

## ASPECTOS JURÍDICOS DE LA DEUDA PÚBLICA TEORÍA Y PRACTICA \*

Fauzi HAMDAN AMAD

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco jurídico constitucional de la deuda pública*. III. *Clasificación de la deuda pública*.

### I. INTRODUCCIÓN

Mucho han dicho los economistas, financieros, políticos y demás especialistas en torno al tema de la deuda pública, pero poco se ha analizado dicho tema por parte de los abogados. La organización de seminarios y conferencias sobre el tema, desde el punto de vista jurídico, constituye un gran acierto; por ello, mis más sinceras felicitaciones para los organizadores de este coloquio.

Desde el nacimiento mismo como país independiente, el tema de la deuda pública en México ha sido motivo de constante preocupación, incluso desde la época colonial, aunque en menor grado, de modo que abordarlo ahora no es una novedad.

En la Colonia era común que el gobierno recurriera a las corporaciones religiosas, al Consulado de Mercaderes, al Tribunal de Minería o a cualquier particular en solicitud de préstamos para hacer frente a su déficit presupuestal, el cual se originaba, básicamente, por la realización de obras públicas.

Se puede decir que, en ese tiempo, el gobierno disfrutaba de relativa solvencia, dándose el caso de que prestara a la propia metrópoli, lo que dio lugar a que en nuestro país no se regulara el problema de la deuda pública en los primeros ordenamientos jurídicos que se expedieron a partir de 1810; su diferencia con España en ese entonces era muy marcada. La Constitución Política de la Monarquía Española, conocida como la Constitución de Cádiz, reservaba a las Cortes (artículo 131, fracción XIV) la facultad de tomar caudales en préstamo, y ya

\* Conferencia sustentada el 12 de junio de 1989 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

entonces se limitaba estrictamente al rey la facultad de contraer préstamos.

En México, en cambio, este problema no alcanzaba las dimensiones increíbles que actualmente tiene; no obstante ello, la primera Constitución auténticamente mexicana, la de Apatzingán (1814), previó en su artículo 113 que era facultad del Congreso tomar caudales en préstamo sobre fondos y crédito de la nación.

Consumada la independencia, la deuda pública empezó a constituir un problema relevante debido, como es natural, a la larga lucha de independencia, que obligó al gobierno a aumentar impuestos, lo cual provocó una resistencia de los particulares a cubrirlos recurriendo entonces a los llamados préstamos forzosos, dando lugar con ello al surgimiento de problemas con los prestamistas, pues tales préstamos se fueron haciendo cada vez más onerosos y frecuentes.

Cuando Agustín de Iturbide asumió el poder encontró la hacienda pública sin recursos; continuó con los préstamos forzosos endeudando más al país; emitió papel moneda sin respaldo alguno, no obstante que el Congreso había ordenado que cesaran los préstamos forzosos. En aquel tiempo se tenía una confianza ilimitada en el país y se creía que alcanzaba la independencia y suspendidas las exportaciones de capital a la metrópoli, sería fácil recuperar el crédito de la nación. Por ello se prometió a los acreedores del gobierno que sus préstamos serían pagados. En el artículo 14 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano se estableció que: "La deuda pública queda garantizada. Toda especie de empeño o contrato entre gobierno y acreedores es inviolable".

En junio de 1822, el Congreso autorizó a Iturbide a contratar préstamos en el extranjero entre veinticinco millones y treinta millones de pesos. Para ese efecto Iturbide nombró a Borja Migoni como representante del gobierno mexicano en Londres para negociar dicho préstamo, pero Iturbide fue derrocado antes de que el préstamo llegara a formalizarse.

En mayo de 1823 el Congreso Constituyente autorizó un préstamo exterior por ocho millones de pesos. Curiosamente Borja no fue sustituido como representante, a pesar de la amistad que lo unía a Iturbide y a su simpatía con el régimen monárquico. Se sabe la triste historia de Borja. En la negociación de dicho préstamo aparecieron competidores que buscaron la representación de México para la contratación de tal préstamo a cambio de mejores condiciones. Borja consiguió que se retiraran a cambio de 39,000 libras esterlinas que luego se los cobró al gobierno mexicano como gastos de comisión. Negoció así un cré-

dito por dieciséis millones de pesos con la Casa Goldschmidt, el doble de lo autorizado por el Congreso, y sin embargo, el gobierno mexicano sólo recibió de dicho crédito cinco millones de pesos; sin duda, constituye el primero de muchos saqueos que ha sufrido el tesoro mexicano.

