, al delegar el Congreso en el Ejecutivo la facultad "para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del Crédito público, incluso mediante la emisión de valores". La ley señala un límite cuantitativo para el ejercicio de la facultad delegada, en cifras que cada año aumentan y cuyo límite, por lo demás, tampoco es respetado; ... Inclusive la violación de esos límites está autorizada por adelantado en el propio precepto donde se establecen, cuando después de señalarlos agrega la siguiente frase: "Asimismo se faculta al Ejecutivo federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio

⁶ El artículo 4o. del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de enero de 2002, dispone lo siguiente: "La suma de recursos destinados a cubrir el costo financiero de la deuda del Gobierno Federal; aquél correspondiente a la deuda de las entidades incluidas en el artículo 3 de este Decreto; las erogaciones derivadas de operaciones y programas de saneamiento financiero, así como aquéllas para programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca, asciende a la cantidad de \$206,411,271,330.00, y se distribuye conforme a lo establecido en el Anexo I de este Presupuesto.

"El costo financiero correspondiente a los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo de la Comisión Federal de Electricidad y de Petróleos Mexicanos asciende a la cantidad de \$9,865,200,000.00, el cual se detalla en el artículo 55 de este Decreto y en el tomo IV de este Presupuesto.

"El monto total incluido en el Ramo General 34. Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, se distribuye de la manera siguiente:

"I. La cantidad de \$16,884,500,000.00, se destinará a cubrir aquellas obligaciones incurridas a través de los programas de apoyo a deudores, y

"II. La cantidad de \$28,493,600,000.00, se destinará para el pago de aquellas obligaciones surgidas de los programas de apoyo a ahorradores.

El Ejecutivo Federal estará facultado para realizar amortizaciones de deuda pública hasta por un monto equivalente al financiamiento derivado de colocaciones de deuda, en términos nominales."

del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan".⁷

Si bien toda contratación de empréstitos, créditos o préstamos de los que deriven financiamientos y consecuentemente obligaciones de pago a cargo del Estado, que se pretenda formen parte de la deuda nacional, debería encontrarse sujeta a la condición de su aprobación y reconocimiento por parte del Congreso de la Unión, en la práctica ha sido la Cámara de Diputados la que, a través de la revisión de la cuenta anual de gastos, ejerce dichas facultades constitucionales.⁸

En mi opinión, la revisión de la cuenta pública debiera limitarse a la ejecución del presupuesto del ejercicio inmediato anterior, es decir, a que la inversión de los fondos públicos se hubiere dado de acuerdo con los lineamientos establecidos en el propio presupuesto. En este sentido, don Felipe TENA RAMÍREZ afirma que dicha revisión "... se refiere a una situación pasada, pues tiene por objeto comprobar que el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados por el presupuesto".⁹

Afirmar que, aun sin ser el órgano constitucionalmente facultado para ello, es la Cámara de Diputados quien, a través de la revisión de la cuenta pública, ejerce las potestades relativas a la aprobación y reconocimiento de la deuda nacional, altera aún más el mecanismo previsto por la fracción VIII del artículo 73 constitucional, ya que ello supondría una autorización *a priori* de los actos que hubiere celebrado el Ejecutivo, mientras que dicha revisión se limitaría a comprobar que las cantidades erogadas durante el ejercicio anterior por este concepto no excedieran del monto máximo autorizado.

⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, 28a. ed., México, 1994, p. 342.

⁸ Conforme al artículo 5o. del Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2000, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2001, "La observancia de la Ley de Ingresos, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, la General de Deuda Pública, Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones legales aplicables, deberá ser verificada mediante la realización de auditorías que se practiquen para los efectos del Informe de Resultados correspondiente, ya que existieron casos de incumplimiento de los preceptos legales y se observaron inconsistencias en la información proporcionada".

⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, *supra*, p. 323.

