

122
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA DE
EXAMEN DE TITULACION
EL MARCO LEGAL DEL ESTADO
EN LOS EMPRESTITOS
PUBLICOS

TESIS PROFESIONAL

PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

RAYMUNDO ENRIQUE CAMPOS ALVAREZ



MEXICO, D. F.

1987



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO
TEMA DE LA TESIS
EL MARCO LEGAL DEL ESTADO EN LOS EMPRESTITOS PUBLICOS

INDICE

INTRODUCCION	PAGINA 1
CAPITULO I	
I.- EL DERECHO Y LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA	PAGINA 2
II.- LOS EMPRESTITOS	PAGINA 4
III.- BREVE ANTECEDENTE HISTORICO DE LOS EMPRESTITOS PUBLICOS	PAGINA 5
IV.- LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA DE MEXICO	PAGINA 13
V.- EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL	PAGINA 25
VI.- CAUSAS INTERNAS Y EXTERNAS DEL ESTADO EN SU ENDEUDAMIENTO	PAGINA 27
VII.- EL CREDITO PUBLICO	PAGINA 33
VIII.- CRITICA	PAGINA 35
IX.- PROPOSICION	PAGINA 35
BIBLIOGRAFIA	PAGINA 37
CAPITULO II	
I.- CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DE LA DEUDA PUBLICA	PAGINA 40
II.- LA DEUDA PUBLICA INTERNA Y EXTERNA	PAGINA 40
III.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LA DEUDA PUBLICA	PAGINA 41
IV.- EL GASTO PUBLICO	PAGINA 43
V.- NATURALEZA JURIDICA DEL GASTO PUBLICO	PAGINA 43

.VI.-	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA DEUDA PUBLICA	PAGINA 49
VII.-	LA CUENTA PUBLICA	PAGINA 52
VIII.-	CONSIDERACIONES JURIDICAS DE LA DEUDA PUBLICA REGIMEN JURIDICO DE LOS EMPRESTITOS PUBLICOS	PAGINA 64
IX.-	COMO PAGA EL ESTADO SUS CREDITOS	PAGINA 77
	BIBLIOGRAFIA	

CAPITULO III

I.-	ENTIDADES QUE PUEDEN CONTRATAR FINANCIAMIENTOS	PAGINA 84
II.-	FACULTADES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA	PAGINA 84
III.-	LA PROGRAMACION DE LA DEUDA PUBLICA	PAGINA 92
IV.-	LA CONTRATACION DE LOS FINANCIAMIENTOS DEL GO- BIERNO FEDERAL	PAGINA 93
V.-	LA CONTRATACION DE FINANCIAMIENTOS PARA ENTIDA- DES DISTINTAS DEL GOBIERNO FEDERAL	PAGINA 93
VI.-	LA VIGILANCIA DE LAS OPERACIONES DE ENDEUDA- MIENTO	PAGINA 95
VII.-	DEL REGISTRO DE OBLIGACIONES FINANCIERAS	PAGINA 96
VIII.-	LA COMISION ASESORA DE FINANCIAMIENTOS EXTER- NOS	PAGINA 96
IX.-	LAS FUNCIONES DE LA COMISION	PAGINA 97
X.-	LA CONTRALORIA ACTUARA COMO FISCAL DEL F.M.I. Y DE EL S.M.	PAGINA 99
XI.-	EL BANCO MUNDIAL	PAGINA 100
	BIBLIOGRAFIA	PAGINA 102
	CONCLUSIONES	PAGINA 104

I N T R O D U C C I O N .

Un primer problema que surge de inmediato, es el de la Justificación del Derecho del Estado para constituirse en propietario - de un conjunto de riquezas, cuyo origen fundamental es la aportación que hacen los miembros del propio Estado.

Este problema está estrechamente vinculado con los fines - del estado, porque el Estado necesita la riqueza precisamente para estar en la posibilidad de lograr los fines y ejercitar las atribuciones que se le han asignado y para cuyo cumplimiento requiere dinero en efectivo y otros bienes.

"A las razones anteriores debemos agregar el enorme incremento de las necesidades financieras del Estado, derivadas del aumento de sus gastos, motivado tanto por su organización creciente como consecuencia de las nuevas atribuciones que se le han asignado, principalmente en el campo económico, como por el acrecentamiento de las deudas públicas, estas necesidades financieras han dado lugar a una acción cada vez más pesada y enérgica por parte del Estado para obtener de los particulares, através de los impuestos o de los empréstitos o bien recurriendo a otros procedimientos, el dinero o los bienes que necesita; pero esta acción estatal ha dado lugar a la aparición de fenómenos de carácter económico que requieren un estudio y un análisis científico con el objeto de conocer en la medida en que es posible lograr el conocimiento de los fenómenos sociales, las consecuencias que produce esa acción del Estado." (1).

CAPITULO PRIMERO.

I.- EL DERECHO Y LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

"El derecho en una forma general, lo podemos definir como el conjunto de normas coactivas que el Estado impone a la sociedad.

En su tarea reguladora el Estado democrático recurre al derecho para:

- 1.- Reglamentar relaciones económicas.
- 2.- Definir la organización de la sociedad y del propio Estado.
- 3.- Crear los mecanismos que resuelvan los conflictos y controversias de intereses dentro de un contexto de paz social. (2)

Esta definición parte de la intervención estatal, y es apropiada para nuestro sistema jurídico cuya base la tenemos contemplada en el Art. 25 Constitucional que nos dice: Que corresponde al estado la rectoría del desarrollo económico nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege esta constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la acti-

vidad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga la constitución.

Nos dice que el desarrollo económico nacional concurrirán , con responsabilidad social al sector público, el sector social y el privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el art. 28, párrafo cuarto de la constitución, manteniendo siempre el gobierno federal, la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo

Bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándoles a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social; de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y en general de todas las formas de organización

. social para la producción, distribución y consumo de bienes y ser-
vicios socialmente necesarios.

La Ley planteará y protegerá la actividad económica que reali-
cen los particulares y proveerá las condiciones para que el -
desarrollo del sector privado contribuya al desarrollo eco-
nómico nacional en los términos que establece la constitución.

En el artículo 26 de la Constitución, confirma la rectoría del -
desarrollo nacional y nos dice en el primer párrafo: que el Es-
tado organizará un sistema de planeación democrática su desarro-
llo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equi-
dad al crecimiento de la economía para la independencia y la de-
mocratización política, social y cultural de la nación.

II.- LOS EMPRESTITOS.

"Es necesario señalar que son los Empréstitos, son los pre
stamos o créditos que se realizan entre Corporaciones, Estado e -
Instituciones Financieras. La suma de los Empréstitos que reci-
ben los particulares se llama Deuda Privada: la que recibe el Es
tado se llama Deuda Pública. La cantidad dada en préstamo -
también se llama Empréstito y está constituida por la suma de to-
dos los títulos y documentos que amparen la deuda" (3).

Es enteramente legítimo el uso Estatal de esta forma de financia-
miento público, aún cuando se debe anticipar que el empréstito pú-
blico tanto en lo interno como el "Internacional" ofrece Recursos
Estatales que deben obtenerse en forma moderada, para satisfacer
erogaciones justificadas y no para gastos presupuestales que -

sean criticables despilfarros de la Administración pública. Acaba mos de salir de un período gubernamental en el que se endeudó al país internamente, pero, lo que es más grave, también Internacionalmente, para el financiamiento de Actividades Estatales superfluas.

III BREVE ANTECEDENTE HISTORICO DE LOS EMPRESTITOS PUBLICOS.

México ha sido siempre un país deudor, nuestra primera deuda pública exterior fué por \$16.000.000.00 y se contrajo en 1823 con la casa Goldschmidt y Cie., de Londres.

En 1862, al iniciarse la intervención francesa, el adeudo de México era ya considerado de Inglaterra, España y Francia de más de 81 millones de pesos.

Durante el porfiriato se obtuvieron créditos exteriores por 303 millones. En 1929 México debía ya 1.089 millones de pesos. A partir de 1942, se recibieron créditos del Eximbank por 34.2 millones de dólares, en 1947 el fondo monetario internacional (FMI) nos prestó 22.5 millones para tratar de equilibrar la balanza de pagos de México, además el Banco Mundial nos hizo otros préstamos; hasta entonces los préstamos nos parecen exagerados pero a partir del presidente López Mateos el endeudamiento se intensifica y más aún con sus continuadores! (4) Al concluir el gobierno de López Mateos, la deuda pública, exterior era de 1.809 millones de dólares.

Al terminar, el Lic. Díaz Ordaz se había duplicado llegando a 3.762 millones de dolares.

Cuando el Lic. Luis Echeverría entregó el gobierno, la deuda exterior llega a 20.000 millones de dólares.

Al finalizar el gobierno de José López Portillo la deuda exterior ascendía a más de 80 mil millones de dolares.

Durante el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid que es el actual - hasta estos momentos llevamos una deuda de 100 mil millones de dólares, más lo que se vaya acumulando.

Este asunto de la deuda se ha convertido en el problemas más --

grande de las finanzas mexicanas.

Tenemos deuda exterior en el sector público y en el sector privado y tenemos además deuda pública interior.

Las tres son importantes y afectan al país de ellas la que debemos ver con mayor preocupación es la deuda pública externa.

Con los datos oficiales de la Secretaría de Hacienda, Bancomer hizo un estudio que parece ser objetivo y que tomo como base para este breve bosquejo.

En el período 1971 - 1975, Los ingresos públicos de México tuvieron un incremento sin precedente; en 1971 fueron de - - - - 36,530 millones, y en cambio, en 1975 se recaudaron 103.078 millones de pesos, estimándose 154.811 millones para 1976, lo que significa 50% más que el año anterior.

Pero los programas de gastos del gobierno federal y de los organismos descentralizados, desbordaron el volumen de los ingresos

Dichos gastos llegaron a 41,317 millones de pesos en 1971 y a 145,426 en 1975, estimándose su monto en 198,636 para 1976.

En consecuencia, el déficit presupuestal fué de 4.787 millones para 1971, de 42.048 para 1975 y se estimó para 1976 en - - - 43,827. Si se suman los seis años, el déficit fué de 166,040 millones y si se incluyen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, el Déficit total llegó a - - 305.901 millones de pesos.

• Puede afirmarse en consecuencia, que el sistema tributario en - ascenso y los ingresos del sector paraestatal no pudieron - condensar la desproporción creciente de los gastos y, por - tanto, tuvo que acudirse cada vez en mayor medida al uso del crédito interno y externo, y a la emisión de billetes.

Considero como única solución a este problema solamente dos - medios eficaces para pagar las deudas:

Esforzándose por aumentar las rentas o haciendo por reducir - los gastos públicos.

El gobierno federal colocó empréstitos en 1971 por 27,598 mi - llones, 16.350 para amortización y 11.248 de nuevo endeuda - miento.

En 1972, colocó empréstitos por 37.551 millones de pesos, ---- 15.862 para amortización y 21.669 de nuevo endeudamiento.

En 1973, los empréstitos fueron por 62,994 millones de pesos - 22.635 para amortización y 40.359 de nuevo endeudamiento.

En 1974, empréstitos por 80.112 millones de pesos, 25,817 para - amortizar y 54.295 de nuevas deudas.

En 1975; nuevos empréstitos por 130.606 millones de pesos de - los cuales 34.465 para amortización y 96,121 millones de deu - das nuevas. (5)

Como puede verse, el endeudamiento había llegado a un nivel bas - tante elevado.

Del total de la deuda interna, el 91% correspondía al gobierno federal y el 9% restante al sector paraestatal. En tanto que la deuda externa total, la mayor participación era de 61% para el sector paraestatal y el 39% del gobierno federal.

"El último informe del presidente José López Portillo nos dice que las elevadas tasas de interés explican gran parte del deterioro económico, entre 1978 y 1981 las tasas de interés de los préstamos internacionales pasa del 6% hasta el 20% y esto explica parcial pero fundamentalmente en que el pago por interés de los países en desarrollo, que en 1978 alcanzaba a 14 mil 200 millones de dólares, se eleva en 1981 a 38 mil millones de dólares. En el caso de México el pago por interés registraron un crecimiento prácticamente exponencial y se convirtieron en el principal elemento de presión, de la cuenta corriente de la balanza de pagos." (6)

La estructura del endeudamiento externo en la que ganaron importancia los financiamientos a corto plazo, favoreció también el incremento de la carga por servicio derivado de los mayores intereses, los plazos cortos que nos obligan a inconvenientes negociaciones frecuentes y riesgosas

Conviene decir al respecto que el endeudamiento externo es de suma importancia para la economía del país y mucho ha llegado a decirse que ya hemos sobrepasado nuestra capacidad de endeudamiento.

.En la comparecencia del Secretario de Hacienda, Jesús Silva - Herzog ante diversas comisiones del Senado de la República - efectuada el día 25 de noviembre de 1982, afirmó que tenemos - 80 mil millones de deuda y tenemos relaciones con más de mil bancos en todo el mundo.

La referida deuda externa se incrementó durante el gobierno - López Portillista hasta ascender a la suma ya señalada con - múltiples empréstitos contraídos con cargo a la Nación Mexica - na.

En México, el endeudamiento externo contratado con bancos - transnacionales es una expresión de la crisis económica mun - dial. "El fenómeno de transnacionalización de la Economía surgió en la década de los setentas ya que el Estado Mexicano se fortaleció dentro del marco de la crisis, mediante el endeudamiento público, permitiendo la ampliación de proceso de - acumulación sin que los intereses monopolistas se afectaran? (7) Así lo señaló la Lic. Alicia Girón en la Conferencia que sus - tentó titulada deuda externa. LAS TRANSNACIONALES FINANCIERAS DE LA ECONOMIA MEXICANA en el Instituto de Investigaciones - Económicas UNAM.

En nuestro país, el endeudamiento ha experimentado un alto - grado de crecimiento, a manera de ilustración observó que a - finales de 1980 la deuda externa tenía un nivel de 34 mil mi-

llones de dólares, cuando en 1970 ésta solamente ascendía a 3 mil 259.2 millones de dólares.

A finales de los sesenta, la deuda pública externa contratada con dichos bancos correspondía al 60% y para el inicio de los ochenta, más del 90% de la deuda correspondía a ese tipo de organismos financieros.

Los bancos privados trasnacionales otorgan los créditos sin ningún condicionante, los préstamos de organismos oficiales si están condicionados según las políticas de los mismos, de esta forma:

- 1.- El Fondo Monetario Internacional otorga asistencia mediante los llamados créditos de contingencia o Stand by orientados a afrontar problemas de balanza de pagos. Esta deuda no puede exigirse sino después que se haya cumplido acontecimiento incierto de que depende.
- 2.- Los organismos bilaterales con el Banco de Exportación e Importación de Washington financian proyectos industriales en especial.
- 3.- El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial prestan sobre proyectos específicos.
- 4.- La Asociación Internacional de Desarrollo destina sus préstamos a la agricultura, vivienda y educación.