José Mariano Michelena, aunque colocado en una posición jerárquica superior a Borja, era el único facultado para disponer de los fondos del préstamo con la Casa Goldschmidt, por lo que el señor Michelena se vio seriamente obstaculizado en las negociaciones de compra de armas y celebración de otro préstamo, también de dieciséis millones de pesos, pero ahora con la Casa Barclay, quien adquirió la totalidad de los bonos colocados por tal suma al 86.75% de su valor nominal y tres días después los revendió al 89.75%. Los gastos del empréstito fueron de 39,000 libras esterlinas contra las 313 libras del préstamo Goldschmidt. Por este segundo préstamo de dieciséis millones de pesos el gobierno mexicano recibió once millones de pesos.

En octubre de 1827, a causa de los continuos problemas económicos, México suspendió por primera vez el servicio de pago de la deuda pública externa y recurrió a la deuda pública interna, surgiendo el agiotaje. Por ejemplo, tenemos el caso de un señor Lorenzo Lizardi quien hizo un préstamo al gobierno cobrando el 536% de interés anual.

Los agiotistas fueron depurando y refinando sus procedimientos especulativos, llegándose al grado de entregar del crédito una pequeña parte en efectivo y el saldo en bonos de deuda pública anteriores que eran tomados a la par por el gobierno.

No vale la pena entrar en detalle sobre el bochornoso y escandaloso préstamo celebrado con la firma Escandón y Mackintosh, en 1846, por el que el gobierno emitió bonos por diez millones y fracción a cambio de doscientos sesenta mil pesos en efectivo y algunos bonos de otros préstamos, proporcionando a dicha casa ganancias estratosféricas de más de 5,000%.

La Constitución de 1824, en su artículo 50, fracciones IX y X, estableció como facultades exclusivas del Congreso la de contraer deudas sobre el crédito de la Federación, reconocer la deuda y tomar medidas para consolidarla y amortizarla.

Las Leyes Constitucionales de 1836 otorgaron facultades al presidente para contraer deudas, previa autorización del Congreso. En ese mismo sentido se reguló la deuda pública en las Bases Orgánicas de 1843.

La situación económica del país siguió agravándose y, durante la guerra con los Estados Unidos de América, los acreedores ingleses presionaron fuertemente para obtener un acuerdo para el cese de hos-

tilidades, no por una actitud solidaria con la causa mexicana ni mucho menos porque enarbolaran la bandera de la paz y el principio de la solución pacífica de los conflictos, sino para lograr una indemnización de quince millones de dólares que obtendría México al ceder el 55% de su territorio.

La revuelta de "polkos" es otro ejemplo de las dificultades que enfrentó el gobierno en su afán de obtener fondos para sufragar los gastos públicos. (El problema empezó a gestarse cuando ante lo apremiante de la situación por la que atravesaba el país, en noviembre de 1846, impuso a determinadas personas préstamos forzosos y exigió a la Iglesia un préstamo, y ante la renuencia de las autoridades eclesiásticas de prestar la cantidad exigida, en 1847 Gómez Farías, en ausencia de Santa Anna, decretó la nacionalización y venta de los bienes de la Iglesia por la cantidad de quince millones de pesos.)

Por otro lado, hay que considerar que la situación política y administrativa en la que se debatía el país era catastrófica. Las distintas facciones que se disputaban el poder hacían prevalecer más sus intereses que los de la patria. Así, entre mayo de 1846 y mayo de 1847, hubo diez ministros de Hacienda.

El Congreso alarmado ante la situación económica prohibió la contratación de empréstitos que causaran una tasa de interés superior al 6% anual, cuya disposición fue transgredida. En efecto, Carlos Peza, ministro de Hacienda de Miramón, colocó un 1858 bonos por un valor de cincuenta y siete millones de pesos, obteniendo sólo una cantidad ridícula por dicha colocación.

La imposibilidad de México de cumplir con sus compromisos fue una de las causas que motivó la intervención extranjera (Francia, Inglaterra y España), aunque estos dos últimos países se desistieron a última hora.