Por el contrario, don Fernando A. VÁZQUEZ PANDO señala que, durante la vigencia de la Constitución de 1857, la interpretación y práctica en esta materia parecen haber sido en el sentido de que el Congreso debía fijar las bases casuísticamente y que cada operación concreta debía someterse a su aprobación.¹⁰

Como se explicará a continuación, con la expedición de la Ley General de Deuda Pública el Congreso de la Unión, lejos de encauzar dentro de los parámetros constitucionales lo relativo al compromiso del crédito de la nación, revistió de legalidad una práctica que, como se ha señalado, se aparta de lo dispuesto por la Constitución general.

III. LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA

En diciembre de 1976 el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley General de Deuda Pública que, tal como se preveía en el propio documento, entró en vigor el 1 de enero de 1977, y señaló dentro de su motivación la necesidad de promover la expedición de una ley "que recoja las diversas disposiciones legales que sobre esta materia se han dictado, de tal modo que exista una mayor claridad y comprensión de las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede concertar o autorizar empréstitos sobre el crédito de la nación y pagar la deuda pública de la federación".¹¹

De acuerdo con los artículos 9o. y 10 de la Ley General de Deuda Pública, el Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso y a la Cámara de Diputados las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, respectivamente,

¹⁰ VÁZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro, *La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales*, Fondo para la Difusión del Derecho, Escuela Libre de Derecho y Miguel Ángel Porrúa, México, 1991, p. 13.

¹¹ Iniciativa de la Ley General de Deuda Pública, puede consultarse en el sitio de Internet: "www.cddhcu.gob.mx".

propondrá los montos del endeudamiento necesario para el financiamiento del presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente.

No obstante lo anterior, de acuerdo con la parte final del primer párrafo del artículo 10 citado, al aprobar la Ley de Ingresos, el Congreso podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar a su vez montos adicionales de financiamiento, cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan, bastando que el Ejecutivo informe de inmediato al Congreso del ejercicio de dicha autorización.

La autorización a que se refiere el párrafo anterior, a la que a su vez hacía referencia el Ejecutivo en la exposición de motivos de la Ley General de Deuda Pública, resulta claramente inconstitucional, ya que los únicos casos en que el Legislativo puede otorgar facultades discrecionales amplísimas al Ejecutivo es en los supuestos previstos por los artículos 29 y 131 de la Constitución.

IV. LOS PASIVOS CONSTITUTIVOS DE DEUDA PÚBLICA

En términos de la Ley General de Deuda Pública, la deuda pública se constituye por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamiento, y a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias, así como de las entidades que se señalan en dicha ley. Al efecto, la propia ley establece como financiamiento a la contratación, fuera o dentro del país, de créditos, préstamos o empréstitos derivados de:

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

Es importante destacar que, si bien la fracción VIII del artículo 73 constitucional únicamente refiere a los "empréstitos" como actos que pueden derivar en deuda pública, la Ley General de Deuda Pública

establece también a los créditos y a los préstamos como fuentes de financiamiento que podrían derivar en deuda pública.

A pesar de opiniones en el sentido de que el "empréstito" únicamente comprende a "los dineros que México recibe en préstamos por algún gobierno extranjero",¹² lo que llevaría a que sólo esta clase de financiamientos se encontraría condicionada al destino que establece la fracción VIII del artículo 73 constitucional; en mi opinión, dicha acepción deriva de una costumbre relativamente reciente que le identifica como el préstamo exterior que toma el Estado o alguna corporación o empresa, un préstamo público que contrata el Estado y que generalmente tiene su origen en un contrato de crédito o en el financiamiento a través de la colocación de valores a cargo del gobierno federal en los mercados externos. Sin embargo, la significación que dentro de la lengua española se atribuye a tal concepto es aquélla que lo señala como sinónimo del préstamo en términos generales.

No obstante lo anterior y que de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley General de Deuda Pública, ésta establecería "normas claras respecto al concepto de empréstito y términos análogos", la lectura del artículo 2o. pudiera llevar a interpretar que el legislador adoptó la postura que distingue entre los préstamos y los empréstitos en razón del origen interno o externo del financiamiento.