El no condicionamiento de los créditos de organismos trasna-

cionales, permite al Estado canalizar dicho financiamiento hacia sus empresas descentralizadas tales como PEMEX y el Estado ha utilizado estos recursos, a través de la SH y CP., para renegociar la deuda.

Los préstamos concertados con organismos internacionales han comprometido el destino del país pues son los organismos del sector público los que utilizan este tipo de financiamiento para su expansión, para hacer más entendible lo anterior, explicó que entre 1970 y principios de 1979, la deuda de PEMEX pasó de 439 millones a 6.312 millones de dólares, propiciandole un crecimiento de 1,326% en el transcurso de 9 años, o sea un incremento relativo mayor que el de la deuda global de empresas descentralizadas.

Lo importante radica en que este proceso de constante endeudamiento por parte de los organismos descentralizados (PEMEX) va ligado indiscutiblemente a los lineamientos planteados por el Fondo Monetario Internacional, el cual considera al petróleo como el fiador es decir, que los créditos concedidos desde 1976 hasta la fecha están respaldados por las ventas de petróleo a los países desarrollados.

La deuda externa es hoy impagable porque el monto tan alto de los intereses hace que solamente este rubro esté absorbiendo casi la totalidad de los ingresos de exportación de los países más endeudados del mundo, y es uno de los mejores

negocios para los bancos transnacionales.

"Los bancos norteamericanos están tratando de controlar los aparatos productivos locales y utilizar el arma de la deuda para facilitar la implantación de empresas transnacionales en sectores antes vedados para ellos. Es por esto que pretenden fortalecer la capacidad crediticia del Fondo Monetario Internacional, porque éste es el instrumento idóneo para impulsar la adopción de medidas de política económica que tienden a privatizar las economías nacionales y a desnacionalizar los aparatos productivos. Los clubes de Bancos de países prestatarios exigen, incluso que antes de entrar a la re negociación; esté en operación un programa de estabilización afín a los principios del Fondo Monetario Internacional.

Los bancos europeos están formando fondos de reserva para cubrir una posible insolvencia general de los países deudores aunque se muestran reticentes a renegociar conjuntamente con los países deudores. Sin embargo, tarde o temprano tendrá que formarse un cártel de deudores en donde se plantearía una negociación en términos más favorables para nuestros países en donde se elimine hasta donde sea posible el proteccionismo en los países desarrollados, se aplacen los pagos de amortización mínimo a 30 años y se reduzcan las tasas de interés con periodos amplios de gracia. Si bien los países deudores tienen diferentes problemas económicos y estructuras -

productivas, la cartelización de las negociaciones de la deuda nos conduciría a renegociar los principios básicos de la deuda en términos más favorables para los países deudores: (B).

IV.- LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA DE MEXICO.

La reestructuración de la deuda a largo plazo por - - - 28,600.00 millones de dólares a 14 años no solucionará la problemática de endeudamiento sino que le dará un respiro para el establecimiento de condiciones de crecimiento económico y social durante los años venideros. (Esto lo afirmó el Secretario de Hacienda y Crédito Público el 29 de marzo de 1985, en Nueva York al hablar ante los banqueros de las 550 instituciones crediticias acreedoras de México.

El funcionario advirtió que el problema de la deuda externa está aún presente en las relaciones internacionales, advirtió contra tendencias a restarle sentido de urgencia y demanda continuada - imaginación, responsabilidad no solo de los bancos internacionales sino de los gobiernos de las naciones acreedoras a fin de que se logre una solución definitiva a este problema. Dijo también que la comunidad bancaria debe ser más abierta, para que deudores y acreedores logren dar forma a una solución duradera y justa al conflicto del endeudamiento externo.

El Jefe de las finanzas mexicanas dijo a los banqueros internacionales que el presidente Miguel de la Madrid ha aportado un activo programa de ajuste económico y aseveró que la administración mexi

· cana se propone capitalizar el acuerdo firmado en esa fecha en -
forme paralelo con la continuación de las políticas de ajuste, -
como fórmula para asegurar el crecimiento económico y social del
país.

Silva Herzog advirtió que el problema de la deuda no puede resol-
verse con ajustes en los países endeudados y, recalcó que el ajus
te no debe ser visto como un fin en sí mismo, sino como el medio
para lograr reformas que permitan soluciones adecuadas a la crisis.
El crecimiento económico dijo el funcionario, representa la única
solución a largo plazo y para crecer, México y los demás países -
con problemas de deuda necesitan ingresos de divisas.

Esto podría lograrse a través del comercio Internacional, que le
permitan reactivar su planta industrial, su producción interna y
la reactivación del sector externo.

Agregó que la firma es un paso importante y trascendental y expre
so que no podía evitar el ver hacia atrás, hacia el 20 de agosto
de 1982 cuando México inició la llamada crisis de la deuda,
en una jornada de pesimismo, tanto de acreedores como de deu-
dores.

El titular de Hacienda llamó a los banqueros a reflexionar so-
bre el significado de la renegociación para la economía mexica-
na y sobre los puntos de vista básicos de su impacto en el pro-
blema de la deuda externa.

Dijo también que la economía mexicana ha logrado avances sustanciales producto de un programa de ajuste cuyo costo social ha sido pesado y muy elevado.

El déficit del sector público ha bajado de 48% del producto nacional bruto en 1982 a poco más de 6% en 1984.

De acuerdo con la carta de intención enviada al Director del Fondo Monetario Internacional, el déficit del Sector Público en 1985 no será superior a los 1922 billones de pesos, o 4.5% como proporción del P.I.B. pero el objetivo no pudo ser alcanzado.

Indicó que el control de la inflación es el objetivo prioritario de la política económica del gobierno mexicano y reconoció que el aumento de precios se mantiene aún muy elevado.

Destacó que se ha logrado mantener una tendencia hacia la baja. La inflación ha sido reducida del 100% a 80% y luego a 60% - dijo Silva Herzog al señalar la determinación del gobierno de su país en mantener esa tendencia en 1985 y en los años venideros.

Por lo que se refiere al sector externo el funcionario dijo que de gigantescos déficits en cuenta corriente, México ha registrado dos años consecutivos de superávit en cuenta corriente del orden de 4,000 y 3,000 millones de dólares, lo cual le ha permitido al país incrementar significativamente sus reservas internacionales.

"Por supuesto- reconoció - este programa de ajuste ha tenido un alto y pesado costo social. Los salarios reales se han deteriorado y hemos pasado por un período difícil.

Debemos destacar, que la reestructuración de la deuda ha sido la más grande de la historia financiera mundial.

La formalización del acuerdo alcanzado el año pasado, que incluye otros 20 mil 100 millones de dólares y cuya documentación será negociada durante lo que resta del año, representa el avance más importante logrado por un país con problema de deuda y abre la puerta a México para su retorno al mercado voluntario internacional de capitales". (9)

Williams Rhodes copresidente del Comité Interbancario que representa a los acreedores de México, afirmó que los acuerdos firmados llevan a deudores y a acreedores a una nueva fase en este problema y aseveró que México continúa a la vanguardia en el proceso de renegociación en el mundo en desarrollo.

El secretario de Hacienda firmó los protocolos en representación de México. Por los acreedores firmaron los tres copresidentes del Comité Interbancario, William Rhodes de Citibank, - Preston H. Bennet de Bank of América y Karl Frei de la Cooperación Swiss Bank.

Los protocolos que se firmaron incluyen deudas con vencimientos originales en 1982 y 1984 que totalizan 23.600 millones de -

dolares. Un protocolo por separado fué firmado para formalizar la renegociación de la línea de crédito otorgada en marzo de 1983 por 5,000 millones de dólares.

Un comunicado oficial de la Secretaría de Hacienda indica que los restantes 20,100 millones de dólares del paquete total reestructurado el año pasado y que se refiere a créditos con vencimientos entre 1985 y 1990 será formalizado este año sobre la base de acuerdos individuales entre las agencias gubernamentales deudoras y sus acreedores.

La información oficial de la Secretaría de Hacienda señala que el Contrato por 23.600 millones de dólares suscrito, incorpora los vencimientos de capital comprendidos anteriormente como parte del paquete de reestructuración de la deuda, acordado en diciembre de 1982. De esa cantidad 5.900 millones de dólares que debían ser cubiertos en 1987 serán pagados en 12 años a partir de 1987.

El saldo 17 mil 700 millones de dólares, que incluye pagos con vencimiento entre 1988 y 1990 será ahora cubierto en 11 años a partir de 1988.

La reestructuración de esta última porción, señala la información de Hacienda, entrará en vigor el primero de enero de 1988 en la medida en que los programas económicos de México se traduzcan en un crecimiento sano y sostenido y en un comportamiento tal del sector externo que permite continuar con el servicio regular de la deuda

A pesar de la renegociación el país deberá cubrir este año - 12 mil millones de dólares en intereses a saber; 75% de los intereses, es decir, 75% de los ingresos totales de divisas del país por concepto de venta de petróleo que representa 70% de las exportaciones nacionales.

Hacienda informó, que el paquete de reestructuración completado al pasado 7 de septiembre, está preparado para propiciar - el retorno de México al Mercado Internacional Voluntario de Capitales, a fin de que, el país pueda obtener crédito externo cuando sus necesidades así lo requieran.

No obstante que el congreso mexicano autorizó al gobierno, la - contratación de créditos adicionales hasta por 1,000 millones - de dólares, los acuerdos firmados no incluyen ninguna solicitud para obtener dinero.

Al explicar los alcances del acuerdo, la Secretaría de Hacienda señaló, que como parte del paquete de reestructuración, el gobierno mexicano prepagará 1.200 millones de dólares del capital - del crédito de mediano plazo, suscrito en marzo de 1983, por 5000 millones de dólares.

Ese crédito fue extendido por los bancos internacionales bajo la recomendación del Fondo Monetario Internacional.

De acuerdo con decisiones del gobierno de México, el pago de -

• 1,200 millones de dólares se concluirá en dos giros.

El primero, ya hecho por 250 millones de dólares y el segundo - por 950 millones de dólares que serán abonados en la primera - fecha de pago de los intereses posterior a la entrada en vigor de los contratos suscritos (29 de marzo, Nueva York.)

Hacienda indicó, que los términos del paquete incluyen una importante reducción en el diferencial que se pagará sobre las - tasas básicas, la eliminación de comisiones de restructuración y la eliminación de la tasa preferencial, como índice de referencia para los créditos en el mercado doméstico de Estados Unidos, lo que representa con la información oficial un inmediato ahorro en el pago de intereses.

La dependencia mexicana, explicó que los acuerdos suscritos im plican que tanto el costo, como el plazo del crédito por 5000 millones de dólares, otorgados a México en 1983, serán ajustados para que coincidan en los términos y condiciones con el otro - préstamo otorgado por 3,600 millones en abril de 1984.

En consecuencia, señaló la Secretaría, la tasa de interés se - ra reducida de 2.25% sobre la tasa interbancaria de Londres, o de 2 2/8% sobre la tasa prima de Estados Unidos, a 1.5% so - bre la tasa libor o a 11/8% sobre la tasa de Estados Unidos.

Asimismo, el capital insoluto después del prepago de mil 200

millones, de dólares sobre el crédito de 5,000 millones, será cubierto a partir de 1989, en lugar de hacerlo a partir de 1986 - como estaba originalmente contratado. Los diferenciales pagaderos sobre tasas básicas tanto para los créditos cuya renegociación se formalizó como para los restantes 20 mil 100 millones, serán iguales para los préstamos sobre la tasa bancaria de Londres y para los financiamientos sobre tasas domésticas de cada país, indicó la dependencia. Preciso que todas las tasas domésticas, en los diferentes países y monedas de los acreedores mexicanos, deberán ser comparables y reflejar el costo de fondeo de los bancos, es decir, deberán estar acordes con lo que pagan las instituciones crediticias.

Hacienda señaló, que las diferenciales negociadas para la nueva etapa de la reestructuración, serán de 7/8 de punto porcentual para el periodo 1985-1986; de 11/8 entre 1987 y 1991, de 11/4 entre 1992 y 1998. Ello de un promedio de 1.11% para los 14 años para los 23.600 millones de dólares, cuyas bonificaciones se convinieron, los diferenciales vigentes con anterioridad eran de 17/8 de punto porcentual sobre la tasa interbancaria de Londres, y de 1.75% sobre la tasa preferencial de Estados Unidos, además que incluían el pago de comisión de reestructuración que equivale a 1%.

De acuerdo con el comunicado oficial de Hacienda los 20.100 millones de dólares de pagos de capital, con vencimiento origi

nal entre el primero de enero de 1985 y el 31 de diciembre de 1990, quedarán reestructurados a partir del 1o. de enero de 1985, a plazo de 14 años con pagos crecientes a partir de 1986, que se inician con montos muy modestos, e irán creciendo conforme aumente la capacidad de pago del país.

El gobierno mexicano, será el gerente de esos contratos, al igual que en la reestructuración de 1982-1984.

El secretario de Hacienda, al ser entrevistado sobre reportes, en el sentido de que presentó a los bancos internacionales una propuesta para cambiar acciones de empresas estatales a cambio de bonificaciones de deuda externa, rechazó categóricamente - que se pretendía vender acciones en sectores económicos estratégicos; aunque aceptó que existía una lista de empresas gubernamentales, sujetas a estudio en ese sentido, al preguntársele si había planes de vender acciones de empresas como Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Las Truchas, Somex, Productora e Importadora de Papel, Altos Hornos de México y otras empresas citadas - en medios financieros internacionales, contestó por supuesto - que no, el funcionario no reveló la lista de compañías cuyas acciones podrían ser vendidas a bancos o inversionistas extranjeros, pero otras fuentes dijeron que las empresas corresponden a sectores no estratégicos, relacionadas con el consumo doméstico y entre las que están incluidas en la lista, se encuentra, cuando menos Nacional Hotelera.

, La propuesta de intercambiar acciones en empresas estatales - por acciones de deuda externa, no ha sido discutida en detalles con los bancos internacionales acreedores; dijo una fuente mexicana que insistió en que todas las compañías propuestas no son prioritarias y en sectores no estratégicos.

La fuente explicó que en realidad, la idea se reduce a que los Bancos Internacionales acreedores, busquen clientes para las compañías en cuestión. -No se trata de una participación directa de los Bancos en la dirección de Empresas, lo que se propone se precisó.-

No obstante, los ingresos obtenidos por la venta de acciones serían de prosperar la iniciativa, aplicadas a amortizar debidos externos de las empresas estatales, con mayor endeudamiento.

