

302809

6
20



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

REGIMEN JURIDICO Y CONTRACTUAL DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO

T E S I S P R O F E S I O N A L
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

RENE JAVIER PEREZ RUIZ

México, D. F.

1985



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

REGIMEN JURIDICO Y CONTRACTUAL DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO

Págs.

INTRODUCCION

I. ANTECEDENTES

a) Concepto de Deuda Pública	1
b) Naturaleza Jurídica de la Deuda Pública Externa	6
c) Teoría de la Deuda Pública a la Luz de las Doctrinas Clásica y Moderna	8
d) Clasificación de Deuda Pública en Interna y Externa	11
e) Diferencia entre Deuda Pública y Deuda Privada	15
f) Historia de la Deuda Pública Externa Mexicana	18

II. MEXICO Y LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

a) Fondo Monetario Internacional	39
b) Banco Interamericano de Desarrollo	46
c) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	51
d) Fuentes Privadas Internacionales de Financiamiento	57

	Págs.
III. DISPOSICIONES JURIDICAS APLICABLES A LA DEUDA EXTERNA	64
a) Principios y Régimen Constitucional de la Deuda Pública	64
b) Análisis de la Ley de Deuda Pública	71
c) Análisis de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público	87
d) Análisis de la Ley de Ingresos de la Federación	94
f) Análisis al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1984.	96
IV. REGIMEN CONTRACTUAL Y MECANISMOS PARA LA OPERACION DE CREDITOS EXTERNOS.	98
a) Contratación de Créditos	98
b) Reconocimiento de Deuda Pública Externa	111
c) Reestructuración de la Deuda Pública Externa	112
d) Incumplimiento de Deuda Pública	115
e) Liberación de la Deuda Pública	120
CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	125
BIBLIOGRAFIA	133
LEGISLAION CONSULTADA	136

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

La razón de haber seleccionado este tema, además de la inquietud personal, se deriva de la necesidad de plantear un problema de actualidad, que implica actos jurídicos que por su trascendencia repercuten a nivel nacional.

En relación a esta repercusión consideramos de efectos trascendentes tanto jurídicos como económicos lo referente a Deuda Pública Externa de ahí su delimitación para efectos del presente trabajo ya que el mismo no pretende agotar el tema de Deuda Pública.

A través del presente trabajo trataremos de analizar el marco jurídico que regula a la deuda pública externa, pretendiendo igualmente dar una visión clara de los mecanismos prácticos de la contratación de la Deuda Pública.

Por circunstancias ajenas a nuestros propósitos, nos vimos en la necesidad de reformar en algunas ocasiones nuestro índice y aunque, siempre con el mismo objetivo, la escasez de publicaciones acerca del tema y por la precaución y reserva que en forma general guardan las instituciones encargadas del manejo de esta información, traduciéndose lo anterior en una a veces difícil tarea de obtener información fehaciente sobre la tramitación jurídica de los empréstitos públicos.

Por lo que toca a bibliografía nos encontramos con la situación que los datos relativos se encuentran disgregados y en desorden, los autores que tocan este tema exponen el mismo de acuerdo a sus diversos puntos de vista, atendiendo generalmente a que se trate de autores provenientes de países acreedores o países deudores.

Sin embargo en el transcurso del presente trabajo se plantea un estudio objetivo de la Deuda Pública Externa tratando de exponer las características que lo rodean a través de la historia, su desarrollo en el plano internacional y los mecanismos por los cuales se maneja para efectos de su contratación por las entidades públicas.

En el Capítulo I se trata de establecer la importancia que reviste la Deuda Pública ubicándola como uno de los mecanismos auxiliares del Gobierno Federal para allegarse de recursos; igualmente se contempla la Deuda Pública a la luz de la Hacienda Clásica y de la Hacienda Moderna dándole al empréstito su lugar como una forma normal para el financiamiento del desarrollo económico.

Ya que nuestro tema versa sobre la Deuda Pública Externa se hace necesario establecer las diferencias tanto jurídicas y económicas que resultan de comparar la Deuda Interna y la Externa, así como las correspondientes a la Deuda Pública y Privada.