En mi opinión, la citada fracción VIII al referir a empréstitos lo hace en términos generales, es decir, a lo que técnicamente hoy denominaríamos como financiamientos, sin limitar aquel enunciado a la realización de algún acto jurídico determinado. Por ello, el destino que para los recursos así obtenidos dispone la propia fracción debería aplicarse a cualquier acto jurídico celebrado por el Ejecutivo con el objeto de obtener financiamiento, ya sea que se contrate dentro o fuera del país.

El criterio anterior no implica que el origen de la deuda nacional sólo pueda derivar de empréstitos, ya que de la lectura de la fracción VIII se desprenden dos facultades distintas pero eventualmente consecuentes, a saber: "(a) Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar

¹² MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio, *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983, pp. 254-255.

esos mismos empréstitos y (b) para reconocer y mandar pagar la deuda nacional." Así, resulta que el Constituyente no limitó el origen de la deuda nacional a los actos jurídicos de los que derive financiamiento, sino que contempló la posibilidad de que dicha deuda incorporara pasivos con un origen diverso como serían los hechos jurídicos.

En este orden de ideas, difiero de la opinión que sostiene que algunos conceptos integrantes de la deuda pública conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública, pueden ser aquéllos que tengan su origen en hechos jurídicos, por ejemplo los pasivos que se produzcan de la responsabilidad extracontractual del Estado.¹³ Ya que, en términos de los artículos 1o, 2o, 4o y 5o de dicha ley, únicamente podrán derivar en deuda pública los pasivos que resulten de actos jurídicos que tengan por objeto el financiamiento, no contemplándose en ningún momento la asunción como deuda pública de las obligaciones provenientes de hechos jurídicos.

Esta situación no limita, en forma alguna, la facultad del Congreso de la Unión para reconocer como deuda nacional y consecuentemente ordenar el pago de pasivos que tengan su origen en una fuente diversa de las contempladas por la Ley General de Deuda Pública.

V. EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL

En congruencia con los principios de anualidad, especialidad, unidad y universalidad del presupuesto, los cuales se establecen en los artículos 74 y 126 constitucionales y tienen como únicas excepciones las previstas por el propio artículo 74 en su fracción IV, así como lo dispuesto por el artículo 75 del mismo ordenamiento, el cumplimiento de las obligaciones de pago a cargo del gobierno federal se encuentra sujeto a la condición de que exista una partida específicamente asignada para tal efecto dentro del Presupuesto de Egresos respectivo o bien, que las erogaciones correspondientes sean determinadas por ley posterior que expida el Congreso de la Unión.

De acuerdo con el principio de anualidad mencionado, el poder público no puede válidamente contraer compromisos de desembolso

¹³ Véase HAMDÁN AMAD, Fauzi, "Aspectos jurídicos de la deuda pública", en *Quórum*, publicación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, pp. 27 y 28.

de fondos que se extiendan a un periodo mayor al de la vigencia del presupuesto que rija en la fecha de su celebración, pues si el presupuesto del ejercicio siguiente omitiera autorizar el gasto respectivo, éste no podría efectuarse por la administración ni demandarse por el particular.¹⁴

En este sentido, el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece que, en casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar que se celebren contratos que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

Así, aun cuando las obligaciones asumidas por el gobierno federal sean líquidas y exigibles, su pago sólo será procedente si la Cámara de Diputados lo hubiere autorizado en el Presupuesto de Egresos o, excepcionalmente, cuando su cumplimiento fuere dispuesto por el Congreso de la Unión a través de una ley.

De esta forma, la práctica que ha seguido el Poder Legislativo Federal para el pago de las obligaciones contratadas en términos de la Ley General de Deuda Pública, sujetando dicho pago a la previsión que efectúe la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos respectivo, atenta contra la seguridad jurídica a la que aspiraría quien otorgue financiamientos al gobierno federal en términos de las disposiciones aplicables.