Maximiliano triplicó la deuda en un solo año. Al restablecerse la república, Juárez repudió la deuda contraída por Maximiliano, suspendió el pago del servicio de deuda externa y desafectó la garantía del 25% de los ingresos derivados de la aplicación de derechos aduanales para el pago de la deuda inglesa.

De 1870 a 1876 se puede decir que la situación de la hacienda pública continuó siendo angustiosa pero el país contó con un excelente ministro de Hacienda que introdujo cierto orden en las finanzas públicas. Por ejemplo, empezó a adquirir el gobierno títulos de deuda pública a su valor de mercado.

Durante el periodo del porfiriato la hacienda pública ciertamente se fue recuperando, en donde se dio un gran apoyo a la industria, co-

mercio y a la minería, a costa de las graves injusticias sociales que prevalecían en ese entonces que favorecieron la revolución.

Cabe destacar, en ese periodo, la llamada deuda "Ferrocarrilera" que representó al país una pesada carga financiera por más de cuarenta años. Se otorgaron concesiones a particulares para la construcción y explotación de líneas férreas, principalmente a extranjeros. Para hacer atractiva su inversión se ofrecieron subvenciones económicas y exenciones de impuestos por el capital invertido en equipo y maquinaria. Estas condiciones causaron serio déficit de la cuenta pública por muchos años.

1901 se reformó la Constitución para prohibir a los estados de la Federación la contratación de empréstitos externos.

En el periodo revolucionario imperó un caos en la hacienda pública; se continuó con los préstamos forzados y la emisión indiscriminada de billetes por las diferentes facciones revolucionarias.

Se puede decir que entre 1942 y 1946 terminó una época de la hacienda pública, iniciándose una recuperación del crédito público. En 1946 se reformó el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, para señalar que los empréstitos deberán tener como destino 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 en los términos del artículo 29 constitucional.

La recuperación de la hacienda pública y el desarrollo estabilizador continuó hasta 1970. En el periodo de 1970 a 1976 la deuda pública se cuadruplicó pasando de cuatro mil millones de dólares aproximadamente a veinte mil millones de dólares y, en el periodo de 1976 a 1982 se volvió a cuadruplicar la deuda alcanzando la suma de noventa mil millones de dólares aproximadamente. Actualmente el país se encuentra en una grave encrucijada que por razón del pago de la deuda pública externa, le es imposible continuar con el ejercicio de sus atribuciones estatales en cuanto a satisfacer las necesidades colectivas que reclama el pueblo en materias de salud, vivienda, educación y demás satisfactores; por ello, dicha encrucijada consiste en la disyuntiva de obtener una renegociación pronta de la deuda pública externa con quita parcial de interés y de capital y el saldo de dicha deuda que quedare cubrirla a plazos muy largos sujeta a excedentes de recursos provenientes de la exportación de bienes y servicios.

## II. MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DE LA DEUDA PÚBLICA

El precepto constitucional que da los lineamientos fundamentales de la deuda pública es el artículo 73, fracción VIII, que faculta al Congreso de la Unión para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar a pagar la deuda nacional. El mismo precepto establece que todo empréstito, como regla general, deberá celebrarse para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realizan con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia en los términos del artículo 29 constitucional.

Los otros preceptos constitucionales relacionados con la deuda pública son el 74, fracción IV, 75 y 126. El primero de los citados preceptos se refiere a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, previa determinación por dicha Cámara de los ingresos para cubrirlo. El segundo de los preceptos señalados, como excepción al principio de especialidad y al principio de anualidad de Presupuesto de Egresos de la Federación, establece que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, deberá señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por ley; si en el Presupuesto se llegara a omitir su remuneración, se entenderá por señalada la fijada en el Presupuesto anterior.

Por último, el artículo 126 previene que no podrá efectuarse ninguna erogación que no esté expresamente señalada en el Presupuesto o determinada por ley posterior (principio de especialidad).

Las leyes que desarrollan y reglamentan los preceptos constitucionales antes mencionados son: la Ley General de Deuda Pública; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, estas últimas de vigencia anual.