Igualmente se dedica parte de este primer capítulo al desarrollo histórico de la Deuda Pública Externa que por su extensión sólo haremos referencia a las transacciones crediticias que a nuestro juicio revisten mayor importancia, y que trataremos a partir de la Independencia de México ya que ahí se encuentran los orígenes de la Deuda. Así hablaremos del Decreto de 1822, la experiencia Lizardi, el Convenio de 1847, la significativa Conversión de 1850, la Intervención Francesa, la situación de la Deuda concluida la Revolución, la Deuda Ferrocarrilera la época de la Segunda Guerra Mundial, la Pos-Guerra, la Deuda Contemporánea, la Deuda Actual y un perfil breve de la deuda en relación al futuro inmediato.

El Capítulo II contiene una exposición de las fuentes de financiamiento internacionales tanto públicas u oficiales como privadas haciendo destacar en lo que se refiere a cada una de ellas, sus antecedentes, objetivos, funcionamiento, características generales de sus créditos, así como en la medida que lo permitió el acceso a la información sus relaciones crediticias con México.

El Capítulo III veremos los aspectos jurídicos que reviste la contratación de un crédito en el exterior por una entidad pública, es decir trataremos sus aspectos que la rigen desde su contratación, manejo y lineamientos, haciendo algunas observaciones jurídicas que desde un punto de vista personal requieren de atención a fin de que la Deuda Pública no presente en el futuro una carga excesiva para el país.

Posteriormente y relacionado por su naturaleza con el régimen jurídico de los empréstitos trataremos el marco de los mecanismos de contratación y tramitación de dichos empréstitos, en este Capítulo IV daremos una vista panorámica de los diversos aspectos que se contendrán en los contratos de crédito mediante un desglose de apartados que normalmente se emplean para documentar los créditos, de igual forma hablaremos y trataremos de explicar conceptos que se utilizan para la operación y desarrollo de los créditos, conceptos que dada la expectación que despierta el tema de Deuda Pública podríamos considerarlos como de uso cotidiano, sin embargo merecen especial atención ya que en virtud de estos mecanismos, las operaciones crediticias pueden concertarse permitiendo así la flexibilidad necesaria para ajustar los términos de los créditos a las realidades financieras de las partes contratantes.

Para finalizar nuestra investigación se hizo necesario aportar algunas sugerencias, tanto jurídicas como económicas, que tiendan a mejorar la situación actual de la economía del país y poder comprender en cierta medida lo que representa para México la Deuda Pública.

Espero que la información contenida en el presente trabajo sea de utilidad y despierte inquietud, ya que en forma personal considero que el tema de la Deuda Pública despierta muchas dudas de carácter económico en su mayoría, pero que para el Derecho representan un tema relativamente novedoso y de repercusiones tanto jurídicas,

económicas como sociales, ya que es dentro del marco jurídico y con apego a éste, como la concertación, contratación, limitación y programación de la Deuda Pública se puede llevar a cabo sin que la deuda se torne nociva para el desarrollo generalizado del país.

René Javier Pérez Ruiz

Noviembre de 1984

C A P I T U L O

I

ANTECEDENTES

	Pags.
a) Concepto de Deuda Pública	1
b) Naturaleza Jurídica de la Deuda Pública Externa	6
c) Teoría de la Deuda Pública a la Luz de las Doctrinas Clásica y Moderna	8
d) Clasificación de Deuda Pública en Interna y Externa	11
e) Diferencia entre Deuda Pública y Deuda Privada	15
f) Historia de la Deuda Pública Externa Mexicana	18

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES

A) CONCEPTO DE DEUDA PUBLICA.

El país se ha enfrentado a numerosos problemas, uno de ellos es cumplir en forma satisfactoria con su función económica.

El responsable de esta función es el Gobierno, que dentro de un marco jurídico, es quien realiza la proyección de actividades con el objeto de determinar su presupuesto de gastos y en forma concordante elaborar también un presupuesto de ingresos en el que se definen las fuentes de donde provendrían los recursos para cubrir los gastos a realizar.

Los recursos que se invierten para cumplir con los objetivos de crecimiento económico, provienen de diferentes fuentes como son principalmente, los impuestos, aprovechamientos y derechos que los contribuyentes pagan. En virtud que el número de necesidades que el Estado tiene que satisfacer va en constante aumento por la explosión demográfica y por la situación tecnológica, social, historia, etc., estas fuentes generalmente no son suficientes para cubrir los altos costos, por lo que el Estado se ve obligado a recurrir a otros mecanismos auxiliares en el financiamiento del Sector Público.