De acuerdo con la información de la fuente mexicana, los Bancos efectivamente han recibido la idea con interés, ya que para ello es más interesante obtener recursos correspondientes a la deuda de México, en lugar de tenerlos cautivos en un acuerdo a 14 años, como el firmado. A los Bancos les interesa solo el negocio; "de no llevarse a cabo las medidas anteriores, se puede declarar una insolvencia general de los Países endeudados, lo que provocaría un debilitamiento del Sistema financiero Internacional debido a que los créditos que nos han prestado, no tienen un respaldo productivo real; además de que los grandes Bancos privados, obtienen la mayor parte de sus ganancias en sus -

operaciones con los países subdesarrollados, a través del mecanismo de la deuda externa. México por ejemplo, pagó en 1983, 15 mil millones de dólares de intereses, es decir, más de 5 - mil millones de pesos diarios, casi la tercera parte del presupuesto. Además añadió, los 13 centavos que devaluamos diario del tipo de cambio, se traducen en 10 mil millones de pesos - más de endeudamiento externo". (10)

Estamos pidiendo deuda para pagar intereses, ahora con la determinación de tipos de cambio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1984, con fundamento en los artículos 8, Fracción I y 23 bis de la Ley Orgánica del Banco de México; de conformidad con lo dispuesto en la Ley reglamentaria de la Fracción XVIII del artículo 73 constitucional en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera, en los artículos 8, 12 y tercero transitorio del Decreto del Control de cambios, publicado en el diario oficial de la Federación el 13 de Diciembre de 1982, se desliza el peso a 17 centavos diarios y esto se traduce en más endeudamiento externo.

El actual Secretario de Hacienda Gustavo Petrisfels, en conferencia de prensa del día 25 de febrero de 1987, dijo que es impensable que nuestro país recurra a la moratoria como lo hizo Brasil, porque "son bien importantes los recursos externos, pero no estamos ya en una situación de angustia, de quiebra".

El Secretario de Hacienda, dió por hecho en la conferencia, que

los bancos reuentes en su mayoría, aceptarán firmar con los demás bancos, el 20 de Marzo de 1987, la integración definitiva del paquete crediticio para México y aun cuando éste empieza a utilizarse, en la hipótesis de que llegará a partir del segundo trimestre, es decir, 6 meses después de tenerlo "ASEGURADO", no será problema para cumplir cabalmente con los propósitos de reactivación, dijo, si bien ha habido retraso.... creo que el hecho de que el 20 de Marzo tengamos estos recursos, nos permite ya programar, afinar, ajustar y echar a andar una serie de medidas para el resto del año.

Y si los bancos reuentes no firman, dejó entrever el funcionario, tampoco hay problema; el 97% del paquete crediticio ya está comprado y asegurado.

Eso significa que por lo menos de 7,450 millones de dólares, que es la aportación de 320 bancos de un total de 7,700, prometido por la banca comercial, podrá disponer luego de la firma del 20 de Marzo, la diferencia, es decir, la aportación de cerca de 200 bancos pequeños y regionales que se resisten a prestar es insignificante -dijo el secretario- si se le compara con el monto global del paquete crediticio, de 14,450 millones de dólares que recibirá el país tanto de la banca comercial, como de los organismos financieros internacionales.

En la conferencia, el optimismo estuvo acompañado, como ya es costumbre en el discurso económico oficial, de la exaltación e

la forma en que el gobierno conduce la economía nacional, si el futuro es promisorio, es precisamente porque se han hecho bien las cosas.

El Secretario de Hacienda, fué vasto en elogios a la política económica en 1986, pudimos evitar que se nos desmoronara la economía caer en la hiperinflación, evitar la recesión profunda, y poder tener para 1987 condiciones y bases que nos permiten tener un panorama mucho más optimista, que el que teníamos en 1986.

En ese año la caída del PIB fué de 3.5% "pero no se pudo evitar - que el descenso hubiera sido mayor".

"La inflación rebasó el 100% pero pudimos evitar que se desbordara hasta llegar a ser de 200% o 300%, si en el primer semestre de ese año cayeron las reservas del Banco de México peligrosamente y angustiosamente, en el segundo semestre se incrementaron sustancialmente, tanto que ahora aproximadamente andan cerca de 8000 millones de dolares, por lo tanto, hablar de que México está quebrado, que no tenemos reservas, que no tenemos recursos, es verdaderamente deseo de catastrofe y no corresponde a la realidad." (11).

V EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

Es necesario explicar que es el Fondo Monetario Internacional.

"Es un Organismo Financiero Internacional, creado en 1945 como resultado de la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods en 1944.

Este organismo representa la institución central del Sistema Monetario Internacional del sistema capitalista.

Las funciones principales del fondo son tres.

- 1.- Establecer las normas del Sistema Monetario Internacional.
- 2.- Dar asistencia financiera a los países miembros, en casos de balanza comercial deficitaria.
- 3.- Ser órgano de consulta de los gobiernos de los países miembros, nuestro país pertenece a este organismo.

Todos los países miembros, tienen una cuota asignada en dolares, la cual es revisada cada 5 años, proponiendo modificaciones; - con esos recursos, el fondo esta autorizado a realizar préstamos temporales a sus miembros que tengan dificultades en su balanza de pagos. (12)

México cumplió los objetivos económicos acordados con el Fondo Monetario Internacional durante 1986, y se dispone a hacer lo mismo con los de este año, afirmó el Director de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda, Jose Angel Gurria.

El funcionario que se encontraba en la Ciudad de Nueva York (12 de Marzo de 1987) para negociar con el comité de Bancos los arreglos para el refinanciamiento de 60 000 millones de dolares, en un paquete que incluye un nuevo crédito por 7700 millones de dolares, respondió así a informes de prensa en el sentido de - que México tiene problemas para cumplir sus compromisos con el

F.M.I.

Aclaró que "la actual revisión que hace el F.M.I. (del primer trimestre de 1987) sobre la economía mexicana confirmó dicho cumplimiento" y dijo que el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Michael Camdessus, también indicó que la última revisión sobre México fue satisfactoria.

"El subsecretario Mexicano de Programación y Presupuesto Pedro Aspe Armella, insistió a su vez en que México estuvo al corriente en el servicio de su deuda durante 1986, a pesar de haber perdido 8500 millones de dolares en ingresos por concepto de ventas petroleras, y otros 1000 millones en diversos renglones" (13)

VI.- CAUSAS INTERNAS Y EXTERNAS DEL ESTADO EN SU ENDEUDAMIENTO.

La Deuda Externa de México, constituyó, a partir de la posguerra, un instrumento que permitió complementar los esfuerzos financieros internos, en favor del desarrollo del país, así, con estos recursos, fue posible acelerar el ritmo de las inversiones y alcanzar un alto crecimiento económico; desde entonces, se ha contado con el apoyo de instituciones tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y con créditos bilaterales oficiales, destinados a financiar importaciones de equipo de los países industrializados.

México tuvo un amplio acceso a los Mercados Mundiales de capitales, y los créditos de la Banca Comercial Internacional crecieron en forma destacada en los últimos años.

En 1970, la deuda pública externa representó el 12.0% del producto interno. Entre 1971 y 1976, se empieza a utilizar los créditos para financiar un gasto público creciente, hasta alcanzar un 20% respecto del P.I.B.

A partir de la segunda mitad de la década de los 70's, el descubrimiento de vastos yacimientos petrolíferos en el territorio nacional en un contexto de un Mercado Mundial, ávido de Hidrocarburos, con precios en alza constante, y los enormes recursos que tuvo a su disposición el Sistema Financiero Internacional, hicieron de nuestro país un sujeto de crédito particularmente atractivo. De esa manera, el petróleo y la deuda externa, permitieron financiar aumentos espectaculares de inversión pública y privada, que llegaron a exceder el 25% del producto interno bruto.

Sin embargo, a partir de 1981, la situación internacional cambió radicalmente, subieron las tasas de interés a niveles sin precedentes, bajó el precio del petróleo y de otras materias primas, en tanto que la economía mundial, entró en recesión a causa de la aplicación de políticas anti-inflacionarias, en los países desarrollados." (14).

A.- CAUSAS INTERNAS.

- *1.- La Política Económica equivocada.
- 2.- La economía disminuyó su ritmo de crecimiento.
- 3.- El gasto público excesivo y despilfarrador.
- 4.- Mala administración del gasto público por muchos fun

cionarios (corrupción).

- 5.- Disminución de nuestras exportaciones por falta de competitividad.
- 6.- Exceso de importaciones.
- 7.- Continuas devaluaciones.
- 8.- Inversión pública ineficiente.
- 9.- Deuda Externa excesiva y enajenante.
- 10.- Economía Petrolizada.
- 11.- Medidas correctivas desarticuladas y balbuceantes.
- 12.- El abuso irresponsable de la libertad cambiaria que contribuyó a la especulación monetaria (fuga de capitales).
- 13.- El manejo de una Banca concesionada expresamente mexicana, sin solidaridad nacional y altamente especulativa.
- 14.- El aumento de la población*. (15)

B.- CAUSAS EXTERNAS.

- 1.- La carrera armamentista que se ha desenfrenado que tiene como consecuencia que se sacrificó el sistema económico y mundial. Todo ello directa o indirectamente nos afecta.
- 2.- Los países industrializados quieren, que importemos mucho y ellos quieren exportarnos más. Ellos quieren que exportemos de manera distinta, más petróleo y gas,

menos bienes manufacturados e intermedios.

- 3.- Mercado internacional desfavorable que nos hace caer en la trampa del financiamiento.
- 4.- La baja del precio mundial del petróleo, como consecuencia la baja del precio de nuestro petróleo.
- 5.- La recesión económica americana y europea.
- 6.- La estructura productiva mundial se vió crecientemente sujeta por una estructura financiera injusta.
- 7.- La elevación de las tasas de interés de las organizaciones internacionales de crédito.
- 8.- Disminución de crédito externo.
- 9.- Medidas proteccionistas que se perpetúan en los países industrializados.
- 10.- Los plazos cortos en los créditos que obligan a inconvenientes negociaciones frecuentes y riesgosas.
- 11.- Disminución de Turismo Internacional, y como consecuencia no ingresan divisas.

El profesor Stephen Zamora ex-asesor jurídico del Banco Mundial, opinó que los fuertes déficits en la balanza de pagos, que registran diversos miembros del Fondo Monetario Internacional, demuestran el grave desequilibrio Monetario Internacional existente y agregó que al Fondo Monetario Internacional le complica trabajar con tales países para resolver esos déficits.

También señaló, que las bases jurídicas del Fondo Monetario Internacional, fueron quebrantadas por el gobierno de E. U. A. en 1970, cuando de manera unilateral el presidente Richard Nixon decidió abandonar el Sistema de Paridad Fija basada en un dólar convertible al oro, mismo que operaba desde 1944 en respuesta, - los países industrializados optaron por el Sistema de Flotación - cambiaria.

Explicó que las altas tasas de interés y la recesión mundial, son las fuerzas económicas que afectan más sensiblemente la balanza de pagos de los países deudores; no obstante, añadió inciden - causas externas en este desequilibrio económico, lo cual no exculpa a los gobiernos de estos países para hacer ajustes y prevenir tales causas.

En la Crisis Monetaria Internacional, dijo, las naciones del tercer mundo han sido las más afectadas, y ello se refleja en la deuda externa; para 1975 debían pagar a los bancos privados alrededor de 540 mil millones de dólares.

Informó que según proyecciones del Fondo Monetario Internacional, en los países del Tercer Mundo el servicio o pago de la deuda que - incluyeran intereses y capital, ascendería a 80 mil millones de - dólares en 1981; 48 mil millones en amortizaciones y 32 mil millones que estos países están gastando mas para el servicio de la deuda que para las importaciones.

El profesor Stephen Zamora informó que el 60% de los organismos

internacionales de crédito son de carácter privado, los cuales cobran sus intereses de manera flotante, de acuerdo a las tasas de interés del mercado. Finalmente, el profesor Stephen Zamora explicó que al principio, el Fondo Monetario Internacional, se vio fuertemente influido por la política norteamericana, pues Estados Unidos, vencedor en la II Guerra Mundial, garantizaba el buen funcionamiento del Organismo.

Ahora, dijo, existe la libertad para que cada país lleve, tanto su sistema financiero, como su economía, de la forma en que le parece.

"El Dr. Raúl Cervantes Ahumada, comentó que en su momento el Colegio de Profesores de Derecho Mercantil propuso al Gobierno Mexicano desligarse del Fondo Monetario Internacional, al quebrantarse la base jurídica del mismo y porque resulte doloroso aferrarse a una situación desigual que afecta a las mayorías de países pobres." (16).

C.- EFFECTOS QUE PROVOCA EL ENDEUDAMIENTO

- 1.- Desempleo
- 2.- Miseria
- 3.- Quiebra Industrial
- 4.- Enriquecimiento Especulativo
- 5.- Declinación del Comercio.
- 6.- Cada vez más grande la deuda de nuestro país.
- 7.- Inflación.

- 8.- Persistencia de las desigualdades sociales
- 9.- Fuga de Capitales.
- 10.- Continuas renegotiaciones de la deuda para pedir más plazos y más créditos.

En conclusión, todos estos efectos son los que deterioran o impiden el Desarrollo Económico y Social.

El problema externo de pagos que padece nuestro país, puede ser - definido como la incapacidad para generar un flujo suficiente de divisas; que le permita cubrir un mínimo de gastos por conceptos de importaciones, así como los compromisos financieros derivados de - su endeudamiento externo.

"La crisis se precipitó debido al hecho de que en un breve período de tiempo los Bancos, restringieron los créditos y trataron de recuperarlos simultaneamente." (17)

VII.- EL CREDITO PUBLICO.

"El Estado asume el papel de deudor por circunstancias externas o internas, en situación de que sus ingresos no - alcancen para el adecuado desarrollo de sus programas, en contrándose, por tanto, en imposibilidad de cumplir sus - fines. El Estado solicite préstamos para solventar tal situación en tres formas:

- 1.- Emitiendo bonos a la vista, negociables a corto plazo, pasaderos en tres o seis años. Estos bonos se representan - en tiempo de guerra, por bonos de la Defensa Nacional; en

-tiempo de paz, por bonos de Ahorro Nacional, el gobierno contará así con las necesarias reservas para sufragar sus gastos generales y sus programas de inversión pública.

Su fundamento jurídico lo encontramos en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicada en el Diario Oficial el 14 de enero de 1985. Su antecedente, estuvo reglamentado por la Ley General de Instituciones de Créditos y Organizaciones Auxiliares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941; y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. Estas fueron derogadas en el Diario Oficial de 14 de enero de 1985.

2.- Efectuando empréstitos en renta perpetua, en las cuales se manifiesta cómo deberá pagarse el interés, mas no el capital, el cual, habrá de cubrirse en un plazo que va de los diez a los veinte años.

Podría suponerse, que a los capitalistas no les favorezca una medida de esta naturaleza; sin embargo, quienes poseen capitales que no pueden mover en cierto tipo de empresas, les interesa colocarlos donde les produzca un interés y, por tanto, elijan hacerlo a través de bonos negociables a cierto tiempo.