El Congreso de la Unión ejerce su competencia constitucional en cuanto a la contratación de empréstitos, año con año, a través de la Ley de Ingresos de la Federación, en la cual fija los montos máximos de endeudamiento interno y externo a cargo de los Estados Unidos Mexicanos. Igualmente, año con año en dicha Ley de Ingresos de la Federación, el Congreso de la Unión suele otorgar al Ejecutivo facultad discrecional amplísima para contratar empréstitos por montos adicionales a los autorizados cuando se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan a juicio del Ejecutivo. Dicha facultad dis-



crecional, que en la doctrina se califica de absoluta, es inconstitucional, ya que los únicos casos en que el Congreso de la Unión puede otorgar facultades discrecionales absolutas son en los supuestos de los artículos 29 y 131 constitucionales. En la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente a este ejercicio el Congreso facultó al Ejecutivo para contratar montos adicionales a los autorizados, limitándolo hasta un 50% adicional a dichos montos, cuya limitación, por lo demás muy sana, obedece sin lugar a dudas a la nueva composición política representada en la Cámara de Diputados. No obstante ello, todavía resulta sumamente delicado que se le dé facultades discrecionales al Ejecutivo para la contratación de montos en exceso de los autorizados, pues históricamente ha sido frecuente, como ya se mencionó en el capítulo introductorio de esta charla, que el Ejecutivo en muchas ocasiones se ha excedido en la contratación de empréstitos. Toda contratación de empréstitos queda sujeta a la condición de que sea aprobada por el Congreso de la Unión al rendir el Ejecutivo la cuenta pública anual. En la práctica mexicana no se cumple escrupulosamente con el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, ya que corresponde al Congreso de la Unión (ambas cámaras) aprobar los empréstitos contratados por el Ejecutivo y mandar a pagar la deuda pública. En efecto, la forma en que opera en la práctica la aprobación de la contratación de empréstitos es a través de la presentación de la cuenta pública anual, la cual es revisada y, en su caso, aprobada por la Cámara de Diputados sin intervención de la Cámara de Senadores, lo que resulta contrario a dicho precepto constitucional. En cuanto a mandar a pagar la deuda pública el Congreso de la Unión no expide ley o decreto para tal efecto. La forma de mandar a pagar la deuda pública se realiza a través del Presupuesto de Egresos de la Federación que señala el monto a cubrirse en el correspondiente ejercicio por concepto de deuda pública contratada en ejercicios anteriores, resultando de ello que quien ejerce dicha facultad sea exclusivamente la Cámara de Diputados sin intervención de la de Senadores, violando así también el precepto constitucional aludido.

En lo que tiene vigencia la Constitución de 1917 la única ocasión en que el Congreso de la Unión ha ejercido dichas facultades acorde con la ley suprema fue cuando se expidió la Ley de Créditos de 1941, cuya ley actualmente se encuentra ya abrogada.

Lo anterior demuestra el poco empeño que el órgano Legislativo ha puesto para el ejercicio pleno, total y cabal de las facultades que en esa materia le confiere la Constitución, dejando prácticamente al órgano

Ejecutivo todo lo relacionado con el manejo, control y aplicación de la deuda pública nacional, incluyendo su renegociación.

### III. CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

La deuda pública puede ser clasificada siguiendo diversos criterios: en cuanto a su ámbito de aplicación; por la intervención de la voluntad en su formación; por razón de su vigencia; en cuanto a los intereses aplicables; en relación a si la deuda pública está o no garantizada; ateniendo a su finalidad; en cuanto al condicionamiento del destino de los empréstitos; por el hecho o acto jurídico generador de la deuda pública; por razón de la entidad pública que asume la deuda y, por último, en cuanto a sus efectos por incumplimiento en el pago de la deuda pública,

#### 1. *Por su ámbito de aplicación*

Conforme a dicho criterio, la deuda pública se clasifica en interna y externa. Es interna cuando se contrata dentro del Estado, en moneda nacional suscrita por los propios súbditos del Estado o extranjeros, sujetándose a las leyes y tribunales del Estado-deudor. Es externa cuando normalmente se contrata en moneda extranjera con sujetos residentes en el extranjero, sean personas físicas o morales, privadas o públicas, y, adicionalmente, normalmente el Estado se somete a las leyes y tribunales del país en donde se celebra el empréstito.

La distinción tiene sin lugar a dudas importancia y trascendencia pues la deuda interna, en mayor o menor grado, de alguna manera es controlada por el Estado a través de diversos mecanismos e instrumentos económicos que las leyes le otorgan como es la devaluación, encaje legal, emisión de moneda, contribuciones, etcétera.