Sin embargo, estos requerimientos de financiamiento externo en la mayor parte de los casos se derivan, a lo largo de la Historia de México, tanto de necesidades internas de desarrollo como también de políticas extranjeras de expansión, siendo el medio más eficaz a principios de este siglo para lograr estos objetivos, de acuerdo con la dinámica del desarrollo capitalista, aumentar la magnitud de sus operaciones e integrarse asegurando mercados para sus productos, por lo tanto cuando se ve de cerca y con objetividad el problema del creciente endeudamiento, se encuentra que la razón principal que le da origen, es el marcado desequilibrio de estructura que padecen los países que se encuentran en una situación de dependencia respecto de las grandes Naciones Capitalistas.

En este sentido de los mecanismos mas poderosos necesarios para el desarrollo generalizado de un país como México es el empréstito acompañado de sus efectos lógicos de subordinación económica.

Estos mecanismos son constitutivos de la Deuda Pública, que le permite al Estado obtener recursos entregados voluntariamente por quien los poseen, los cuales pueden ser, tanto entidades gubernamentales nacionales o extranjeros, instituciones privadas, organismos y personas físicas, recibiendo a cambio una obligación escrita o promesa de pago.

Habiendo ubicado el tema desde un punto de vista económico, es necesario conceptualizarlo desde el punto de vista jurídico.

A fin de normar la deuda pública en la mayor parte de sus aspectos, se promulgó la "Ley General de Deuda Pública" el 30 de diciembre de 1976, ordenamiento jurídico que claramente señala en su artículo primero que la Deuda Pública está constituida por las obligaciones en pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus Dependencias
- II. El Departamento del Distrito Federal
- III. Los Organismos Descentralizados
- IV. Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
- V. Las Instituciones que presten el servicio público de Banca y Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y las de Finanzas, y

VI. Los Fideicomisos en los que el Fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las Entidades mencionadas en las Fracciones II al V.

Por lo tanto, legalmente el financiamiento público abarca las deudas directas y a las contingentes, entendiéndose por estas últimas las derivadas de la garantía de cualquier contratación de empréstitos, del aval de títulos de crédito, y de la fianza de cualquier obligación de pago establecida contractualmente (1).

Del concepto anterior se hace igualmente necesario señalar lo que para la Ley de Deuda Pública se deberá entender por financiamiento de lo que se encarga el artículo 2o. del citado ordenamiento estableciendo que, por financiamiento se entiende la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.
- II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

(1) Cortina Alonso "Curso de política de finanzas públicas de México, 1977, Ed. Porrúa, Pág. 260

III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.

IV. La celebración de actos jurídicos con análogos a los anteriores.

Por lo tanto podemos concluir que el emprésito público es la operación financiera realizada bajo un régimen de derecho público mediante el cual el Estado recibe del Mercado Interno o Externo una determinada suma de dinero, como la obligación por parte del Estado, de reembolsar el capital y pagar los intereses en las formas y términos pactados. (2).

De acuerdo con la definición de deuda pública, se puede observar su amplitud ya que se compone de dos grandes variables que son la Deuda Pública Interna y la Deuda Pública Externa. Sin embargo, hemos decidido delimitar nuestra investigación sólo a la Deuda Pública Externa por considerarla de mayor importancia dentro de la situación actual del país, ya que representa graves consecuencias de tipo económico utilizar recursos provenientes del exterior sin contar con una estructura adecuada que delimite tanto los montos contratados como su aplicación y pago.

(2). Ibid, Pág. 197

Expuesto lo anterior y con el propósito de conceptualizar la deuda pública externa, desde nuestro punto de vista definimos a la deuda pública externa como el total de recursos financieros en moneda extranjera que el Sector Público obtiene de instituciones financieras internacionales por medio del establecimiento de contratos de crédito y/o la colocación de valores en el exterior.

b) NATURALEZA JURIDICA DE LA DEUDA PUBLICA

De la misma manera que los particulares tienen derechos y obligaciones, cuyos orígenes pueden ser muy diversos, igualmente el Estado puede tener créditos y obligaciones a su cargo. La Fracción VIII del artículo 73 Constitucional, señala entre otras facultades del Congreso de la Unión las de dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal pueda celebrar empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional, por lo tanto podemos considerar que, la esencia de la naturaleza jurídica del empréstito público es de origen contractual, sin embargo el reconocimiento de la Deuda Pública en sí toma el carácter de un acto unilateral soberano.