3.- Emitiendo billetes, lo que después de todo, resulta ser la forma más sencilla que encuentra el gobierno a la mano, para contar con una cantidad mayor de dinero en circulación; pero tras

su fórmula simple, se esconde un inminente peligro; se provoca - una inflación que habrá de llegar acompañada de un posterior estado de deflación y un violento ajuste de poder adquisitivo de la moneda". (18)

VIII.- CRITICA

Con el pretexto de que nuestro país no puede faltar a sus compromisos, hay que trabajar para lograrlo, se nos está queriendo convencer de que debemos sacrificarnos para pagar la deuda.

¿Como va a pagar nuestro país esos intereses sacrificando a la población?

El gobierno está dispuesto a obedecer al Fondo Monetario Internacional, seguir el plan de gobierno que nos ha impuesto este organismo con tal, de seguir recibiendo más préstamos para pagar otros.

El negocio de la Deuda, esté en los intereses, no en el préstamo, nuestro país a costa del sufrimiento del pueblo, del hambre, apenas puede ir pagando los intereses, y eso pidiendo más dinero prestado, con lo que la deuda sigue creciendo y en consecuencia también los intereses, estamos condenados a trabajar toda la vida solo para pagar los intereses.

IX.- PROPONGO:

Como una solución a la deuda pública externa, la moratoria:

El Presidente Benito Juárez suspendió, en 1860 el pago de la deuda pidiendo la moratoria, la actitud de Juárez ha sido calificada

de irresponsable por Silva Herzog, Ministro de Hacienda.

Juárez decidió suspender el pago de la deuda para recuperar la soberanía de la Nación.

Nuestro país y el resto del mundo pobre debe declarar a las Na
ciones desarrolladas, así como a sus bancos acreedores la sus-
pensión de pagos y exigir un trato más justo conforme a los De
rechos Humanos y un nuevo Orden Jurídico Económico Internacio-
nal más justo.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.
Ernesto Flores Zavala,
Décima Edición 1968,
Editorial Porrúa,
Página 12.
- 2.- Derecho Económico,
Jorge Witker,
Editoria Haria 1985,
Página 4
- 3.- Diccionario de Economía,
Santiago Zorrillo Arena,
José Silvestre Méndez,
Editorial Océano,
Tercera Edición.
- 4.- El Derecho Económico,
Hugo Rangel Couto,
Editorial Porrúa. 1980,
Primera Edición,
Página 99.
- 5.- Teoría Económica y Derecho,
Hugo Rangel Couto ,
Editorial Porrúa 1977,
Primera Edición,
Página 200.
- 6.- Sexto Informe de Gobierno,
José López Portillo,
Texto Político.
- 7.- Deuda Externa y Transnacionalización
de la Economía,
Conferencia en el Palacio de Minería,
Publicado en la Gaceta U.N.A.M.,
Julio 1984.
- 8.- Comunicado de Prensa de la Secretaría de,
Rectoría.
14 de febrero, 1984
David Colmenares Páramo .

- 9.- Periódico Excelsior,
de fecha 27 de Septiembre,
La Renegociación de la Deuda de México.
- 10.- Comunicado de Prensa de la Secretaría
de Rectoría
14 de Febrero 1984.
David Colmenares Fáramo.
- 11.- Estamos tan bien, dijo Petricolli,
que es absurdo hasta pensar en una
moratoria.
Revista Proceso No. 539 de 2 de mar
zo de 1987.
Por Carlos Acosta.
Página 26, 27.
- 12.- Diccionario de Economía,
Santiago Zorrilla Arena,
José Silvestre Méndez.
Editorial Océano,
Tercera Edición 1986.
- 13.- Periódico Excelsior,
Cumplimos lo pactado con el F.M.I.
En 1986 y lo haremos en 1987
José Rengel Gurría
Director de Crédito Público de la S.H.C.F.
México, D.F., viernes 13 de marzo 1987.
- 14.- Cuarto Informe de Gobierno
Miguel de la Madrid Hurtado
Texto Político
Página 49.
- 15.- Sexto Informe de Gobierno,
José López Portillo,
Texto Político 1982
Página 59.
- 16.- Coloquio sobre el Marco Jurídico,
De la crisis monetaria Internacional
El cual se llevo a cabo en la Aula Magna
Jacinto Gallares de la Facultad de Derecho.

17.- Financiamiento Externo y Desarrollo
en América Latina,
José Juan de Cilloqui
Primera Edición 1984.
Página 84.

18.- Teoría Económica,
Sergio Domínguez Vargas,
Editorial Forrua,
Undécima Edición 1984,
Página 125.

CAPITULO SEGUNDO.

CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DE LA DEUDA PUBLICA.

I.- Etimologicamente hablando, la deuda significa obligación, -- proviene del latín debita, plural neutro, tomado como fe--
 mino singular de debitum, deuda. Su significado gramatical
 consiste en "lo que se debe". (1)

La deuda pública será el conjunto de las deudas de toda es--
 pecie contraídas por el Estado.

II.- La deuda pública se divide en deuda interna y deuda externa:

A. La deuda pública interna, la que es objeto de inscrip--
 ción en el Gran Libro de la deuda pública; esta deuda --
 puede ser a mediano y a corto término.

B.- La deuda pública externa comprende lo que se conoce por
 deuda comercial y política.

1.- La deuda comercial será la que proviene de empréstitos --
 suscritos en mercados extranjeros, o de compromisos con --
 traídos con bancos extranjeros, pero no siempre se res--
 peta ésta definición en la presentación presupuestaria de
 la deuda exterior. Por otra parte la deuda comercial --
 puede ser transformada en política y viceversa.

2.- La deuda política parte de la deuda externa que proviene
 de anticipos concedidos a un Estado por un gobierno ex--
 tranjero.

3.- Existen otras denominaciones de deuda pública como:

a) Deuda flotante, que es contraída por intermedio del tesoro

- ro y representada por depósitos o valores a corto plazo.
- b) La amortizable, cuyo capital debe ser reembolsado por el Estado en condiciones y épocas previstas en el acto de emisión del empréstito.
 - c) La deuda garantizada, dotada de garantía real ya sea en cuanto al capital, por la afectación de bienes particulares (Hipoteca sobre una dependencia del dominio colonial) ya en cuanto a la renta por la afectación de determinados recursos fiscales.

III.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LA DEUDA PUBLICA.

Se da como el conjunto de los caracteres permanentes del aumento creciente de los gastos gubernamentales para atender a las necesidades colectivas que ha llevado al Estado a recurrir al endeudamiento tanto interno como externo.

Al respecto, en el Diario Oficial de la Federación del 26 de Julio de 1976; el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Deuda Pública cuya exposición de motivos expresa:

"Las perspectivas financieras del país deben encausarse a los caminos que la experiencia y la técnica aconsejan, los recursos crediticios del sector público federal deben enfocarse a la producción de bienes y servicios, en tal forma que su utilización se dirija fundamentalmente

a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social de la nación, que generen los ingresos necesarios para su pago o que se empleen para el mejoramiento de la estructura del propio endeudamiento público. De fundamental importancia es que el servicio de la deuda pública se mantenga siempre dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto y agrega:

La Ley general de Deuda Pública tiende en suma, a optimizar - el uso de los recursos financieros que capta el sector público federal a través del crédito tanto interno como externo. Busca también asegurar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar en todo momento la situación crediticia del país, con la cual, podrá lograrse una programación eficiente del manejo de la deuda a través de la doble metodología que se propone; la normativa, por medio de técnicas jurídicas que emanan de esta ley, la programática, mediante las disposiciones que surgen de la actuación de los órganos que tendrán la responsabilidad de su manejo".(2)

Como lo señalé anteriormente, el aumento creciente de los gastos públicos ha llevado a México al endeudamiento externo que es el más grave y esto se traduce en una expresión de la crisis económica nacional, en donde el capital monopolista del Estado, juega un papel importante. Es por ello, que el Estado ha recurrido a la deuda externa como mecanismo para financiar sus

planes de política interna.

IV.- GASTO PÚBLICO

Es necesario señalar qué es el gasto Público.

El significado gramatical de gasto es "acción de gastar, lo que se gasta; el gasto diario; Desembolso". (3)

En sentido económico, gasto público, es la cantidad de Ingresos que el Estado destina al cumplimiento de sus funciones" (4)

Desde el punto de vista Jurídico, "Gasto Público, son las sumas de dinero abonadas para la satisfacción de las necesidades públicas, previstas en el presupuesto del Estado o las Corporaciones Públicas". (5)

El Gasto Público se divide en:

- 1) Gasto corriente.
- 2) Gasto de Inversión.

•El gasto corriente, comprende todas las erogaciones que realice el Estado, es decir, es el costo de la existencia, y funcionamiento del poder público.

El gasto de inversión lo constituyen todas aquellas erogaciones que el Estado realice para las obras públicas y las construcciones." (6)

V.- NATURALEZA JURÍDICA DEL GASTO PÚBLICO

La Fracción V del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, establece que la

Secretaría de Programación y Presupuesto, es la encargada de proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Parastatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en atención a las necesidades y políticas del Desarrollo Nacional.

La Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976, en su artículo 21, advierte que durante la discusión del proyecto en la Cámara de Diputados, nadie tiene libertad para hacer gestiones escritas o verbales ante la propia Cámara, o sus Comisiones, con el propósito de modificar el proyecto del ejecutivo.

CRITICA.

Vemos como la citada Ley de Presupuesto, limita las facultades al poder Legislativo para discutir y aprobar la iniciativa del poder Ejecutivo, maniatándolo solamente para decir sí o no.

Establece además, que la Cámara de Diputados y sus comisiones pueden solicitar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, cualquier dato estadístico e información general que pueda contribuir a la mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. En cuanto a las partidas, la misma ley de pre-

El presupuesto establece que cuando se propugna por el aumento o -
creación de partidas al proyecto de presupuesto, por la Cáma-
ra de Diputados o alguna de sus comisiones, debe agregarse -
la correspondiente iniciativa de ingresos, si con esta propo-
sición se altera el equilibrio presupuestal.

Una vez aprobado el proyecto de presupuesto, con las modi-
ficaciones que le haya hecho la Cámara de Diputados, el Presi-
dente de la República debe promulgar y publicar el Decreto del
Presupuesto.

Los gastos públicos, deberán especificar las erogaciones
hechas por el Estado y la justificación de que esas erogacio-
nes sean destinadas a la satisfacción de sus funciones.

La Cámara de Diputados deberá revisar la cuenta pública -
del año anterior, exámen que tendrá por objeto conocer los re-
sultados de la gestión financiera; comprobar si se ha ajusta-
do a los criterios señalados por el presupuesto y, verificar
el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas,
considerando que toda erogación ajena a las funciones de las
Secretarías o Departamentos de Estado a cuyo presupuesto co-
rresponda, será rechazada por dicha Cámara y el funcionario -
que la autorizó quedará sujeto a responsabilidad.

El fundamento Constitucional para la aprobación de los -
Gastos Públicos por la Cámara de Diputados, es el Artículo 73
Fracción IV.

Los gastos públicos, tienen que responder a los fines de la política general del Estado, los cuales, se encuentran en los programas de planeación que determine el Ejecutivo Federal.

La Suprema Corte de Justicia, de la Nación, ha expresado - en jurisprudencia definida 1063 del apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación, - tercera parte Segunda Sala página, 155, que "por Gastos Públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos."

El "Gasto Público", doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo, es y será siempre "Gasto Público".

PROPONGO COMO DEFINICION DE GASTO PUBLICO.

Toda erogación por parte del Estado, a través de las Secretarías, Departamentos, Organismos descentralizados y los Poderes de la Unión, para la atención de las necesidades políticas del desarrollo económico y social.

Propongo como requisito indispensable en el manejo del Gasto Público, que se manejen en forma racional y eficiente, evitando su desperdicio y que atienda prioritariamente al desarrollo económico y Social.

COMENTARIO

Los Gastos Públicos en los últimos años, han aumentado en

una forma exagerada, justificándolos diciendo que se debe al aumento de los precios y de las necesidades crecientes de la sociedad, considero; que ésta ha sido la razón del constante endeudamiento con los bancos extranjeros, para atender los gastos públicos que no se pueden satisfacer con recursos propios, (impuestos, productos, aprovechamientos, etc.).

El tratadista Jacinto Faya Viesca, nos dice que "Un Estado con mentalidad progresista, se distingue cuando encauza el Gasto Público a programas de Desarrollo Económico y Social, a programas de mejoramiento de la vivienda popular, a programas de seguridad Social, etc." (7).

CRITICA

Debido a la crisis por la que atraviesa nuestro país, los programas de vivienda, desarrollo económico y social, se han detenido debido al monto tan alto que se paga de intereses de la deuda pública externa.

El aumento de Gasto Público, ha sido la tendencia de los gobiernos de nuestro país en los últimos años, cuya finalidad ha sido inyectar dinamismo a la economía y resolver el problema del desempleo.

La situación se ha tornado tan grave en los últimos años, para nuestro país, que el Fondo Monetario Internacional ha accedido a proporcionar nuevos créditos para ayudar a solucionar el problema de déficit de nuestra balanza de pagos.

El Fondo ha establecido las siguientes condiciones para llevar adelante los préstamos que sin ellas no son posible los préstamos.

- 1.- Reducción del Gasto Público.
- 2.- Venta de Empresas Estatales.
- 3.- Aumento del máximo del 10% anual en el circulante.
- 4.- Restricciones en los aumentos salariales.

"El Hudson Institute Europe (Organización Independiente - de Investigaciones con sede en París) sostiene como tesis un estudio en el cual, con base en datos de varios países europeos, americanos y asiáticos en los últimos 15 años, demuestra la existencia de una relación directa entre el aumento del gasto público y la disminución del crecimiento económico, una de las razones que da, es que al aumentar los impuestos un gobierno para hacer frente a sus crecientes gastos, excede a los límites de la eficiencia económica. Además los recursos utilizados por el Sector público, tienen una productividad mucho más baja que los utilizados por el privado y en muchos casos ninguna como los destinados al llamado gasto social." (8)

Tómese en cuenta, que setenta millones de mexicanos, están sufriendo las tremendas consecuencias de la Deuda Externa, misma que no se solventará con apoyos populacheros, aplausos serviles, posturas demagógicas, juntas de trabajo inútiles y costosas, publicidad amañada y otras actitudes que para encubrir y distraer a la opinión pública, se han asumido en los últimos años.

Todos los mexicanos, tenemos derecho a saber la verdad sobre los orígenes y el destino del enorme endeudamiento de nuestro país.

El Dr. Ignacio Burgos nos dice que "los fondos públicos y el poder del Estado para actuar conforme al bien común, son patrimonio del pueblo, el cual tiene derechos inalienables sobre ellos: La desorganización, la ineficiencia, las deficiencias en la programación y presupuestación, la improductividad en el gasto, el abuso de poder y la ineficiencia de los controles burocráticos, corrompen el derecho del pueblo sobre su patrimonio común. " (9)

VI.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA DEUDA PUBLICA.

