



**Nombre de alumno: Jesús Alberto  
Pérez Morales**

**Nombre del profesor: Roxana  
Guadalupe Morales Collado**

**Nombre del trabajo: Ensayo  
Fundamentos constitucionales para la  
contratación de Empréstitos**

**Materia: Bases Constitucionales**

**Grado: 2do. Cuatrimestre**

**Grupo: Único**

## **INTRODUCCIÓN**

La figura del crédito público constituye uno de los elementos básicos del sistema generador de recursos de ingresos públicos. Sin embargo, sus peculiaridades, frente a otros tipos de ingresos públicos, ha motivado la aparición de distintas tesis acerca del tratamiento científico que la disciplina del Derecho Financiero y Tributario debe dispensar a esta clase de ingresos públicos.

Especialmente relevante para el análisis del crédito público desde una perspectiva científica es el examen de las limitaciones materiales y formales que desde el texto constitucional se establecen para la configuración de este recurso y, en concreto, su relación con el principio de reserva de ley.



## **Fundamentos Constitucionales para la Contratación de Empréstitos**

Partiendo de la idea de que el Derecho financiero regula la actividad financiera de los entes públicos, y de que la actividad financiera es la actividad de los entes públicos encaminada a la obtención de ingresos y la realización de gastos con los que poder atender determinadas necesidades, podemos afirmar sin mayores problemas y como idea previa que el crédito público constituye dentro de esa actividad financiera una parte importante de los ingresos.

En efecto, si la actividad financiera se articula y conforma en sus dos grandes vertientes de ingresos y gastos públicos, es claro que el crédito público es esencialmente un ingreso público, ya que constituye, al igual que los ingresos tributarios o patrimoniales, una cantidad de dinero percibida por el Estado o por otros entes públicos con el objetivo esencial de financiar los gastos públicos.

Por ello, el crédito público y, en especial, la deuda pública, se ha considerado por nuestra tradición jurídica-financiera como uno de los recursos generadores de ingresos públicos.

Pero si tradicionalmente no ha planteado especiales problemas la consideración de la Deuda Pública y el Crédito Público como uno de los recursos de la Hacienda Pública –aunque de carácter extraordinario–, cuyo análisis jurídico corresponde, por tanto, al Derecho financiero, no resulta, por el contrario, pacífico determinar la conveniencia –o posibilidad– de constituir en torno a dicho recurso una rama de nuestra disciplina, dotada de relativa autonomía, a los efectos de su más completo análisis científico.

Ahora bien, para que podamos entender un poco más a fondo debemos definir que el Empréstito es una operación financiera que realiza el Estado o los entes públicos, normalmente mediante la emisión de títulos de crédito, para atender sus necesidades u obligaciones.

A través de éste la federación, las entidades y/o los municipios reciben en préstamo dinero de particulares, nacionales o extranjeros, mismo que se comprometen a devolver en determinado plazo, bajo ciertas condiciones, con el pago de un interés.

Se formalizan por medio de contratos, certificados y documentos que amparan obligaciones derivadas del ejercicio presupuestario. Al referirse al uso que una entidad de derecho público hace de un crédito otorgado, generándose con él una obligación de pago, se considera como un acto intermedio entre el crédito y la deuda pública.

La Constitución Política señala que el Congreso de la Unión tiene la facultad de dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación. Señala que ninguno podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado, así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República.

Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General señala que los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

### **Empréstitos en el Derecho Constitucional**

El concepto y análisis ofrecido por el Diccionario universal de términos parlamentarios, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados: La voz empréstito proviene del latín in, en y praestitus, participio pasado. de praestare, prestar. El DLE la define como la cantidad prestada o el préstamo que toma el Estado o una corporación o empresa, especialmente cuando está representado por títulos negociables o al portador. En general todo préstamo, anticipo o crédito. Este vocablo se traduce al portugués, empréstimo; al inglés, loan; al francés, emprunt; al alemán, darlehen y al italiano, préstamo.

En nuestro país (México), los encargados de fijar las bases para que nuestro presidente de la república puedan realizar este tipo de préstamo (empréstito), es el congreso de la Unión que está integrado por la Cámara de Senadores y Diputados, una vez realizado o fijado las bases el pago que se hace es cargado como deuda al país, este préstamo es utilizado principalmente para poder sanear algunas emergencias que tengan los estados o para que se puedan invertir en

programas u obras que a su vez generen ingresos y de ahí mismo se pueda ir pagando la deuda que se haya contraído.