Es decir, que el reconocimiento del empréstito depende efectivamente de un acto soberano del Estado previa su aprobación legislativa. Sin embargo, por otra parte, la

naturaleza contractual del empréstito público es innegable, ya que de acuerdo con el artículo segundo de la Ley de Deuda Pública, que reconoce que los financiamientos (públicos) son contrataciones de créditos, empréstitos o préstamos derivados de (i) la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; (ii) la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; (iii) los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados; (iv) la celebración de actos jurídicos a través de los cuales se concerta un acuerdo de voluntades y todo empréstito supone un acuerdo de voluntades ya que el prestamista debe, desear voluntariamente realizar un préstamo.

En este sentido, consideramos que el efecto del reconocimiento de la Deuda Pública emana de un acto unilateral de Estado por medio del cual el propio Estado acepta la existencia de un pasivo en favor del organismo financiero que otorga el crédito, que a fin de formalizar y perfeccionar dicho crédito, es necesaria la suscripción del contrato por parte del prestamista, de donde emana la naturaleza contractual del empréstito público, en consecuencia, el contrato que comprende las cláusulas que rigen los términos del empréstito no pueden ser modificadas unilateralmente por la Soberanía Estatal, por lo tanto, el prestamista extranjero goza de la protección del Derecho Internacional Público.

c) TEORIA DE LA DEUDA PUBLICA A LA LUZ DE LAS DOCTRINAS CLASICA Y MODERNA.

Los lineamientos del pensamiento clásico o moderno, con respecto de la política hacendaria de un país, son factores determinantes en la elaboración de dicha política, por esto consideramos de suma importancia establecer los cánones que rigen a estas dos doctrinas:

- (i) Desde un punto de vista meramente económico, las perspectivas de la hacienda clásica y de la hacienda moderna son diametralmente opuestas.

Como punto de partida, los hacendistas clásicos no admiten que el empréstito público sea una forma normal por medio de la cual el Estado obtenga ingresos. (3) Consideran igualmente que si se requiere de un empréstito este deberá de emplearse para circunstancias de carácter excepcional. Para esta corriente lo ideal para una sana economía radica en mantener un presupuesto equilibrado y una deuda pública reducida, por lo tanto, un presupuesto desequilibrado y una deuda creciente constituyen los peores enemigos de la estabilidad económica de un país.

(3) Faya Viezca Jacinto "Finanzas Públicas" México 1981 Ed.
Porrúa, Pág. 198.

(ii) Por otro lado los hacendistas modernos, consideran que la Deuda Pública en términos generales, constituye un activo nacional, provechoso para la comunidad que permite al Estado procurarse el goce y la disposición de capital ajeno, siempre y cuando los recursos obtenidos a través del empréstito, se apliquen de manera sensata y en renglones productivos.

Por lo tanto, si el estado aplica los recursos económicos obtenidos de un empréstito para revitalizar y fortalecer los sectores productivos del país, la Deuda Pública puede entonces considerarse como un medio normal por el cual el Estado puede obtener ingresos.

(iii) La posición de México ante estas dos Doctrinas la podemos extraer del marco jurídico que regula la Deuda Pública, ya sea desde sus aspectos Constitucionales, como de la legislación concretamente aplicable a la Deuda Pública que con más detalle trataremos en el capítulo correspondiente de este trabajo, sin embargo podemos afirmar que nuestro país se inclina por el concepto moderno de deuda pública, como se desprende del artículo 73 fracción VIII faculta al Congreso de la Unión: "para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para

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

El artículo anteriormente invocado permite al Ejecutivo Federal celebrar empréstitos no solo de emergencia, tales como los derivados de una guerra o la alteración del orden social, etc. sino también para la ejecución de obras diversas, difiriendo de esta manera con los canones que rigen las políticas de los hacendistas clásicos.

En este sentido la contratación de empréstitos se reconoce como válida para celebrar otros créditos exigibles.

En este momento se hace importante establecer que el destino de los recursos económicos obtenidos a través de empréstitos a cargo de la Nación, es de vital importancia. El cuidar que estos recursos se apliquen correctamente, es facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con el artículo 3 de dicho

ordenamiento y en concordancia con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; establece que 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.

De lo anterior claramente se desprende que México considera a la Deuda Pública como un medio alternativo para hacerse de recursos que a la vez permite trasladar y repartir la carga financiera de una manera más justa dentro de la generación presente y las generaciones futuras, acogiéndose de esta manera a los pensamientos de los hacendistas modernos.

d) CLASIFICACION DE DEUDA PUBLICA EN INTERNA Y EXTERNA.