Un aspecto muy importante es el hecho de que en la contratación de empréstitos con extranjeros, personas físicas o morales, no se cumple con el artículo 33 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, que establece que en toda clase de contratos con las entidades públicas, federales, estatales o municipales, deberá recabarse previamente el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el cual se haga constar que dichas personas convienen en considerarse como mexicanos respecto de dichos contratos, y en no invocar, en consecuencia, la protección de sus gobiernos, bajo la pena que en cada caso establezca la Secretaría de Relaciones Exteriores (Cláusula Calvo). En materia



de empréstitos externos, a pesar de que el precepto legal citado abarca cualquier clase de contratos, no se cumple con dicha disposición legal.

### 2. *Por razón del consentimiento de los sujetos que intervienen en la formación de la deuda pública*

Siguiendo dicho criterio, es decir, por razón del consentimiento, la deuda pública es voluntaria, patriótica o forzosa.

En términos generales podemos decir que toda deuda pública proviene de un acto jurídico bilateral o multilateral tendiente a producir los efectos jurídicos propios a su naturaleza consistentes, en este caso, en que cualquiera de las entidades públicas, como sujetos pasivos, obtengan recursos, créditos o financiamientos de personas físicas o morales, privadas o públicas, nacionales o extranjeras.

Históricamente, como casos de excepción, ha habido las llamadas "deudas patrióticas", provenientes de una espontánea solidaridad de la sociedad civil, que contribuye con bienes, en numerario o en especie, para aliviar la carga del Estado en situaciones difíciles, tales como desastres, nacionalizaciones de gran trascendencia como fue la petrolera, etcétera. En estos casos por la misma naturaleza del hecho o acontecimiento que da lugar a la ayuda espontánea, no se puede hablar en sentido estricto de la formación de la deuda pública.

Por razón del régimen constitucional nadie puede ser forzado a prestar al Estado; sin embargo, indirectamente, el Estado puede "forzar", digámoslo así, a los particulares para contribuir a ser frente a la carga de la deuda pública. Tales medios indirectos son la emisión de moneda; la expropiación por causa de utilidad pública que da lugar a la emisión de "bonos de la deuda pública". Los únicos bonos de esa naturaleza, provenientes de una expropiación, permitidos en nuestro sistema constitucional, son los llamados "bonos de la deuda pública agraria". Empero, en la práctica ha habido casos en que como consecuencia de una expropiación el Estado emite bonos para diferir el pago de la indemnización, situación a todas luces inconstitucional; tales son los casos de los llamados "bonos de indemnización bancaria" o los "bonos de renovación urbana" (Bores).

### 3. *Por su vigencia*

Siguiendo dicho criterio, la deuda pública es a corto, mediano y largo plazo. Cuando la deuda es a corto plazo se le denominaba también con el nombre de "deuda flotante" y es aquella en que el pasivo es exigible

dentro del mismo ejercicio fiscal en que se asume la obligación; si no se cubre dicho pasivo afecta ejercicios fiscales subsecuentes reportándose como adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas).

Una deuda es considerada a mediano plazo cuando no excede de cinco años y, es de largo plazo, cuando se contrata de cinco años en adelante.

También existe la llamada "deuda vitalicia" que es aquella que continúa vigente en vida del acreedor como es el caso de los pensionados y jubilados.

Por último, están las llamadas "deudas perpetuas", que por su propia naturaleza no existen, pero hay algunos casos de deudas públicas, como es el caso de algunos países como el nuestro, que el monto de la deuda es tan exorbitante en relación con la capacidad de pago del Estado deudor que la convierte en una deuda perpetua impagable. Así, cuando una deuda es objeto continuamente de conversiones sucesivas en el fondo estamos en presencia de la llamada deuda perpetua; tal es el caso en que se encuentra actualmente México.

#### 4. *Por los intereses aplicables*

Los intereses constituyen la ganancia lícita por el capital o bienes recibidos.

Una tasa de interés es fija o variable. En caso de que con motivo de un préstamo o la obtención de recursos del público inversionista en general no se estipulen intereses no significa que sea gratuito. Un ejemplo lo constituye la colocación de títulos por abajo de su valor nominal (cetes). El anatocismo es una práctica que se considera inmoral ya que no es justo que se cobren intereses sobre intereses a través de su capitalización.