En México, los estados no tienen permitido hacer este tipo de préstamos, ya que a como se menciona anteriormente, solo es el Congreso de la Unión, quien autoriza para que se realicen. No omito mencionar, que derivado de muchos empréstitos que ha solicitado México a diversos países o bancos extranjeros, nos encontramos aun pagado una gran cantidad por la deuda externe que se ha contraído.

### **Empréstitos en el Contexto de la Gestión Pública y las Ciencias Políticas**

Definición de Empréstitos publicada por Víctor Manuel Alfaro Jiménez, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM): Acto por virtud del cual la federación, los estados o los municipios reciben en préstamo dinero de particulares, nacionales o extranjeros o incluso, de estados extranjeros, mismo que se comprometen a devolver en determinado plazo, bajo ciertas condiciones, con el pago de un interés.

La ciencia política y la administración pública no son lo mismo. Por tanto, y pese a su estrecha vinculación histórica y nexos comunes, que las hacen complementarias, sus ámbitos de especialización y laborales tienen caracteres diferenciados. Ello no contradice que puedan estudiarse conjuntamente, pero sí que constituyan una unidad de formación indisoluble.

Algo que une a las dos disciplinas que aquí estamos analizando es que ambas encuentran en lo público –referido al Estado y sus órganos– lo que les da sentido y legitimación social. Es decir, es en esa esfera –la pública– donde los conocimientos, habilidades y destrezas de la Ciencia Política y la Administración Pública adquieren un carácter institucional: pueden ser enseñados y aprendidos a través del sistema educativo, y son reconocidos y valorados por la sociedad como profesión. Esta fuente de sentido y legitimación es al mismo tiempo la que da existencia material a las funciones ocupacionales de los titulados universitarios.

## **Empréstitos en el Derecho Parlamentario**

Los Parlamentos modernos tienen sus antecedentes inmediatos en la Edad Media, época en que surgen las asambleas estamentales que ostentaban como principal facultad la autorización de los gastos de guerra del monarca a cambio de determinados privilegios para los nobles, militares y el clero; los Estados Generales en Francia, las Cortes en España y las dietas en Alemania constituyen ejemplos de estas asambleas.

En los Estados Unidos de América, las doctrinas emanadas de la ilustración, como la teoría de la división de poderes, tendría un gran impacto en las Constituciones de las colonias, principios que pasarían a la Constitución Federal de 1787, en la que el Congreso o Parlamento tendría un papel destacado, pero en una nueva relación con respecto al resto de los órganos del Estado.

Como vemos, la evolución de los Parlamentos de la época moderna ha sido sumamente dinámica, y de la misma forma la del Derecho Parlamentario, disciplina que, si bien en nuestro país no había sido cultivada en forma amplia, comenzó a serlo, hace apenas unos cuantos años. Los antecedentes del Estudio del Derecho Parlamentario podemos ubicarlos en 1791, en la obra del abogado padre del Utilitarismo Jeremy Bentham, Tácticas Parlamentarias en la que por primera vez se estudia esta antiquísima; en la obra de William Hamilton Lógica Parlamentaria, escrita previamente a la obra de Bentham pero publicada hasta 1806 y en el Manual de Prácticas Parlamentarias de Thomas Jefferson, de 1812 que sistematiza las reglas que rigen al Congreso Norteamericano.

El Derecho Parlamentario es un derecho políticamente comprometido, discontinuo, de producción interna, producto del consenso y revisable o controlable, sus principales características son a) Derecho políticamente comprometido, b) Flexibilidad, c) Producción es interna, d) Discontinuidad, e) Producto del consenso, f) Revisable.

Nuestro Congreso cuenta con amplios antecedentes sobre regulación parlamentaria, entre los que se encuentran ordenamientos muy semejantes entre sí en los que se observa la misma estructura básica. El antecedente más remoto

es el Reglamento de las Cortes Constituyentes de Cádiz de 1813, que fue el primer Parlamento en que se tuvo representación de diputados mexicanos, el cual sirvió de base para los reglamentos de los órganos legislativos posteriores incluido el de 1934.

## **Fundamento constitucional para el pago de la deuda pública**

Para entrar en detalles es muy importante saber a qué se refiere lo denominado "Deuda Publica", este es el conjunto de deudas que mantiene un Estado frente a los particulares u otro país, y que le significan una forma de obtener recursos financieros, normalmente mediante emisiones de títulos de valores.