A fin de ubicar el desarrollo de este trabajo y para una mayor comprensión del tema, es necesario establecer las diferencias que existen entre la deuda interna y externa:

La legislación aplicable no hace una diferenciación de estos dos tipos de endeudamiento público, sino

solamente se limita a establecer en el artículo 2o. de la Ley de Deuda Pública, que para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- (i) La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; (ii) la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; (iii) los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y (iv) la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Es importante recordar que para efectos de la Ley de Deuda Pública, dicha deuda se constituye por las obligaciones en pasivo, directas y contingentes derivadas de financiamientos a cargo del Gobierno Federal.

Dicha Ley en su artículo 9o, establece que el Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las Entidades del Sector Público Federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el presupuesto de egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal.

El artículo 10o. del citado ordenamiento jurídico, igualmente hace mera referencia a estos tipos de deudas, estableciendo que, el Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al 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 del juicio suficientes para fundamentar su propuesta.

Existen acepciones jurídicas y económicas que pretenden establecer la diferencia entre la Deuda Interna y Externa:

- (i) Desde un punto de vista jurídico, la distinción entre el empréstito interno y el externo es que en los primeros el prestamista se sujeta a la potestad legislativa del Estado prestatario, por lo que no podrá modificar los términos del empréstito, por lo tanto es el Estado que en forma unilateral establecerá los términos y condiciones del empréstito. En el segundo, es decir, en los externos el contrato donde quedan estipuladas las cláusulas del empréstito no podrán ser modificadas unilateralmente por el Estado (4).

- (ii) Desde un punto de vista económico, la deuda es interna cuando el dinero que el Estado obtiene por el préstamo, proviene de la misma economía nacional; por el contrato la deuda externa, se refiere al dinero prestado por economías foráneas.

La diferencia real es que, si se toma el préstamo del exterior, se incrementa la riqueza interna del país, lo que no pasa si el empréstito es contratado con una fuente local. Por lo anterior consideramos que la carga financiera que representan estos dos tipos de endeudamientos, es el factor que las mantiene separadas, ya sea desde un punto de vista económico o jurídico, ya que el pago de la deuda interna se hace por una corriente de recursos fiscales de los contribuyentes hacia los tenedores de los títulos representativos de la deuda (bonos de ahorro nacional, petrobonos, cetes, etc.). Todo esto ocurre dentro del mismo grupo socio-económico sin que se afecte a su economía interna. El país no se enriquece ni se empobrece cuando la deuda interna se paga lo que no se puede decir por lo que respecta a la deuda externa, pues su servicio y amortización requieren de la salida de bienes y recursos del país deudor al acreedor. Los empréstitos internacionales efectivamente "se pagan".

(5)

(5) Cortina Alfonso "Curso de Política de Finanzas Públicas de México, 1977, Ed. Porrúa, pág. 268 y 269

e) DIFERENCIA ENTRE DEUDA PUBLICA Y DEUDA PRIVADA

Desde un punto de vista meramente jurídico, podríamos afirmar que la diferencia entre Deuda Privada y Pública, nace en relación directa a la naturaleza de los sujetos que contratan un crédito ya sea interna o externamente, el artículo 1 de la Ley de Deuda Pública establece que la Deuda Pública esta formada por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo del (i) Ejecutivo Federal y sus Dependencias, (ii) el Departamento del Distrito Federal, (iii) los Organismos Descentralizados, (iv) las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, (v) las Instituciones que presten servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de finanzas, y (vi) los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o algunas de las entidades mencionadas en las Fracciones a (ii) al (v).

Es decir, la Deuda Pública es aquella que previa autorización legislativa es concertada por un organismo público y a cargo del crédito de la nación.

Por otro lado, la Deuda Privada es aquella concertada por el sector privado siendo el crédito contraído a cargo de sus economías individuales.

Ahora bien, desde un punto de vista económico encontramos que se diferencian substancialmente, ya que si bien es cierto que la economía pública y la privada tratan de distribuir sus gastos de manera que obtengan mayores beneficios, para la economía privada sus ingresos no deben ser menores que sus desembolsos; para la economía pública, no siempre es así, ya que éstos pueden sobre-pasar a aquellos sin que se constituya un déficit que orille a la bancarrota estatal; por el contrario, como lo vimos en páginas anteriores, un aumento de los gastos del Estado puede traer como consecuencia un aumento de ingresos debido a que los gastos correctamente empleados siempre serán una inversión que aumenta la capacidad productiva de la comunidad. "Pero siempre considerando que el propósito de las importaciones de capital extranjero es ayudar a acelerar el proceso de crecimiento económico aumentando el nivel de inversión".
(6)