El artículo 363 del Código de Comercio establece que los intereses vencido y no pagados no devengarán intereses. Los contratantes podrán, sin embargo, capitalizarlos. En el derecho mexicano, en principio se prohíbe el anatocismo pero, por la autonomía de la voluntad en materia contractual, las partes pueden, vencidos los intereses, capitalizarlos, cuya estipulación se puede convenir desde la celebración del contrato.

En la práctica mexicana, referente a la deuda pública externa, es común que en las conversiones de deuda se acumulen los intereses vencidos al capital agravando el importe total de la deuda, aunque en el corto plazo aparente una mejoría para el país deudor.

## 5. *Créditos con o sin garantía específica*

Como ya se comentó en el capítulo introductorio, en el siglo pasado era frecuente la afectación de derechos o impuestos para pago de deudas. Actualmente está prohibido que los impuestos y derechos pudieran darse en garantía para el pago de obligaciones a cargo del Estado.

Dentro del régimen patrimonial del Estado los bienes del dominio público de la Federación son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Tales bienes son los mencionados por el artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales; los bienes del dominio privado de la Federación, aunque inembargables, si pueden darse en garantía específica para garantizar el cumplimiento de préstamos. El propio artículo 4, fracción V, de la Ley General de Deuda Pública, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, con motivo de la contratación de la deuda pública, se pueda otorgar garantía para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México es miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros.

En consecuencia, si es factible otorgar garantía específica respecto de bienes de dominio privado de la Federación, para garantizar el cumplimiento de obligaciones crediticias, cuya garantía puede ser otorgada y perfeccionada jurídicamente conforme a la legislación común, bien se trate de bienes muebles o inmuebles.

Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritarias pueden dar en garantía los bienes que forman su patrimonio, siempre y cuando no se trate de aquellos bienes inmuebles de los organismos descentralizados equiparados a los bienes del dominio público de la Federación. En efecto, el artículo 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, señala que están destinados a un servicio público y, por lo tanto, comprendidos como bienes del dominio público de la Federación,

los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicio.

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados

utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.

## 6. *Atendiendo a su finalidad*

En razón de su finalidad los empréstitos, por disposición imperativa del artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, deben ser destinados para ejecución de obras públicas productivas, en tanto que cualquier otra deuda pública que provenga de actos o hechos jurídicos, distintos de empréstitos, no tienen la limitación constitucional de la finalidad específica de destino.

Cuando la Constitución obliga que los empréstitos sean destinados para ejecución de obras públicas que produzcan un rendimiento, supone ello que en última instancia a través de los impuestos, derechos, aportaciones de seguridad, productos y aprovechamientos se cubrirán los empréstitos correspondientes.

La capacidad del país de generar riqueza, en bienes y servicios, debe ser suficiente para lograr el equilibrio financiero que permita amortizar el empréstito y sufragar los demás gastos públicos sin caer en un déficit presupuestal agudo, como el que ahora vive México, que le impida la realización de sus atribuciones estatales a causa de que debe pagar el servicio de la deuda pública con la riqueza productiva del país.

Las contribuciones que genera el Estado para llevar a cabo sus actividades (impuestos, derechos, precio o contraprestación, según sea el caso), debe fijarse atendiendo el costo de la estructura que sirve de apoyo a la actividad por desarrollarse, tomando en cuenta la capacidad contributiva de los particulares y, en consecuencia, el precio o contraprestación de los bienes y servicios no debe fijarse sólo en factores políticos y sociales; si el precio es bajo y no se logra el "equilibrio financiero", provoca descapitalización del patrimonio estatal; sin embargo, si tomamos en cuenta que el Estado no tiene una finalidad de lucro y que tales medidas contribuyen, de alguna manera, a la redistribución de los ingresos, no se debe, en justicia, objetar que dentro del precio insida el factor político, siempre y cuando no afecte el equilibrio financiero sobre todo cuando la actividad es financiada con empréstitos.

Por excepción, el Estado puede celebrar empréstitos para fines de regulación monetaria tendientes a ajustar la moneda nacional y extranjera, con objeto de respaldar la nacional, facilitar o impulsar el comercio internacional, pago de deuda externa, influir sobre la inflación o devaluación, mercado de dinero, etcétera.

Asimismo, el Estado puede celebrar empréstitos para conversión de deuda en los casos emergentes en los términos del artículo 29. constitucional.