El poder legislativo y judicial tienen la facultad y obligación de establecer las bases sobre las cuales el ejecutivo o presidente puede contraer deuda interna y externa, así como para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Los préstamos se contratan en oportunidades para la ejecución de obras que directamente producen 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 un país. Las emergencias a las que se refieren pueden ser por casos de: Invasiones, Terrorismo, Problemas de narcotráfico., Perturbación grave de la paz pública (que puede tener su origen por una crisis económica), Una epidemia o cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

De forma más analítica, los presidentes o jefes de estado se les autoriza para contratar, ejercer y autorizar empréstitos, los cuales no deben rebasar determinados montos en lo referente a la deuda interna y a la deuda externa. El importe de los montos varía cada año y según la política de Estado de cada país.

El déficit público es el excedente de los gastos públicos sobre los ingresos públicos y viene originado cuando el sector público no tiene la capacidad de

financiar sus gastos con ingresos generados por el mismo, es decir con ingresos propios que mayormente vienen representados por la política impositiva de un país.

Los préstamos que recibe el gobierno de un determinado país para el financiamiento de déficit pueden ser tanto internos como externos, cuando son internos reciben el nombre de deuda interna y cuando son externos se les denomina deuda externa, y ambas deudas reflejan como resultado la deuda pública total.

Cuando se financia el déficit público o parte de él con endeudamiento interno, el sector público puede recurrir a:

a. El Banco Central. Cuando se recurre al banco central el financiamiento se logra a través de tres medios los cuales son:

Colocación de Valores por medio del Encaje Legal o Coeficiente de Liquidez: El encaje legal consiste en la colocación de los valores gubernamentales en el sistema bancario por parte del banco central esto a cambio de recursos captados por parte de la banca privada.

Requerimiento de la Reserva Legal: Es la cantidad mínima de fondos que por ley cada institución financiera está obligada a mantener como depósito en el banco central, esto sin derecho a percibir ningún beneficio de carácter monetario.

b. Las Empresas y Público en General. Cuando se recurre a las empresas y al público en general para el financiamiento del déficit público se hace a través de la venta de valores gubernamentales, que pueden ser emitidos por la banca central o por el gobierno federal o nacional. Los valores más importantes son: los Certificados de la Tesorería de la Nación, Bonos de Desarrollo del Gobierno Nacional, los Certificados de Depósito, entre otros.

Existen tres principales organismos financieros internacionales que conceden crédito a nuestro en Latinoamérica:

El Fondo Monetario Internacional (FMI).

El Banco Mundial (BM).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Estos organismos tienen su antecedente en los principios de la Carta del Atlántico y del Pacto de Solidaridad del 1º de julio de 1944, en que se reunieron en Bretton Woods, Estados Unidos más de 50 países en la primer "Conferencia sobre los Problemas Económicos y Financieros".

Cuyos objetivos primarios fueron la cooperación monetaria internacional y el estímulo de la expansión del comercio exterior propiciando un nivel de empleo más elevado y una mejor situación económica en los países.

Por su parte, las atribuciones conferidas al Congreso de la Unión en el artículo 73 constitucional no se encuentra en sí la facultad para normar los endeudamientos de las entidades federativas lo relativo a los Estados y Municipios.

### **Artículo 73. El Congreso tiene facultad:**

...

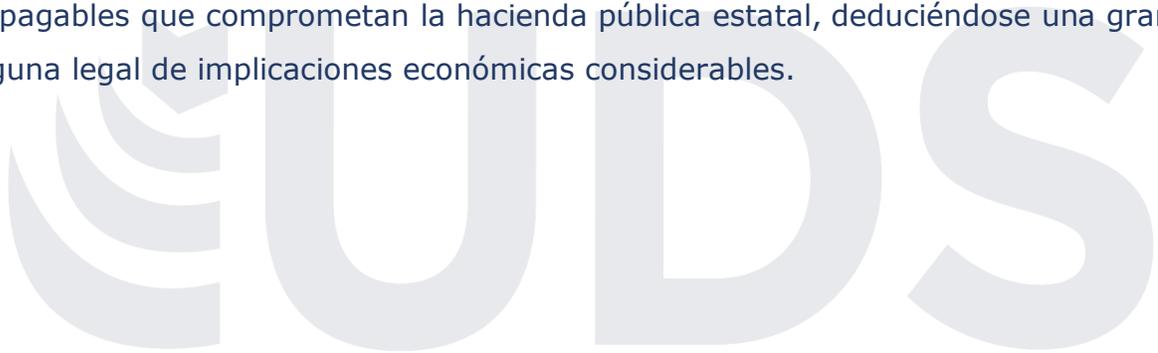
VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, y municipios, incluidos los montos máximos de endeudamiento que en su momento pueden ser adquiridos, empero, la fracción VIII del mismo artículo constitucional hace referencia a las atribuciones que tiene el Congreso de la Unión para legislar en materia de deuda del poder ejecutivo federal sin mencionar específicamente salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