VI. PROPUESTAS QUE, COMO PARTE DE LA DENOMINADA "NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA", FUERON PLANTEADAS EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA

Como parte de las distintas iniciativas que, bajo la denominación común de "Nueva Hacienda Pública Distributiva", fueron promovidas por el Ejecutivo Federal en el año 2001, se sometió a la consideración de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión la iniciativa de "decreto por el que se reforman los artículos 74, frac-

¹⁴ Véase FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Ed. Porrúa, 33a. ed., México, 1994, pp. 332-333.

ciones III, IV, V y VI, 75 y 126; se adiciona la fracción k) al artículo 72, y se deroga la fracción VIII del artículo 74, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Iniciativa a la que el propio documento califica como "en materia presupuestaria".¹⁵

La propuesta considera fundamentalmente la reforma a los procedimientos de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, previendo plazos más amplios, así como una serie de modificaciones que, de acuerdo con su exposición de motivos, promoverían "mayor equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo", propiciando así un "ámbito de estabilidad y certidumbre en cuanto a los procesos de aprobación de dichas disposiciones".

Resulta particularmente relevante la previsión, tanto en materia impositiva como presupuestaria, de lo que en doctrina jurídica se conoce como "reconducción", que refiere a la posibilidad de que, en el evento de que al 31 de diciembre no fuesen aprobados la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, se continúe con la recaudación y el ejercicio del gasto público de acuerdo con los ordenamientos aprobados para el ejercicio inmediato anterior, sujetándose en todo caso a determinadas restricciones.

En cuanto a las previsiones en materia de deuda pública, la iniciativa en comento incluye algunas consideraciones indirectas al referir a las propuestas para que el H. Congreso de la Unión o la Cámara de Diputados puedan efectuar modificaciones a las iniciativas de Ley de Ingresos o Presupuesto de Egresos, respectivamente, así como en lo relativo a los mecanismos de reconducción para la ley y el decreto correspondientes y para los casos de variación en los ingresos originalmente presupuestados.

Así, como parte del mecanismo de reconducción para la Ley de Ingresos, se propone que el endeudamiento neto público¹⁶ sea hasta por el equivalente al del año anterior, en los términos que prevea la ley. Asimismo, se propone que los ingresos que rebasen los montos originalmente previstos en la Ley de Ingresos del año anterior no

¹⁵ Dicha Iniciativa puede consultarse en: "<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/Inis/presu.html>".

¹⁶ Se entiende por endeudamiento neto público, aquél que comprende el déficit público presupuestado, la deuda de las entidades paraestatales de control indirecto, la deuda pública neta del Distrito Federal y la intermediación financiera.

puedan utilizarse para cubrir gastos del Presupuesto de Egresos, con la finalidad de que tal excedente constituya un ahorro que pueda destinarse al pago de la deuda pública o a constituir reservas para atender gastos relacionados con pensiones, desastres naturales o algún otro tipo de contingencia.

En el mecanismo de reconducción para el Presupuesto de Egresos se sugiere que, durante la aplicación provisional de las disposiciones vigentes para el ejercicio inmediato anterior, únicamente puedan efectuarse los gastos obligatorios siguientes: i) erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes;¹⁷ ii) gasto corriente aprobado en el año anterior hasta por el porcentaje que se determine mediante ley; iii) salarios de los servidores públicos; iv) compromisos contractuales que de suspenderse generarían costos adicionales derivados del pago de intereses o de daños y perjuicios por incumplimiento de los contratos respectivos, y v) pago del endeudamiento neto público.

Finalmente, la iniciativa del Ejecutivo Federal propone se reforme el artículo 126 constitucional para quedar en los términos siguientes:

"No procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos de la Federación o determinado por ley posterior; en este último caso el Congreso tendrá que señalar la fuente de ingresos para cubrir los pagos.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán contribuir al equilibrio presupuestario. En caso de que el Congreso de la Unión apruebe endeudamiento público para cubrir el Presupuesto de Egresos, deberá establecer en el dictamen correspondiente la reducción progresiva de dicho endeudamiento dentro de los tres años siguientes, hasta su eliminación en el cuarto año.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación incluirán estimaciones económicas que impliquen una planeación de mediano plazo.