Conforme a la constitución (artículo 73 Fracción VIII),- compete al Ejecutivo Federal, es decir, al Presidente de la República, celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, según las bases que establezca el Congreso de la Unión.

La misma disposición constitucional, ordena que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, pudiéndose realizar también con propósitos de regulación monetaria y operaciones de conversión.

El objeto de todo empréstito público, consiste por ende en que mediante el dinero que por él obtenga la Nación, se ejecuten las citadas obras o se regule nuestra moneda en beneficio

del país.

"El Ejecutivo Federal, o sea el Presidente de la República por sí mismo, en lo personal, puede no celebrar tales empréstitos, sino que el conducto para su concertación, lo sea la Secretaría de Hacienda a través de su titular. También es cierto, que el presidente no recibe materialmente el dinero proveniente de tales empréstitos; pero lo que sí es evidente, desde el punto de vista constitucional, es que debe ordenar su debida inversión en los términos ya indicados.

Sería absurdo y contrario a nuestro sistema presidencialista, que el Ejecutivo Federal no emitiese tal orden al Secretario de Hacienda o a otros funcionarios públicos o paraestatales, y que los dejara en absoluta libertad para destinar los multicitados empréstitos, a objetivos distintos de los señalados constitucionalmente y previstos en la Ley General de Deuda Pública".

(10)

El dinero proveniente de los empréstitos públicos que se obtienen de Bancos y Gobiernos extranjeros, pertenecen a la Nación, es decir al Estado mexicano.

COMENTARIO

Es necesario señalar, que los empréstitos constituyen deuda pública, y una característica importante de la Deuda Pública externa, es que se paga fuera del país y en moneda extranjera, y constituye una de las formas de penetración del capital, -

extranjero.

En la negociación de la Deuda Externa, participan organismos públicos, organismos privados, particulares e instituciones financieras multinacionales.

La Constitución Federal dispone en su artículo 73, Fracción xxviii, que el Congreso tiene facultades para examinar la cuenta que anualmente debe presentar el poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho exámen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas de acuerdo con el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

COMENTARIO.

Entre ellas analizan los empréstitos gastados y contratados con Bancos Internacionales.

El artículo 74, Fracción IV de la Constitución, dispone que la cuenta pública debe ser presentada a la Comisión permanente del Congreso dentro de los 10 días primeros de Junio, sólo se puede ampliar ese plazo cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión permanente, debiendo comparecer en todo caso, la Secretaría de Programación y Presupuesto e informar de las razones que lo motiven.

"La cuenta pública del Gobierno Federal y la del D.D.F., están constituidas por todos los Estados contables y financieros y demás información que muestren el Registro de las opera

ciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del ejercicio de los presupuestos de Egresos de la Federación y del D. D.F.; la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda pública Federal y del D. D.F., en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los Recursos así como el resultado de las operaciones del gobierno federal y del D.D.F. y los estados detallados de la deuda pública." (11).

VII LA CUENTA PÚBLICA.

La Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda en su artículo 30 establece, que este órgano debe revisar la cuenta pública del Gobierno Federal y la del D.D.F., ejerciendo funciones de contraloría y con tal motivo tiene las siguientes atribuciones:

- A.- Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 20 de la Ley de presupuesto contabilidad y gasto público.
- 1.- Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de Ingresos y a los presupuestos de egresos de la Federación y del D. D.F. de presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia.
 - 2.- Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados.
 - 3.- Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y

4.- Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos - con la periodicidad y forma establecidas en la ley.

8.- ELABORAR Y RENDIR.

1.- A la comisión de presupuestos y cuenta de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de vigilancia, el informe previo, dentro de los 10 días primeros del mes de - Noviembre siguiente a la presentación de la cuenta pública del Gobierno Federal y la del D.D.F. Este informe debe contener, enunciativamente comentarios generales sobre:

- a) Si la cuenta pública está presentada de acuerdo con los - principios de contabilidad aplicables al sector guberna-- mental;
- b) Los resultados de la gestión financiera.
- c) La comprobación de si las entidades se ajustaron a los cri-- terios señalados en las leyes de ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los presupuestos de egresos de la fe-- deración y del D.D.F.
- d) El cumplimiento de los objetivos y metas de los principa-- les programas y sub-programas aprobados.
- d) El análisis de los subsidios, transferencias, los apoyos - para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares y
- f) El análisis de las desviaciones presupuestales.

2.- A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de

la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal y de la del D.D.F., el cual debe remitir por conducto de la Comisión de Vigilancia, en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe debe contener además, el señalamiento de las irregularidades que hayan advertido en la realización de las actividades en este precepto.

- C Fiscalizar los subsidios concedidos por el gobierno federal a los Estados, al D.D.F., a los organismos de la Administración pública paraestatal, a los municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.
- D Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros, documentos, para comprobar si la recaudación de Ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además eficientemente.
- E Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y sub-programas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones;
- F Solicitar a los auditores externos de las entidades copias de

los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones en su caso que se estimen pertinentes.

- G Establecer coordinación en los términos de esta ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de unificar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, y el archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público.
- H Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal y del D. C. F.
- I Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de Responsabilidades y
- J Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta ley, su Reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados
- hemos señalado que la cuenta pública, tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y si de la revisión aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, o en los ingresos percibidos, se deben determinar las responsabilidades, procedentes y promoverse su fincamiento ante las autoridades competentes.

COMENTARIO:

Todo deudor (nuestro país) tiene el derecho de conocer el nombre de sus acreedores, el monto de las deudas que se le acaquen, los documentos en que se haya hecho constar los empréstitos respectivos. En el caso de la Deuda Externa proveniente del sector público que se imputa a nuestro país. La Nación Mexicana como supuesta deudora, tiene indiscutiblemente el citado derecho informativo y los funcionarios que en su nombre y con cargo a sus créditos celebraron -- los empréstitos respectivos con bancos y gobiernos extranjeros, la obligación de rendir la información correlativa, misma que prevé el artículo 6 constitucional.

El Dr. Ignacio Burgoa, nos dice que la información que el secretario de Hacienda debe suministrar, servirá de base para depurar, -- conforme a derecho la Deuda Externa de México, ya que existe la -- probabilidad, es decir la verosimilitud fundada en razón prudente de que algunos, varios o muchos de los empréstitos con que se aumentó durante el sexenio López Portillista estén constitucional y legalmente afectados de nulidad, por haber contravenido lo dispuesto en la ley general de Deuda Pública, cuyas normas son evidentes de interés público, sin que deban ser infringidas por ningún acto, so-pena de que éste sea nulo absolutamente y de que sus consecuencias sean destruidas retroactivamente según lo determinan los artículos 8 y 2286 del Código Civil Federal, preceptos que contienen sendos principios de derecho aplicables a la materia administrativa. La mencionada nulidad absoluta no puede desaparecer --

por prescripción ni confirmación, pudiendo prevalecerse de ella todo interesado, o sea, todos y cada uno de los mexicanos. Basta - que se constató que dichos empréstitos no satisficieron las diferentes condiciones y exigencias que por modo prolijo consigna dicha ley, para que se consideren nulos por no haberse a las disposiciones de orden público que la forman.

En otras palabras, el Régimen Jurídico a que están sometidos todos los empréstitos públicos, impide a cualquier funcionario público del estado o de alguna entidad paraestatal contraer compromiso económico alguno en nombre de la Nación, o sea convertirlo en deudora, sin que se acaten puntualmente las disposiciones que integran dicho ordenamiento legal, pues es su observancia el factor que tiende a evitar todo endeudamiento perjudicial para el país.

Entre los principales requisitos que la ley general de deuda pública establece para la validez de los empréstitos, figuran los siguientes:

- 1.- Que los financiamientos de deuda pública generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público (Art. 4 Fracc. IV).
- 2.- Que la capacidad de pago de las entidades que contraen financiamiento sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan (Art. 4 Frac. VI).
- 3.- Que cuando los financiamientos del sector público provengan

del exterior o se concerten en moneda extranjera, la Secretaría de Hacienda al autorizarlos tome en cuenta la opinión de la Comisión Asesora de Financiamientos externos (Artículo 13).

4.- Que en ningún caso se autoricen financiamientos que generen obligaciones que excedan de la capacidad de pago que las entidades del sector público que los promuevan (artículo 15).

5.- Que dicha secretaria precise las características y condiciones en que los créditos puedan ser concertados, debiendo esos datos estar consignados en los documentos respectivos, sin cuya exigencia, tales documentos no tendrán validez (artículo 22).

Es cuestionable que los empréstitos concertados durante el gobierno de López Portillista hayan satisfecho tales requisitos y otros más que la invocada ley impone, provocando esta circunstancia su probable insatisfacción, a la que debe agregarse, para corroborar la nulidad absoluta de que se ha hablado, que según la Fracción VIII del artículo 73 Constitucional, sólo el ejecutivo, es decir, el Presidente de la República puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, conforme las bases que establezca el Congreso de la Unión.

Bases que están previstas en la invocada ley general de deuda pública, vigente desde el 1º de enero de 1977, sobre esta cuestión el maestro Gabino Fraga afirma que en materia de empréstitos públicos el Congreso debe intervenir conforme a la facultad que la

Constitución le concede para aprobarlos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (Art. 73 Fracción VIII), añadiendo tan eminente jurista que si el poder legislativo goza de esa facultad, el ejecutivo que es quien contrata el empréstito, no puede por virtud de ese contrato obligar a la nación, completa su pensamiento con esta enfática aseveración: "Es indispensable para que este efecto se produzca (obligar a la nación) que aquella facultad sea ejercitada por el poder a quien se confiere, es decir, por el Congreso.

Ante estas opiniones doctrinales tan respetables cabe preguntarse: ¿El Congreso de la Unión o sea el Senado y la Cámara de Diputados, aprobaron cada uno de los empréstitos obtenidos? Es ineluctable que la falta de dicha aprobación congresional afectó de nulidad a los mencionados empréstitos, independientemente de que la concertación de éstos y el manejo y aplicación del dinero que por ellos se obtuvo no se hubieren ajustado a lo dispuesto por la ley general de deuda pública, circunstancia que confirma tal nulidad. Debe observarse que este vicio no se purga por el hecho de que la Cámara de Diputados que funcionó durante el sexenio inmediato anterior, hubiese aprobado las cuentas públicas anuales que se le presentó al Ejecutivo para su discusión y examen, ya que dicha aprobación tuvo como única base la farragosa documentación que se estila anexas a tales cuentas y no la comprobación de que se hayan ejecutado real y materialmente, para bene-

ficio colectivo, las obras a que alude la disposición constitucional invocada. Además, la aprobación de los empréstitos públicos no compete a dicha Cámara como facultad exclusiva, sino al Congreso de la Unión que se compone también de Senado. ¿podrían indicar los señores diputados que aprobaron tales cuentas públicas, cuáles fueron las obras que se ejecutaron con el dinero obtenido de los empréstitos concertados con bancos y gobiernos extranjeros para que se hubiera cumplido el mandamiento que contiene la fracción VIII, del artículo 73 de la Constitución y los preceptos ya señalados de la ley general de deuda pública?.

Las primordiales consecuencias que se deriven de la consabida nulidad consistieran en el desconocimiento jurídico de los multitudinarios empréstitos por parte de la Nación Mexicana. lo que produciría el efecto de reducir considerablemente la deuda externa contraída por el sector público o, incluso su invalidación total, - en esta factible doble hipótesis, nuestro país no estaría obligado a cubrirlos, ya que de su pago responderían personalmente y con sus bienes propios los funcionarios públicos o paraestatales que los hayan celebrado, autorizado o aprobado sin la representación constitucional ni legal de la nación, sin ajustarse estrictamente a lo dispuesto en la invocada ley, sin contar con la aprobación del Congreso de la Unión que requiere la Constitución Federal.

Para respetar nuestro orden de derecho que debe tener vigencia .-

, real omnicompreensiva, la depuración jurídica de la deuda externa de México, debe ser la base SE NE QUA NON, de cualquier negociación financiera con los supuestos acreedores extranjeros.

• Primero debe determinarse si nuestro país, es decir su pueblo o nación, debe o no reconocer, conforme a la constitución y a la validez de los empréstitos obtenidos, para después poderse renegociar financieramente los que no sean nulos, proceder a la inversa significaría vulnerar el orden jurídico de México, seguramente que la invocación de la referida nulidad, puede provocar tensiones entre nuestro país y los presuntos acreedores extranjeros. Sin embargo, por encima de esta omñosa situación, está la dignidad de México que se finca primordialmente en el respeto de su propio derecho, el cual, también debe regir sus relaciones exteriores de toda índole. Sería abyecto que nuestro empobrecimiento económico derive de los empréstitos nulos de cuyo pago, en justicia, no se beneficio con el dinero obtenido de tales empréstitos, es inhumano e inmoral que se le considere deudora de los mismos, máxime que su exorbitante monto excede de su capacidad de pago, si por el contrario, del análisis concreto y específico de los propios empréstitos resulta su validez jurídica, el decoro nacional exigirá de todos los mexicanos, dentro de la grave crisis que padecemos, el ingente esfuerzo de solventarlos mediante enormes sacrificios económicos, que solo pueden realizarse con espíritu de solidaridad

colectiva y amor a la patria". (12)

La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 89 Fracción X nos dice que entre las facultades del Presidente de la República, está dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con potencias extranjeras, sometiendo las a la ratificación del Congreso Federal.

La estructura del poder en nuestro país, se refleja en el proceso de formulación de la política exterior, en el que el Presidente de la República es el sujeto decisorio principal y, como es propio de los Régimenes presidencialistas, tiene a la Secretaría de Relaciones Exteriores como instrumento de aplicación y concretización de las decisiones presidencialistas. El fundamento jurídico del Supremo poder que se deposita en el Presidente de la República lo encontramos en el artículo 80 de la Constitución.

Hay limitaciones constitucionales en cuanto a la celebración de tr_tados internacionales, los que infrinjan la propia constitución la autonomía de los Estados, los que violen la soberanía de los Estados, las garantías individuales y los que vayan en contra de la forma federal de gobierno.

El artículo 76 del mismo ordenamiento nos dice que son facultades exclusivas del Senado: Fracción I, analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base a los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretariado del despacho correspondiente rinda al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas.

Ctra referencia a la facultad del senado de aprobar los tratados se encuentra en el artículo 133 de la Constitución. "Esta - constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de - ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con - aprobación del Senado, serán la ley Suprema, de toda la Unión."

COMENTARIO:

Los acuerdos que se celebran con el Fondo Monetario Internacional, para obtener los empréstitos que nuestro país requiere, - tienen su fundamento jurídico en el artículo 133 de la Constitución siempre y cuando no contravengan las disposiciones constitucionales.

La economía es un elemento condicionante de la política exterior de México y ésta ha cambiado y de hecho está cambiando siempre, por lo cual, el sentido en el que influye la política exterior es cambiante también.