#### 7. *En razón a las condiciones de aplicación*

La deuda pública puede ser libre, es decir, que no implique ninguna obligación de destinar los recursos a un fin específico o determinado; por el contrario, la deuda es condicionada cuando el empréstito está sujeto a que el deudor acepte condiciones referentes a su destino o incluso que adopte no sólo medidas económicas sino también políticas en diversos ámbitos de la actividad estatal, lo que se traduce en un menoscabo de su soberanía.

#### 8. *Por el hecho o acto jurídico*

En razón del hecho o acto jurídico por el que se celebra o nace la deuda pública, puede originarse básicamente por los siguientes actos o hechos:

##### a) *Empréstitos*

*In praestitus* participio pasivo del verbo *praestare* que se define como el negocio jurídico por medio del cual el Estado, con personas nacionales o extranjeras, públicas o privadas, recibe cierta cantidad de *dinero* que se obliga a devolverlo a cierto plazo, normalmente con causación de intereses.

##### b) *Emisión de moneda*

Constituye un medio anormal de obtención de recursos y no sólo como instrumento de intercambio de bienes y servicios. De acuerdo con el artículo 28 constitucional, la emisión de moneda constituye una actividad estratégica y, por ende, exclusiva del Estado. La Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos señala las características que deben tener las monedas y billetes pero no fija los límites; al menos, no señala las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede emitir moneda, ni tampoco así lo establece la Ley Orgánica de Banco de México, a través de la cual en esta materia se le confiere al Ejecutivo discrecionalidad absoluta para el manejo, conforme a las circunstancias económicas, de la emisión de moneda, de modo que el uso indiscriminado de emisión

f) *Adeudos de ejercicios fiscales anteriores*

Estos se integran por aquellas partidas del presupuesto que no se cubrieron durante su vigencia a pesar de que nació la obligación de cubrirlos, constituyendo adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

g) *Asunción de pasivos*

Una forma de asumir obligaciones es cuando una persona hace suya la deuda de otro, con consentimiento del acreedor, sustituyéndose como deudor. Ejemplo muy común de esta categoría la constituye la asunción de pasivos por el Estado a cargo originalmente de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria e incluso las operaciones de FICORCA constituyeron una forma de asunción de riesgos y pasivos a cargo originalmente de deudores particulares.

h) *Tratados internacionales*

El Estado puede asumir obligaciones pecuniarias que incrementen su deuda pública, participando en la creación de organismos internacionales que exijan erogaciones periódicas de recursos para su sostenimiento, tales como participar en programas internacionales de lucha contra el narcotráfico, en materia de salud, o simplemente la participación como miembro en los organismos financieros internacionales (FMI, BID, etcétera).

i) *Responsabilidad civil extracontractual del Estado*

Es la deuda que se genera de un hecho jurídico proveniente de responsabilidad subjetiva del Estado o la asumida por la responsabilidad objetiva o de riesgo creado.

Normalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación incluye tales posibles pagos bajo el rubro de contingentes o imprevistos.

j) *Indemnizaciones a pensionados*

Corresponde a un pasivo a cargo del Estado, normalmente organismos descentralizados en el sistema jurídico mexicano, de indemnizaciones por incapacidades y pensiones en favor de pensionados y jubilados dentro del régimen de seguridad social.



k) *Indemnizaciones por motivos bélicos*

Cuando un Estado enfrenta a un conflicto bélico, interno o externo, puede incurrir en responsabilidad por los daños y perjuicios que las personas sufran en su patrimonio debido al desarrollo de hostilidades. Un ejemplo lo constituye la asunción por parte del Estado mexicano para enfrentar reclamaciones de las personas afectadas por la lucha armada de 1910.

9. *Por razón de la entidad que asume la deuda*

En los términos del artículo 1o. de la Ley General de Deuda Pública, los sujetos pasivos de la obligación de la deuda pueden ser:

a) Los Estados Unidos Mexicanos, que impropiaemente el artículo 1o. fracción I de dicha ley se refiere al Ejecutivo Federal y sus dependencias, cuando legalmente estos últimos órganos carecen de personalidad jurídica propia y sólo son los canales o conductos por los que se expresa la voluntad del Estado;

b) El Departamento del Distrito Federal;

c) Los organismos descentralizados;

d) Las empresas de participación estatal mayoritaria;

e) Las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito;

f) Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito;

g) Las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y

h) Los fideicomisos públicos.