Si al finalizar el año los ingresos resultan superiores al gasto público, éstos sólo podrán destinarse al pago de la deuda pública o a la creación de reservas para la atención de contingencias.

¹⁷ Es decir, aquellas obligaciones que se puedan determinar a través de cantidades específicas, porcentajes o formulas establecidas en las disposiciones legales, tales como la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el pago de contribuciones establecidas en las leyes fiscales y las obligaciones específicas que deriven de los tratados internacionales.

En caso de presentarse durante el año una reducción a los ingresos aprobados, deberán ajustarse los gastos proporcionalmente.

La ley establecerá las disposiciones específicas para dar cumplimiento a lo previsto en este artículo."

VII. CONCLUSIONES

En términos de la fracción VIII del artículo 73 constitucional, la potestad para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos, así como para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, corresponde al H. Congreso de la Unión, sin embargo, durante la vigencia de la Constitución de 1917, la práctica en esta materia se ha alejado del mandato constitucional, siendo la Cámara de Diputados quien, en forma exclusiva, ha ordenado los pagos respectivos a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, ejerciendo las facultades relativas a la aprobación y reconocimiento de la deuda nacional a través de la revisión de la cuenta pública.

El Congreso de la Unión sólo ha ejercido parcialmente las facultades que le confiere la fracción VIII referida, ya que mediante la expedición de la Ley General de Deuda Pública ha establecido las bases sobre las cuales el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, fijando en la Ley de Ingresos de la Federación los montos máximos de endeudamiento directo neto interno y externo para los ejercicios fiscales correspondientes.

Con excepción de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del gobierno federal, así como de lo dispuesto por la fracción III el artículo octavo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, el Congreso no ha emitido ley o decreto mediante los cuales ejercite sus facultades de aprobación, reconocimiento y orden de pago de la deuda nacional.

Conforme a nuestro derecho positivo, es incorrecto afirmar que el Ejecutivo Federal debe contar con la autorización previa del Congreso de la Unión para la contratación de obligaciones constitutivas de deuda pública. La autorización previa únicamente es aplicable en cuanto a los montos máximos de asunción de deuda en un ejercicio fiscal determinado, los cuales son fijados mediante las leyes de ingresos respectivas.

No obstante lo anterior, como se ha señalado, ha sido la Cámara de Diputados quien, a través de la revisión de la cuenta pública, ha ejercido las facultades relativas a la aprobación y reconocimiento de la deuda nacional, situación que en la práctica se ha traducido en una autorización *a priori* de los actos que, al amparo de la Ley General de Deuda Pública, hayan sido celebrados por el Ejecutivo Federal. Adicionalmente, este mecanismo ha resultado ineficaz, ya que la revisión de la cuenta pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, no comprendiendo propiamente el análisis que, en su caso, daría sustento a la aprobación y reconocimiento de la deuda nacional.

Con la expedición de la Ley General de Deuda Pública, el Congreso de la Unión limitó el origen de la deuda nacional a ciertos actos jurídicos de los cuales deriva financiamiento, sin embargo, esto último no restringe en forma alguna la facultad del propio Congreso para reconocer como deuda nacional y consecuentemente ordenar el pago de pasivos que tengan origen en una fuente diversa a las contempladas por la Ley General de Deuda Pública.

Por último, ya sea al amparo de lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 73 constitucional, o bien conforme a la práctica seguida por la Cámara de Diputados, constitucionalmente no es cuestionable la determinación de esta última o, en su caso, del Congreso de la Unión, en el sentido de no efectuar el pago correspondiente a alguna obligación contraída por el gobierno federal, ya que ello deriva de una facultad discrecional amplísima atribuida a tales órganos, sin embargo, en atención al principio de seguridad jurídica y en protección a los intereses de terceros de buena fe, valdría la pena acotar dicha discrecionalidad.