"La política exterior de nuestro país, sostiene que los grandes problemas de la Economía Mundial, no deben atenderse en forma aislada ni desarticulada. Los países en conjunto, deben reiniciar su lucha en favor del establecimiento de un nuevo orden de - cooperación internacional, se debe buscar una distribución racional de beneficios y compromisos, que favorezca a los estados sin excepciones y que reoriente las relaciones productivas con justicia, armonía y equidad". (13)

VIII CONSIDERACIONES JURÍDICAS DE LA DEUDA PÚBLICA.
RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS EMPRÉSTITOS PÚBLICOS.

La fracción VIII del artículo 73 constitucional, concede 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 pagar la deuda Nacional. La propia disposición ordena que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o que tengan el propósito de conseguir la regulación monetaria y las operaciones de conversión, a su vez, la ley general de deuda pública expedida por dicho Congreso el 30 de diciembre de 1976, contiene importantes mandamientos para el control, la vigilancia y la autorización de los empréstitos con el fin de que estos se apliquen y destinen en beneficio económico del país. El mismo ordenamiento legal establece una comisión asesora de financiamientos externos del sector público, como órgano técnico auxiliar de consulta de la secretaria de Hacienda, integrada con representantes de diversas entidades paraestatales y entre cuyas funciones figura la de conocer y opinar sobre los estudios que se refieran a la deuda externa del sector público federal y recomendar políticas para mantenerla dentro de la capacidad de pago de dicho sector y del país (artículo 32, fracción V de dicha ley). Además es el Banco de México, al que compete actuar como agente financiero del Gobierno Federal en las operaciones de Crédito Externo o Interno y en la emi-

sión y atención de empréstitos públicos, y encargándose del servicio de tesorería del propio gobierno (Artículo 8, Fracción V de la Ley Orgánica del Banco de México.)

El régimen jurídico de los empréstitos públicos se caracteriza esencialmente por los siguientes atributos:

- 1.- La Contratación de empréstitos sobre el crédito de la nación, su inversión para ejecutar obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos o que tengan el propósito de conseguir la regulación monetaria y operaciones de conversión (Fracción VIII del Artículo 73 Constitucional), su control, vigilancia y autorización por parte de la Secretaría de Hacienda (Ley General de Deuda Pública) entrañan un servicio público estatal o descentralizado.
- 2.- La aprobación de los empréstitos públicos y el control y vigilancia de su aplicación compete a dicha Secretaría, pudiendo la supervisión respectiva coordinarse con la Secretaría de Estado o el Departamento Administrativo al que corresponde el sector respectivo (Artículo 7 de dicha Ley).
- 3.- Para aprobar un empréstito la Secretaría de Hacienda deberá conocer por conducto de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación del sector que corresponde, los proyectos y programas de actividades debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto que requerirán de financiamientos para su realización (Artículo 11 de la propia Ley).

4.- La contratación de los empréstitos debe ser gestionada por el Banco de México "como agente financiero del Gobierno Federal en las operaciones respectivas". (14)

Del Régimen Jurídico a que están sometidos todos los empréstitos públicos y que brevemente se ha delineado, se concluye con evidencia que ningún funcionario del Estado, ni de ningún organismo público descentralizado, puede contraer compromiso económico alguno en nombre de la Nación, o sea, convertirla en deudora sin que se echen puntualmente las disposiciones constitucionales y legales señaladas, pues es su observancia el factor que tiende a evitar todo endeudamiento perjudicial y omisoso para el país.

En materia de empréstitos públicos, su aprobación, control, vigilancia y aplicación, entrañan sin duda alguna un servicio público del Estado o descentralizado atendiendo a sus propias e inherentes finalidades constitucionales y legales.

Estos actos son realizables por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México principalmente, entidades que legalmente tienen la competencia respectiva, según se dijo; el dinero o los empréstitos pertenecen al dominio o propiedad de la Nación o del Estado Federal en que está se encuentra organizada Jurídica y Politicamente.

Los funcionarios estatales o paraestatales que reciben dicho dinero y valores no son sino administradores, depositarios o manejadores de estos bienes, cuyo importe debe destinarse a la ejecu-

ción de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o para realizar propósitos de regulación Monetaria, según lo indica la constitución de la República." (15)

Es necesario señalar qué son los organismos descentralizados y que es un servicio público:

"Los Organismos Descentralizados: son personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- 1.- Que su patrimonio se constituya parcial o totalmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que les aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el consentimiento de un impuesto específico.
- 2.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social." (16)

"El servicio público es un complejo de elementos personales y materiales coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dada por los medios de que estos disponen nor

normalmente para el desarrollo de la misma. (17).

El Banco de México, constituido como Sociedad Anónima por ley emitida en agosto de 1925, desempeñó desde su origen las siguientes funciones:

1.- Actuar como agente financiero del gobierno federal, en las operaciones de crédito externo e interno y en la emisión y atención de empréstitos públicos y encargarse del servicio la tesorería del propio gobierno.

2.- Participar en representación del gobierno, y con la garantía del mismo, en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como operar con estos organismos.

El Banco de México será depositario de todos los fondos de que no haga uso inmediato el gobierno federal. Se encargará igualmente de la situación y concentración de fondos de todas las oficinas del propio gobierno o del servicio de la deuda pública en el interior y en el exterior y será su agente de todos los cobros y pagos que hayan de hacerse en el extranjero, así como para las operaciones bancarias que requieran el servicio público, a menos que por ley encomiende a otra institución de crédito alguna de estas funciones.

3.- Regular la emisión y circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior, determinando, o los tipos de cam

bio a los que deba calcularse la equivalencia de la Moneda Nacional para solventar obligaciones de pago en Moneda Extranjera (como es nuestra Deuda Externa) contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en esta, pudiendo determinarlos también para operaciones de compra y venta de divisas o Moneda Extranjera en territorio Nacional.

Por Decreto del 24 de Noviembre de 1982, el Banco de México dejó de ser Sociedad Anónima y se convierte en un Organismo Público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio que funciona como Banco Central y de Emisión Único.

El caso más importante en que aparece el Estado contrayendo obligaciones de pasivo, directas o contingentes es sin duda cuando se ha visto obligado a complementar con el crédito de la Nación sus recursos propios, con el fin de no diferir en perjuicio del desarrollo económico y social la producción de bienes y servicios indispensables para el bienestar de la población y el fortalecimiento de las bases para el progreso Nacional.

De acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública esta se integra con los financiamientos consistentes en la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados: de suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a pla ---

20; de la adquisición de bienes, contratación de obras o ser
vicios cuyo pago se pacte a plazos; de los pasivos contingente
tes relacionados con los actos mencionados y de la celebraci
ción de actos jurídicos análogos a los anteriores (Artículo
20. de dicha ley) y se establece que la Secretaría de Haciaen
da y Crédito Público es la dependencia del Ejecutivo Federal
encargada de la aplicación de la Ley, de interpretarla admini
strativamente y de expedir las disposiciones para su debido
cumplimiento, correspondiéndole la programación, contrataci
ción y manejo de la deuda pública del gobierno Federal; la -
autorización para la contratación de financiamientos por entida
dades no comprendidas dentro del presupuesto de egresos de -
la federación; el cuidado de la inversión que se de a los -
propios financiamientos y el registro de las obligaciones fi
nancieras constitutivas de deuda pública.

La misma Ley, determina que el Ejecutivo Federal, al som
ter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes
a la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de la Federa
ción, deberá proponer los montos del endeudamiento neto ne
cesario tanto interno como externo para el financiamiento, -
del ejercicio fiscal correspondiente y que el Congreso de la
Unión al aprobar la ley de ingresos, podrá autorizar al Ejecuti
vo Federal a ejercer montos adicionales de financiamiento
cuando a juicio del propio ejecutivo se presenten circunstan-

cias económicas extraordinarias que así lo exijan, quedando el Ejecutivo en la obligación de informar al Congreso del uso que haga de esa autorización, así como informarle trimestralmente del estado de la deuda pública (Artículos 9 y 10).

Aunque en el referido ordenamiento no se hace alusión a lo dispuesto por el Artículo 73, Fracción VIII de la Constitución Federal, es indudable que las autorizaciones que otorgue el Congreso, deben ajustarse a dicha disposición, o sea, que ningún empréstito puede celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo que se realicen con propósitos de regulación monetaria, de conversión o las que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República, en los términos del Artículo 29 de la propia Constitución, debiendo el propio congreso aprobar esos mismos empréstitos." (18)

En el artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1985, se dice que se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del Crédito Público, incluso mediante la emisión de valores, que no rebasen los montos de 1982, 4 miles de millones de pesos de endeudamiento neto interno y 215 mil millones de endeudamiento neto externo, en los términos de la Ley general de Deuda Pública, pagará el

financiamiento del presupuesto de egresos de la Federación de 1985. En caso de que los Recursos Externos sean inferiores a lo expresado, se podrá contratar endeudamiento interno adicional para cubrir la diferencia.

También se autoriza al Ejecutivo Federal para ejercer - hasta 200 mil millones de pesos de Crédito Público Interno a adicional, para financiar con recursos no inflacionarios un ma yor pago de intereses del Sector Público, en caso de que las tasas de interés de los financiamientos resultaran superiores a las previstas y atender otras contingencias de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 8 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1985.

Asimismo, se faculta al ejecutivo federal a ejercer o au torizar montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del propio ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan.

También queda autorizado el Ejecutivo para que a través - de la propia Secretaría de Hacienda, emita valores en moneda nacional y contrate empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del erario federal o con propósitos de regula ción monetaria, en los términos de la referida Ley General de Deuda Pública.

Del ejercicio de estas facultades dará cuenta el Ejecuti-
vo oportunamente al Congreso de la Unión, especificando las

características de las operaciones realizadas.

Las recientes renegociaciones de la deuda externa ha puesto entre dicho una vez más la división de poderes en nuestro país.

Constitucionalmente, el poder legislativo -El Congreso- tiene la facultad de "dar bases" al Ejecutivo para celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, por ello, la oposición representada en la cámara de Diputados, sostiene que las renegociaciones de la deuda externa, violó por lo menos el espíritu de la Ley Máxima, ya que el Congreso no fue siquiera informado -y no se diga consultado para las negociaciones con la banca Internacional- "Han convertido al Congreso de la Unión en un organismo de utilería", dijo el coordinador de la fracción parlamentaria del P.R.T., Pedro Peñalosa durante la comparecencia del Secretario de Hacienda Gustavo Petricioli; junto con la presumible inconstitucionalidad de la renegociación de la deuda, ha surgido un asunto que en los últimos años, al aprobarse la Ley de Ingresos anual, provoca las protestas parlamentarias de la oposición: al llamado "cheque en blanco" que mediante esa ley la cámara de Diputados gira en favor del poder ejecutivo al imponer primero, un tope anual al endeudamiento público y en segunda, autorizarlo mediante otro artículo de la misma ley a contratar montos adicionales cuando las circunstancias así lo re-

quieran a juicio del propio Ejecutivo.

Ese artículo añadido a la Ley de Ingresos en buena medida, uno de los orígenes del problema.

En estos momentos, la versión gubernamental frente a los cuestionamientos de la oposición, es que no se han excedido del monto total de endeudamiento autorizado de 4,000 millones de dólares para 1986 y si se excediera el Congreso también lo autorizaría.

La oposición dice que ese artículo de la Ley de Ingresos es anticonstitucional, también contrataca en todo caso, y en la suposición de que no se violara la constitución, la Ley de Ingresos es anual y no faculta al Ejecutivo para contratar empréstitos para años siguientes.

La Secretaría de Hacienda sabe perfectamente que la Ley de Ingresos, que envía en Noviembre a la cámara de Diputados, será aprobada, conocedora de esa realidad se toma la libertad para hacer negociaciones a futuro.

CRITICA

Yo quisiera ver a la Cámara de Diputados, rechazar las iniciativas de ley que mande el presidente de la República, o las que mande la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que de esa forma el Congreso cumpliera un papel decoroso.

El asunto constitucional del "cheque en blanco" del Congreso al Ejecutivo no es nuevo, tanto que ya se incluye en tex

tos sobre derecho constitucional.

En 1960, el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, incluye un comentario sobre el particular en su libro Derecho Constitucional Mexicano.

La Fracción VIII del Artículo 73 constitucional establece que "La contratación del empréstito, se distribuye entre dos poderes, el legislativo de las bases y aprueba el empréstito; entre esos dos extremos, el Ejecutivo lleva a cabo las operaciones de la contratación.

Tal es la teoría de la Constitución; la práctica argumenta Tena Ramírez es otra. Los empréstitos que contrata el ejecutivo comprometiendo el crédito de la nación, no suelen pasar por el conocimiento del congreso en los términos previstos por la mencionada Fracción VIII, de esta modo, nuestra creciente deuda exterior tiene un vicio constitucional de origen. Acceso sea impracticable para la negociación de los empréstitos el sistema previsto por el precepto coentado, acerca de lo cual, no nos corresponde opinar; mas parece que no lo consideró así la adición constituyente a la indicada Fracción VIII de 30 de diciembre de 1946, que aumentó en los siguientes términos los requisitos para la contratación de empréstitos. "Ningún empréstito podrá celebrarse sino para ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se reali--

cen 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 de la propia Constitución*.

Este último artículo regula las situaciones en las que el Presidente de la República, puede, con autorización del Legislativo, suspender las garantías constitucionales. Juan de Dios Castro, Ex-juez y catedrático, durante los recesos del Congreso, de la - Escuela de Derecho de la Universidad Iberoamericana, dice que la - reforma de 1946 enviada a la Cámara por el Presidente Manuel Avila Camacho, en su exposición de motivos, consideraba precisamente que la adición debía hacerse a fin de evitar que mediante deudas, al - gobierno hipotecara el futuro de las nuevas generaciones de mexi- cencos.

*En su texto, Tena Ramírez añade: pero lo que venía siendo - inveteradamente una mera práctica del Ejecutivo, se ha convertido durante los últimos años en un problema muy grave, al sancionar la ley misma esa misma costumbre de que el Ejecutivo comprometa por - sí solo, sin la participación constitucional del Congreso, el crédito de la nación.

Luego de señalar como la violación está autorizada en la - Ley de Ingresos, el constitucionalista Tena Ramírez escribe que con ese artículo de la mencionada ley "Volvemos al Sistema de las Facultades Extraordinarias al Ejecutivo, tan difícilmente superado

a partir de 1938 y lo hacemos mediante una ley en la que el Congreso abdica por sí mismo de su vigilancia en el manejo de los fondos públicos, facultad que en los países democráticos ha correspondido siempre a la representación popular; todo ello por último, sin que se declare el estado de emergencia, condición reiterada expresamente para este caso por la adición de 1946, ya transcrita a la fracción VIII en estudio." (19)

IX. COMO PAGA EL ESTADO SUS CREDITOS.

La forma más conocida de liberación es la amortización. Medio adecuado y natural de liberarse de una deuda, pagando el capital a los particulares si se trata de deuda pública, interna, a otros gobiernos si se trata de deuda exterior.