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

IX. ... ..”.

Considerando las atribuciones constitucionales que los Estados y municipios tienen en materia de deuda, podemos señalar que el artículo 117 constitucional en su fracción VIII les otorga el derecho de contratación de empréstitos con la aprobación de sus congresos locales sin hacer referencia alguna al monto máximo o monto acumulado de dichos endeudamientos puedan hacer las entidades federativas o municipios y que ellas rebasen cierto porcentaje del Producto Interno Bruto estatal o un determinado porcentaje de las participaciones federales o de las aportaciones federales, es decir, no existe hasta el momento contrapesos específicos impidan que la suma de todos los empréstitos rebasen cantidades impagables que comprometan la hacienda pública estatal, deduciéndose una gran laguna legal de implicaciones económicas considerables.



## **CONCLUSIÓN**

Aunque se ha planteado la urgente necesidad de "adoptar y promulgar" una serie de principios universales básicos tendientes a preservar la dignidad y los derechos humanos, así como cuidar el medio ambiente y las normas laborales que debe seguir el empresariado a través de códigos de responsabilidad social, esto no es del todo fácil por la creciente inercia que prevalece en el ambiente de los negocios en cuanto al énfasis predominantemente productivista y personalista.

Para finalizar podemos decir que el crédito público puede ser analizado desde dos perspectivas, por un lado, en épocas de crisis, donde la falta de recursos afecte el pago de los gastos operativos de las provincias, la toma de deuda generará un círculo vicioso, ya que para cubrir dichos gastos los gobiernos provinciales deberán obtener financiamiento adicional contrayendo nuevas deudas y así sucesivamente. Pero en ocasiones, el uso del crédito público puede ayudar al crecimiento del país, por ejemplo, a través de la refinanciación de deudas provinciales en condiciones más favorables (siempre dentro de los límites que establecen la Constitución Nacional y otras leyes para el endeudamiento) lo que llevará a mejorar la situación económica de las diferentes jurisdicciones, y a su vez permitirá que el Estado pueda cumplir con las funciones públicas que justifican su existencia.

## FUENTES

Durkheim, Emile (2002). *Educación y sociología*, Barcelona, Ediciones 62, 2002, (Edición original de 1922).

Falção Martins, Humberto (1997). "Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración, *CLAD-Reforma y Democracia*, No 9, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Fernández, María de los Ángeles (2004). "Una disciplina en busca de la profesión", *Política*, Núm. 42, Santiago de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Guerrero, Omar (1997). *Principios de Administración Pública*, <http://omega.ilce.edu.mx:3000/sites/csa/principio/inicio.html>, Recuperado en septiembre de 2007.

Marshall, Dimock (1967). "The Meaning of Scope in Public Administration". En Gaus, Jhon *et al.*, *The Frontiers of Public Administration*, New York, Rusell and Rusell.

Negretto, Gabriel, L. (2004). "El rumbo de las Ciencias Políticas", *Política y gobierno*, Vol. XI, No. 2, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Schmitt, Kart (1961). *Teoría de la Constitución*, México D.F., Editora Nacional.

Taguena, Juan Antonio (2006). "Ciencias Políticas y Administración Pública como profesión", *Memorias Segundo Congreso Nacional de Investigación Social*, Pachuca de Soto, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña. <http://www.unphu.edu.do/unphu/facultades/juridicas>, recuperado en septiembre de 2007.

[http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxi/derpar\\_orgfun\\_conglxi.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxi/derpar_orgfun_conglxi.pdf)

<https://www.monografias.com/docs114/fundamento-juridico-deuda-publica/fundamento-juridico-deuda-publica.shtml#:~:text=LA%20DEUDA%20P%C3%9ABLICA%20Y%20SU%20FUNDAMENTO%20JURIDICO.&text=El%20poder%20legislativo%20y%20judicial,mandar%20pagar%20la%20deuda%20nacional>.