10. *Incumplimiento de la deuda pública*

a) *Repudio*

Es la decisión soberana de desconocer o negar su pago por contratación inconstitucional. En México la deuda ha sido repudiada, como fue en el caso del presidente Juárez, quien repudió la deuda contratada por Maximiliano y el repudio de parte de la deuda interna efectuada por el gobierno de Carranza respecto al gobierno *de facto* de Victoriano Huerta.

### b) *Suspensión*

La suspensión del pago de la deuda pública externa implica la decisión unilateral del Estado de suspender su pago. Conforme a nuestro sistema jurídico mexicano, sólo el Congreso puede decretar la suspensión, temporal o indefinida, del pago de la deuda pública.

A diferencia de la suspensión, está la llamada mora, que es el incumplimiento en tiempo del pago de capital o intereses y que corresponde a plazos muy cortos; en tanto que la llamada moratoria se caracteriza por la suspensión indefinida para el pago de la deuda, o bien, niveles bajos de pago en relación con el valor de las amortizaciones.

### c) *Extinción de la deuda*

i) *Pago*. Es la forma ordinaria de extinción de la deuda;

ii) *Prescripción negativa*. Opera por el transcurso del tiempo, sin que el acreedor reclame su pago;

iii) *Condonación o quita* de capital de intereses, total o parcial;

iv) *Conversión de la deuda*, que puede dar lugar a una novación de la obligación o simplemente a la celebración de un convenio modificatorio.

Por último, es importante destacar los principios rectores relativos a la deuda pública que se pueden resumir en los siguientes: a) *Pacta sunt servanda*; b) Estabilidad monetaria, c) Equilibrio presupuestal; d) No violencia para el cobro forzoso de la deuda y, sobre todo, el principio de responsabilidad compartida cuando el agravamiento para el pago de la deuda proviene por una causa ajena o externa a las partes (*rebus sic stantibus*), que corresponde este último principio a la doctrina de la imprevisión o del riesgo imprevisible. Dicho principio fue construido por la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, cuya teoría de la imprevisión constituye un último y decisivo paso en la línea evolutiva para lograr una auténtica justicia conmutativa.

La mayor onerosidad sobrevenida puede resultar de acontecimientos imprevistos o razonablemente imprevisibles en el momento en que se concertó un empréstito, crédito o financiamiento. Cuando estos acontecimientos se producen, el Estado deudor se coloca en una difícil situación. Aplicando estrictamente los principios rigoristas contractuales, al acreedor nada lo obliga a compensar al deudor, ya que los hechos causantes del desequilibrio contractual son absolutamente ajenos e in-

dependientes de las partes. Tampoco nada se opone a la aplicación taxativa y rigurosa de la *lex contractus*. Sin embargo, esta solución en nada beneficia ni a una ni a otra parte, empezando por el acreedor, que si adopta la posición inflexible de cumplimiento forzoso, mediante el ejercicio de acciones judiciales, rápidamente se vería reprimida su acción, aunque no totalmente, al enfrentarse a un Estado soberano, dando lugar a acciones extralegales por parte de los acreedores, como serían el no otorgamiento adicional de créditos, directos o indirectos al Estado deudor moroso, presiones a los gobiernos a que pertenecen para que impongan sanciones de orden económico, etcétera, y, por su parte, tampoco conviene al Estado deudor el cumplimiento riguroso y estricto de una deuda excesiva y desbordante con relación a su capacidad generadora de ahorro interno, pues ello llevaría a un caos económico, político y social al no contar el Estado deudor con recursos para hacer frente a la satisfacción de necesidades colectivas imposterables que no pueden quedar subordinadas a los intereses económicos de los acreedores.

De este conflicto precisamente nace la imprevisión o del riesgo imprevisible según la cual las partes deben hacer recíprocas concesiones, conforme a la naturaleza del acto jurídico, en este caso el acreedor deberá acudir en ayuda del deudor con el fin de evitar el colapso total del propio deudor y, así, sacar a flote la difícil situación por la que atraviesa el Estado deudor proveniente de hechos o acontecimientos ajenos a él, para restablecer el equilibrio armónico de las partes.

Por último, la coparticipación en los riesgos puede ocasionar modalidades de muy diversa índole, que constituyen precisamente las alternativas propuestas por México a sus acreedores para la solución de la deuda pública externa.