Como regla general, los economistas advierten que no debe amortizarse el capital más allá de los 40 o 50 años, puesto que no resulta justo, ni político, ni social, ni económicamente que un nuevo gobierno tenga sobre sí el peso enorme de una deuda adquirida por gobiernos anteriores. El logro de esta amortización que conduce automáticamente a la liberación del adeudo, puede intentarse en tres formas diversas.

- 1) "El emitir obligaciones amortizables, el propio gobierno señala un fuerte interés, con lo que se ve obligado a pagar lo antes posible una deuda, puesto que dejar que permanezca su compromiso un largo plazo supone, pagar un alto porcentaje de interés que le reportan grandes erogaciones.

2) Por anualidades terminables, cuyo mecanismo de operación - consiste en no cubrir de inmediato lo que se adeuda por - concepto de capital, sino sólo lo que corresponde a intereses.

Se basa este sistema en la confianza de los acreedores - que su dinero se encuentra debidamente asegurado, pero que no se pagará sino en un plazo mayor al que se señala para el pago de intereses.

En poder del Estado, estos capitales sirven para incrementar servicios públicos, su fundamento constitucional sobre esta forma de adquirir un empréstito y destinarlo para este fin, lo encontramos en el Art. 73, Frac. VIII y nos dice que son facultades del congreso, para dar las bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos, y para reconocer y mandar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse si no para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraen durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República, en los términos del Art. 29.

3) Por el sistema de conversión de intereses, ésta facultad - posesitativa del Estado emisor que consiste en rebajar la tasa de interés originalmente ofrecido, ha disminuido en

la práctica, su uso ya que cuando las causas no son justificadas, los adquirentes de certificados pierden la confianza - por la poca estabilidad del interés convenido" (20)

"Nuestro país se compromete a no hacer una suspensión general de pagos, a no declarar ninguna moratoria, a que ninguno de sus poderes "Ejecutivo, Legislativo y Judicial", cuestiona la validez de los créditos otorgados, a no decretar en ninguna forma posible, nada que pretenda invalidar su responsabilidad, o eximir a nuestro país de demanda o impedir o retrasar el cumplimiento de sus obligaciones.

Se compromete a no salirse del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, acepta someterse a las leyes locales y a las cortes de Nueva York y de Londres, sin exigir el arbitraje de una corte internacional como sería, en este caso la de París.

Renuncia a su inmunidad, puesto que el Estado se ofrece como garante de la deuda y a la inmunidad de sus bienes.

Aquí nace una excepción, que se contiene en el artículo 49 del Código Federal de Procedimientos Civiles en el que se establece la inmunidad interna de los Bienes de la Nación. Por tanto México renuncia a la inmunidad de sus Bienes Internacionales, entre los que se incluyen "sin limitación el petróleo y el gas". México no firma los contratos como nación soberana, sino como Sociedad Mercantil.

Sus actos en el endeudamiento con los Bancos no son - actos públicos y gubernamentales, sino actos privados y co merciales". (21)

Este tipo de contratos, empieza hoy a estilarse, desde hace años se suscitó la polémica jurídica sobre las deudas soberanas, es decir, las que contrae un Estado soberano con instituciones particulares, que se sienten impotentes y legalmente indefensas para coorzarlas. Los Estados soberanos empezaron a entrar en el terreno del comercio internacional con los particulares. No había doctrina legal para enfrentar el hecho ni legislación internacional competente. El concepto de soberanía empezó a borrarse en sus límites precisos. La deuda externa de muchos países, nuestro país entre ellos, hizo que los acreedores ante la realidad de la crisis y la posibilidad de incumplimientos, empezaran a recurrir a estos contratos leoninos, que franquean los límites de la so beranía y les dan posibilidad de cobrar y de castigar a los incumplidos.

BIBLIOGRAFIA.

- (1) DICCIONARIO DE ECONOMIA.
SANTIAGO ZORRILLA ARENA.
JOSE SILVESTRE MENDEZ MORALES
EDITORIAL OCEANO.
- (2) DERECHO ECONOMICO
Jorge Wlcker V.,
Editorial Porrus, 1984.
página 116.
- (3) DICCIONARIO LAROUSE.
Edición 1981 página 497.
- (4) DICCIONARIO DE ECONOMIA.
Santiago Zorrilla Arena.
José Silvestre Méndez Morales.
Editorial Oceano.
- (5) DICCIONARIO JURIDICO.
Rafael de Pina.
Editorial Porrus.
Primera Edición 1979.
página 333.
- (6) ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
Jacinto Faya Vizeca.
Editorial Porrus.
Primera Edición 1979.
página 332.
- (7) ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
Jacinto Faya Vizeca.
Editorial Porrus.
Primera Edición 1979.
Página 333.
- (8) FUTURO ECONOMICO DE MEXICO.
Luis Pazos.
Editorial Diana.
Edición Novena 1983.
página 65 y 66

- (9) EL PECULADO CONTRA LA NACION DELITO QUE QUEDO IMPUNE.
Dr. Ignacio Burgos Orihuela.
Primera Edición, 1983.
Editorial Edsmex.
página 31.
- (10) EL PECULADO CONTRA LA NACION DELITO QUE QUEDO IMPUNE,
Dr. Ignacio Burgos Orihuela.
Primera Edición, 1983.
Editorial Edsmex.
página 20.
- (11) DERECHO FINANCIERO MEXICANO.
Sergio Loainquez de la Garza
Editorial Porrus.
Decima tercera Edición, 1985.
página 192
- (12) LA DEUDA PUBLICA EXTERNA, EL DERECHO Y LA INFORMACION Y LA SUPREMA CORTE.
Dr. Ignacio Burgos Orihuela.
Editorial Porrus, 1983.
páginas 17-22.
- (13) CUARTO INFORME DE GOBIERNO.
Miguel de la Madrid H.
Texto Político.
página 21.
- (14) LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO.
Artículo 8, Fracción V.
- (15) EL PECULADO CONTRA LA NACION DELITO QUE QUEDO IMPUNE.
Dr. Ignacio Burgos Orihuela.
Editorial Edsmex.
Primera Edición, 1983.
página 15, 16.

- (16) LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.
Artículo 2.
- (17) DICCIONARIO DE DERECHO.
Rafael de Pina.
Editorial Porrus.
Séptima Edición, 1978.
- (18) DERECHO ADMINISTRATIVO.
Gabino Froga.
Editorial Porrus.
Decimo Novena Edición. 1979
- (19) PARA RENEGOCIAR LA DEUDA, EL EJECUTIVO HIZO A UN LADO LA CONSTITUCION Y CONGRESO.
Revista Proceso No. 521.
Página 16,
Por Gerardo Galarza.
- (20) SEGURIA ECONOMICA.
Sergio Domínguez Vargas.
Editorial Porrus.
Undecima Edición.
Página 126.
- (21) REVISTA PROCESO NO. 545 DEL 13 DE ABRIL 1987.
LEYES Y CORTES DE NUEVA YORK Y LONDRES
NORMAN EL TRATO DE MEXICO CON LA BANCA.
Por Enrique Moza.

CAPITULO III

I.- ENTIDADES QUE PUEDEN CONTRATAR FINANCIAMIENTOS.

Son las siguientes.

- a) El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- 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, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Las Instituciones Nacionales de Seguros y las Fianzas
- f) Los Fideicomisos en los que el Fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas.

Todas estas entidades constituyen deuda pública, que está constituida por las obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos " (1)

II.- FACULTADES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es una dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la ley General de deuda pública, así como interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

En el mismo artículo en la fracción X nos dice que entre sus facultades, se encuentra el manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Entre dichas facultades encontramos:

- a) "Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del erario federal, o con propósitos de Regulación Monetaria.

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

- b) Elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la provisión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa." (2)

COMENTARIO.

Se llama divisa al conjunto de créditos externos recibidos por nuestro país en forma de cheques, valores, títulos, letras de cambio, valores inmobiliarios o monedas extranjeras.

Es uno de los medios internacionales de pago de los empréstitos públicos que el Estado utiliza para atender sus obligaciones contratadas por Bancos acreedores.

- c) Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos fijando, los requisitos que deberán observarse en cada caso.
- d) Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública, se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

COMENTARIO.

Esta facultad es la misma que el Congreso da al Ejecutivo Federal, para celebrar empréstitos públicos que se encuentran en el artículo 73 fracción VIII de la Constitución Política.

- e) Contratar y manejar la deuda pública del gobierno federal y otorgar la garantía del mismo para realización de operaciones crediticias, que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro, o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas, que estén acordes con las políticas de Desarrollo Económico y Social, aprobadas por el ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.

COMENTARIO.

En caso de que el dinero que se obtuviera no se destinara a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas el Presidente de la República, el Secretario de Hacienda y otros funcionarios públicos, incurrirán en una grave omisión que los hará responsables en su caso del delito de peculado, el artículo 223 Fracción I, del Código Penal nos dice, comete el delito de peculado:

"Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa pertenecientes al Estado, al Organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración en depósito o por otra causa."

El Dr. Ignacio Burgos Orihuela "nos dice que el dinero o valores que se obtengan de los empréstitos pertenecen al dominio o propiedad de la Nación o del Estado Federal en que este se encuentra organizada jurídica y políticamente, los funcionarios estatales o paraestatales que reciben dicho dinero y valores no son sino administradores, depositarios o manejadores de estos bienes, cuyo importe debe destinarse a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o para realizar propósitos de regulación monetaria y operaciones de conversión, según lo indica la Constitución de la República, por consiguiente se comete el delito de peculado por los citados funcionarios, si estos no invierten el dinero de la nación proveniente de

tales empréstitos en los fines antes indicados, dándole cualquier otra finalidad distinta." (3)

En el artículo 73, de la Ley Fundamental Suprema del país y - en relación con su artículo 128, que obliga a todo funcionario pú blico sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que - de ella emanen.

No nada más es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que supervisará los dineros provenientes de financiamientos que - contraen las entidades, sino que también tendrá un control a - través de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, pu blicada en el Diario Oficial el 13 de diciembre de 1978, que en su artículo 39 invoca las atribuciones de la Contaduría la que, - en virtud de éstas debe realizar y realiza un detallado exámen - de las cuentas rendidas por el poder ejecutivo, que abarcan espec tos de la gestión financiera ejerciendo funciones de contraloría.

f) Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contra ten financiamientos, sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto, deberá su pervisar en forma permanente el desarrollo de los programas - de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas.

CRITICA.

Ya mucho se ha hablado de que se ha sobrepasado la capaci-

dad de pago señalado en el capítulo primero, considero que esta facultad de la Secretaría de Hacienda es la que menos se ha cumplido en las administraciones que nos han gobernado y como consecuencia, se ha violado el mismo objetivo que persigue la ley general de la deuda pública y ya ni se diga del artículo 73 fracción VIII de la constitución.

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

COMENTARIO.

Vemos en la actualidad que la Secretaría de Hacienda ha tenido que estar renegociando la deuda pública externa, pidiendo nuevos créditos, para pagar intereses y solicitar nuevos plazos y no pueda salir de un círculo vicioso.

La actual política del Presidente Miguel de la Madrid en materia de deuda pública, sostiene la tesis de que para pagar hay que crecer económica y socialmente, pero se sigue pidiendo más créditos pagando más intereses y sigue creciendo nuestra deuda pública.

- h) Contratar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal.
- i) Someter a la autorización del Presidente de la república las emisiones de Bonos del Gobierno Federal, que se coloquen dentro y fuera del país, las cuales podrán constar de una o varias series que se pondrán en circulación en la oportunidad

en que el ejecutivo federal lo autorice, a través de la Secretaría.

Estas emisiones constituirán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los términos fijados en los actos de emisión o en los documentos contractuales respectivos. Sus demás características serán señaladas por la misma secretaria al suscribir los actos de emisión o los documentos contractuales mencionados.

- j) Tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos, gastos financieros, requisitos y formalidades de los actos de emisión de los valores y documentos contractuales respectivos, que se deriven de los empréstitos concertados, así, como reposición de los valores que documenten obligaciones en moneda nacional y extranjera y para su cotización en las bolsas de los valores extranjeras y nacionales, podrá también convenir con los acreditantes en la constitución de fondos de amortización para el pago de los valores que se rediman.
- k) Autorizar a las entidades para la contratación de financiamientos.
- l) Llevar el registro de la deuda del sector público federal.

En el artículo 6 de la Ley General de deuda pública nos dice que las entidades del sector público federal requerirán la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito -

público para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales.

Para obtener esta autorización deberán proporcionar a dicha Secretaría sus programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se les solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito.

Y en el Artículo 7 nos dice que el manejo que hagan las entidades de recursos provenientes de financiamientos contratados en los términos de dicha ley, será supervisado por la Secretaría de Hacienda la que podrá coordinarse con la Secretaría de Estado o el Departamento Administrativo al que corresponde el sector respectivo.

COMENTARIO

He señalado que el endeudamiento externo va agudizando sus costos conforme pasa el tiempo debido a la secuencia espiral de las condiciones en que se contratan los empréstitos, lo que provoca una nueva necesidad de recursos externos para hacer frente al servicio de la deuda.

PROPUNGO

Que la Secretaría de Hacienda debe advertir al poder ejecutivo, así como al Congreso de la Unión, el peligro que constituye el constante endeudamiento, porque sería injusto que el Estado grave

ro a las generaciones futuras para que estos paguen lo que ellos nunca disfrutaron.

El Congreso de la Unión debe ordenar al Poder Ejecutivo su inmediata atención de salvaguardar los intereses Nacionales y con ello proteger nuestra soberanía y nuestro régimen de derecho.

III. LA PROGRAMACION DE LA DEUDA PUBLICA

El Congreso de la Unión, autorizará los montos del endeudamiento directo neto y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal, incluidas en la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación, así como del Departamento del Distrito Federal, el ejecutivo informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.

El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión -- las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio su-

ficiente para fundamentar su propuesta.

"El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento, cuando a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso." (4)

El Artículo 12 de la Ley General de Deuda Pública nos dice que los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de créditos necesarios para el financiamiento del presupuesto federal.

IV. LA CONTRATACION DE LOS FINANCIAMIENTOS DEL GOBIERNO FEDERAL.

El Ejecutivo Federal y sus Dependencias, solo podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Las Dependencias deberán producir los recursos suficientes para su amortización y las obligaciones que asuman en razón de que dichos financiamientos no deberán ser superiores a la capacidad de pago." (5)

V. LA CONTRATACION DE FINANCIAMIENTOS PARA ENTIDADES DISTINTAS DEL GOBIERNO FEDERAL.

Estos comprenden "los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en -

los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, que no estén comprendidos dentro del presupuesto de egresos de la Federación, requieran autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de toda clase de financiamientos." (6)

PROPONGO:

No podemos solucionar un problema si no cesa la causa que le dio origen, y la causa que dio origen al problema de la Deuda Externa, como hemos apuntado, es principalmente el Sector Parastatal.

Existen empresas estatales cuyas deudas casi igualan sus activos y es imposible que, dada su situación económica actual, generen recursos para pagar por sí mismas esas deudas. Además, con base en las tendencias actuales, no tan solo no tendrán recursos para hacer frente al endeudamiento ya contraído, sino se necesitan cada día más para poder pagar los anteriores y hacer frente a sus nuevas necesidades.

La solución que propongo es que el Estado debe deshacerse de estas empresas, para disminuir su déficit presupuestal y atender programas de interés social y actividades que fomenten el desarrollo económico y social.

COMENTARIO.

Con la iniciativa de la Ley Federal de Entidades Parasta-

tales promulgas por el poder ejecutivo y recientemente aprobada en el período extraordinario de las sesiones el 23 de abril de 1986.

Esta ley permite la participación del sector privado en áreas estratégicas; limita controles gubernamentales a las empresas paraestatales; reduce la participación del Estado en la economía y deja sin reglamentación la venta de las entidades paraestatales. Esta Ley entre otra de sus novedades, concede a las Entidades Paraestatales, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Fideicomisos, la autonomía de gestión. Hay modificaciones y cambios importantes en relación con la participación del Estado en la Economía, se busca delimitar el campo de acción de esa intervención gubernamental y fijar las áreas prioritarias con las que el Estado pueda concurrir con el capital privado y social.

VI. LA VIGILANCIA DE LAS OPERACIONES DE ENDEUDAMIENTO.

"Las entidades acreditadas, ya sean del Gobierno Federal o del Sector Paraestatal, llevarán los registros de los financiamientos en que participen conforme a las reglas que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán además proporcionar a la misma Secretaría toda la información necesaria para llevar a cabo la vigilancia que le compete respecto a la aplicación de los recursos provenientes de financiamientos autorizados, con la periodicidad y en la forma que dicha Secretaría determine." (7)

VII. DEL REGISTRO DE OBLIGACIONES FINANCIERAS.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá el Registro de las obligaciones financieras constitutivas de la deuda pública que asuman las entidades; en él se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global. La Secretaría publicará en forma periódica - los datos consignando todos aquellos que resulten significativos para su mejor comprensión.

Los Titulares de las Entidades están obligados a comunicar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos de todos los financiamientos contratados así como de los movimientos que en estos se efectúen." (B)

VIII. LA COMISION ASESORA DE FINANCIAMIENTOS EXTERNOS.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con un organismo técnico auxiliar de consulta que se denomina Comisión Asesora de Financiamiento Externos, que está formada con un representante y un suplente de:

- 1.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público que la presidirá.
- 2.- El Banco de México S.N.C.; Nacional Financiera S.N.C., Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.; Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C., Financiera Nacional Azucarera S.A. y de las entidades del Sector Público que la Secretaría de Hacienda

y Crédito Público considere conveniente." (9)

IX. LAS FUNCIONES DE LA COMISION SCW:

- a) "Evaluar las necesidades de financiamiento del Sector Público.
- b) Asesorar en el diseño de la política que deba adoptarse en materia de endeudamiento externo o en moneda extranjera para el Sector Público Federal, opinando sobre los planes anuales en los que se precise la estrategia de captación de recursos externos, los montos que deben obtenerse de estos recursos y la fuente y aplicación de los mismos, en coordinación con las medidas que dicte el Ejecutivo Federal en materia financiera, para alcanzar los objetivos de política económica nacional.
- c) Proponer las medidas de coordinación de las Entidades del Sector Público Federal en todo lo que se refiere a la captación de recursos externos para las mismas, considerando lineamientos de negociación sobre las condiciones generales de los créditos externos que se pretendan contratar.
- ch) Estudiar los programas de financiamientos externos para las entidades del Sector Público Federal con criterios de oportunidad y prelación.
- d) Conocer y opinar sobre los estudios que se refieren a la deuda externa del Sector Público Federal y recomendar políticas para mantenerla dentro de la capacidad de pago de dicho sector del país.

- e) La comisión asesorará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el monto del financiamiento externo que las entidades del Sector Público contratan anualmente.
- f) En general, todas aquellas que permitan asesorar debidamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el manejo de la Deuda Externa de las Entidades del Sector Público y las que le señalen esta Ley y otros ordenamientos. Para la programación de los financiamientos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá tomar en cuenta la opinión de la Comisión." (10)

COMENTARIO

"El maestro Manuel R. Palacios Luna nos dice que la Historia de la Deuda Pública en nuestro país exige un mecanismo jurídico que compruebe la necesidad del financiamiento requerido y garantice la correcta aplicación de sus recursos". (11)

PROPONGO:

Que para solucionar el problema del endeudamiento que aqueja a nuestro país:

La Secretaría de Hacienda, junto con la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Contraloría General de la República, el Congreso de la Unión y el Banco de México

- a) Estudiar antes y después la documentación en la que se haga constar los múltiples empréstitos obtenidos o por obten-

ner de Bancos extranjeros;

b) Acatar puntualmente las disposiciones constitucionales y legales señaladas es decir:

- 1) Que los empréstitos sean destinados a fines señalados;
- 2) Que se autoricen tales empréstitos conforme a la Ley General de Deuda Pública;
- 3) La obligación jurídica y política frente al pueblo de México para castigar conforme a derecho a todos los funcionarios es tatales, y para-estatales del gobierno por el incumplimiento de las leyes, que por su corrupción y notoria ineptitud provoquen el pavoroso endeudamiento que sufre nuestro país, pues con la punición de los presuntos responsables del delito de peculado contra la nación, se les debe condenar a la pena pri vativa de libertad que establece el Código Penal y a la repa ración del daño sufrido por nuestro país, que también es una pena pública, obligándolos a devolver las cantidades de dine ro que no comprueben haber invertido "en la ejecución de o-- bras que directamente hayan producido un incremento de los - ingresos públicos" o para la regulación monetaria como lo de termina la constitución.

X LA CONTRALORIA ACTUARA COMO FISCAL DEL F M I y EL B M .

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación será el órgano fiscalizador por el cual el Banco Mundial y el Fondo

Monetario Internacional garantizan a los acreedores internacionales, la correcta aplicación de los créditos que recibirá México, informó el titular de la dependencia, Ignacio Pichardo Paganza en conferencia de prensa, donde dió a conocer el programa de la contraloría para 1987.

En cuanto a la función de fiscalía en favor del Banco Mundial y del F M I explicó que este acuerdo, se concertó ante la insistencia creciente de los organismos crediticios Internacionales de México, quienes declaran una más estricta vigilancia en la aplicación de los recursos que ellos aportan

Comisiones del Banco Mundial y del F. M. I., estuvieron en nuestro país y analizaron exhaustivamente los mecanismos aplicados por la contraloría para finalmente acceder a que sea esta dependencia, la que vigile la correcta aplicación de los créditos.

"En esta labor la contraloría trabajará en coordinación con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y les presentará a estos organismos informes sobre el destino de los fondos aportados." (12)

X1 EL BANCO MUNDIAL.

Es necesario señalar que el Banco Mundial, es uno de los bancos que continuamente prestan a nuestro país, su finalidad principal es ayudar a la reconstrucción y fomento de los territorios

de los países miembros, facilitando la inversión de capital para la restauración de las economías destruidas o desarticuladas por la guerra, la reconversión de los medios de producción a las necesidades de la época de paz y estimular el desarrollo de los medios de producción y recursos en los países subdesarrollados" (Convenio constitutivo).

"La sede del Banco se encuentra en Washington, es administrado por una junta de gobernadores, un consejo de directores ejecutivos y un presidente y un personal, a partir de 1948, el banco atiende las necesidades de financiamiento de los países pobres como el nuestro, con base en proyectos específicos de desarrollo. El banco proporciona asesoramiento técnico y una adecuada vigilancia durante el tiempo que dure el empréstito. Uno de los principales problemas del Banco Mundial es lo ilimitado de sus recursos, que no le permiten otorgar mayores créditos." (13).

BIBLIOGRAFIA.

- (1) LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
Artículo 1.
- (2) LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
ARTICULO 3 y 4.
- (3) DELITO QUE QUEDO IMPUNE.
Ignacio Burgos Orihuela.
Editorial Edamex.
Primera Edición 1983.
Página 15 y 16.
- (4) LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
Artículo 9 y 10.
- (5) LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
Artículo 17 y 18
- (6) LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
Artículo 19.
- (7) LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
Artículo 25.
- (8) LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
Artículo 27 y 28
- (9) LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
Artículo 30
- (10) LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
Artículo 32.
- (11) EL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO.
Manuel R. Palacios Luna.
Editorial Porrúa
Primera Edición 1985
página 156

(12) PERIODICO EXCELSIOR.
MEXICO.D.F. Viernes 27 marzo 1987.
Número 25.497 primera plana.

(13) DICCIONARIO DE ECONOMIA.
SANTIAGO ZORRILLA ARENA.
José Silvestre Méndez.
Editorial Oceano.
Tercera edición.

CONCLUSIONES.

- PRIMERA: El Estado recurre a los empréstitos para atender - los gastos públicos como mecanismo para financiar sus planes de política interna y para pagar intereses de nuevas deudas, en situación de que sus ingresos no alcanzan para el adecuado desarrollo de sus programas.
- SEGUNDA: Corresponde al Estado Mexicano la Rectoría del Desarrollo Económico Nacional con la participación, - del Sector Público, Privado y Social.
- TERCERA: Las cantidades dadas en préstamos al Estado se llaman empréstitos públicos y están constituidas por las sumas de todos los títulos y documentos que amparan la Deuda Pública.
- CUARTA: En nuestro país el endeudamiento externo contratado con Bancos Transnacionales, es una expresión de la crisis económica que estamos viviendo.
- QUINTA: Los empréstitos concertados con organismos transnacionales, han comprometido el destino del país, - pues son los organismos del sector público los que utilizan este tipo de financiamiento para su expansión.
- SEXTA: El Estado al solicitar empréstitos con Bancos Extranjeros se tiene que sujetar a los lineamientos -

planteados por el Fondo Monetario Internacional, el cual ha considerado al petróleo como el fiador violándose nuestra soberanía de esta forma.

SÉTIMA: La Deuda Pública Externa, es hoy impagable, porque el monto tan alto de los intereses hace que solamente este rubro está absorbiendo casi la totalidad de los ingresos de nuestras exportaciones petroleras, y con la disminución de los precios del petróleo en el Mercado Internacional, se pierden divisas para atender el pago del servicio de la deuda.

Debe hacerse imprescindible modificar los términos y el ritmo del pago de la Deuda Pública para ajustarse a las necesidades sociales y económicas del país.

OCTAVA: Nuestro país va a la vanguardia en el proceso de renegociación de su Deuda Pública, pero éstas no han solucionado la problemática de su endeudamiento porque a los bancos acreedores lo único que les interesa es asegurar sus créditos y que se les paguen los intereses; a consecuencia de ello se ha implantado un programa de ajuste económico que ha tenido un alto y pesado costo social.

- NOVENA: Debido a las causas internas y externas del endeudamiento de nuestro país y los efectos que provoca, son los que impiden el objetivo señalado en el artículo 25 de la Constitución.
- Si un gobierno gasta más de lo que recibe, desgraciadamente, no será el quien quiebre a corto plazo, sino que empobrece a todo el país y a largo plazo lo lleve a la crisis como la que estamos viviendo, al llegar al extremo que significa la actual crisis, no se puede permitir que la especulación financiera domine nuestra economía, ni traicionar la esencia misma del sistema establecido por la constitución, la democracia como mejoramiento económico y cultural del pueblo.
- DECIMA: El Estado debe declarar la moratoria sino disminuyen las tasas de interés de los créditos otorgados.
- DECIMA PRIMERA El Estado debe de solucionar el problema del endeudamiento externo, en una forma conjunta con los países acreedores, esto vendría a representar alguna solución a este enorme problema financiero ya que no se puede dejar al simple juego de las fuerzas económicas el Desarrollo Interno

- DECIMA SEGUNDA La Deuda Pública es el conjunto de las deudas de toda especie contraídas por el Estado.
- DECIMA TERCERA El origen de la Deuda Pública se da por el aumento creciente de los gastos gubernamentales para atender a las necesidades colectivas.
- DECIMA CUARTA Los gastos públicos, tienen que responder a los fines de la política general del Estado, los cuales, se encuentran en los programas de planeación que determine el Ejecutivo Federal la Cámara de Diputados tiene la facultad de revisar esos gastos públicos al revisar la cuenta pública, conforme al artículo 74 Fracc. IV de la Constitución.
- DECIMA QUINTA El Fundamento constitucional de la Deuda Pública la encontramos en el artículo 73 fracción VIII, en la que solo el Presidente de la República puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, conforme las bases que establece el Congreso de la Unión.
- DECIMA SEXTA: El régimen jurídico de los empréstitos públicos, impide a cualquier funcionario público del estado, contraer compromiso económico alguno en nombre de la nación, sin que se escaten puntualmente las disposiciones de la Constitución y la ley general de Deuda Pública.

- DECIMA SEPTIMA Los empréstitos y acuerdos que se celebran con el Fondo Monetario Internacional, con bancos privados tienen su fundamento jurídico constitucional en el artículo 133 siempre y cuando no contravengan las disposiciones constitucionales.
- DECIMA OCTAVA El Banco de México actúa como agente financiero del Gobierno Federal, en las operaciones de crédito externo o interno.
- DECIMA NOVENA Debe señalarse constitucionalmente, la autorización al Ejecutivo Federal a ejercer montos adicionales cuando a juicio del propio Ejecutivo se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan.
- VIGESIMA. La contratación del empréstito se distribuye entre dos poderes, que son el Legislativo y el Ejecutivo:
- El Legislativo da las bases y aprueba el empréstito.
- El Ejecutivo lleva a cabo las operaciones de contratación.
- VIGESIMA PRIMERA En la práctica, los empréstitos que contrata el Ejecutivo, compromiéndolo al Crédito de la Nación, no suelen pasar por el conocimiento del Congreso en los términos previstos por el

artículo 73 Fracción VIII de la Constitución.

- VIGESIMA SEGUNDA El Estado paga sus créditos por anualidades terminables que consiste en no cubrir de inmediato lo que adeuda por concepto de capital, - sino sólo lo que corresponde a intereses y ésta es la razón que nuestro país continuamente tenga que renegociar su Deuda Pública Externa con nuevas tasas de interés y nuevos créditos.
- VIGESIMA TERCERA Los actos del Estado en su endeudamiento con los bancos acreedores, no son actos públicos y gubernamentales sino actos privados y comerciales.
- VIGESIMA CUARTA La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la que se encarga de aplicar la ley general de Deuda Pública, así como interpretarla administrativamente.
- VIGESIMA QUINTA Debe castigarse conforme a derecho a todos los funcionarios estatales y paraestatales por el incumplimiento de las leyes que por su corrupción y notoria ineptitud provoquen el pavoroso endeudamiento que sufre nuestro país.