Así, los empréstitos que el Estado concerta no constituyen en sentido estricto verdaderos préstamos. La obligación del Estado entonces no puede compararse jurídica y económicamente con la obligación que contrae un particular; si para este existe una verdadera disposición de fondos por una promesa de pago, para el Estado no es más que una transferencia de fondos dentro de un mismo grupo social,

(6) Pieter Lieftinck, External Debt and Debt Bearing Capacity of Developing; Essays in International finance No. 51, Princeton University 1966.

político y económico, cuya conveniencia se determina por la mayor o menor capacidad económica de los sujetos del impuesto y del ahorro interno del país.

Es conveniente aclarar que lo anterior es aplicable siempre y cuando se trate de una Deuda Pública Interna ya que si nos trasladamos al otro aspecto de la Deuda Pública Externa, las características de diferenciación se reducen considerablemente ya que, tanto del punto de vista jurídico como del económico, la Deuda Pública Externa y Privada están revestidas de matices similares, es decir, la Deuda Pública exterior es la que mayor semejanza puede tener con la Deuda Privada, al constituir una transferencia de la disposición de fondos de un Estado a otro o de un organismo financiero ajeno al Estado, gravitando la carga sobre el Estado deudor en un espacio de tiempo en el cual se efectúa el pago. (7)

Como se desprende del inciso anterior de este capítulo en el cual se hace una clara diferenciación de la deuda pública interna y externa.

(7) Ehberg CT. "Principios de Hacienda Pública", Barcelona, 1944 Pág. 123.

f) HISTORIA DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA MEXICANA:

Con el propósito de comprender los orígenes y el desarrollo de la Deuda Pública Externa de México hasta nuestros días, es necesario recurrir a los antecedentes históricos, tanto de la hacienda pública como de la economía de la Nueva España, ya que en la época colonial el virreynato contrató varios empréstitos y no obstante que contuvieron repercusiones, no los tomaremos en cuenta por la independencia de México, por este motivo nos referimos a los empréstitos contraídos a partir de 1821.

No obstante lo anterior, es importante mencionar que en 1814 en los primeros meses de independencia, la deuda de México consistía en 35 millones de pesos que se debían a particulares y corporaciones, y 33 millones que se debían a otros ramos del Erario Español, lo cual sumado a 2 millones de pesos de intereses vencidos arrojaba un total de más de 70 millones de pesos.

(i) El Decreto de 1822

Por decreto de 25 de junio de 1822 se autorizó a Iturbide para contratar un préstamo de 25 a 30 millones de pesos, operación que celebró el Gobierno con Diego Barry, hasta por 10 millones de pesos, en la obligación de adelantar 1 millón de pesos en cobranzas, como así lo hizo Barry. El

Gobierno fué víctima de Barry, quien aparentemente era un aventurero que trató de vender el contrato a quien pudiera hacer efectivo el préstamo.

En vista del fracaso al presentar para su pago las cobranzas giradas por Barry, Iturbide apoyado por la Junta Instituyente, poco antes de la disolución del Congreso en el mes de octubre, se apoderó de la conducta de plata de los comerciantes en el Fuerte de Perote. El "botín" ascendió a \$1'220,874 pesos.

Iturbide trata de excusar esta medida en sus memorias:

"No había fondos para mantener el ejército, los funcionarios públicos no estaban pagados, todos los recursos nacionales estaban agotados" (8)

La desordenada recaudación de los empréstitos, los desórdenes políticos y el desfaldo del Gobierno de Iturbide obligaron al Congreso a expedir el 10 de mayo de 1823 un decreto para la negociación de un empréstito hasta por la cantidad de 8 millones.

(8) Jun Bazant "Historia de la Deuda Exterior de México (1823-1946) México: Ed. Colegio de México, 1968 Pág. 15

En virtud de lo anterior, el Gobierno comisionó al Sr. Francisco de Borja Migoni para que contratara el empréstito con la casa de B.A. Goldschmidt y Cía. de Londres. El empréstito ascendía a 3'200,000 libras esterlinas que al tipo de cambio equivalían a 16 millones de pesos.

Por desgracia, el temor de una reconquista dió por resultado que las condiciones del préstamo no fueran tan favorables como se había deseado.

Se garantizó el empréstito con hipoteca, dividida en 24,000 bonos de 100, 250 y 500 libras. Los bonos causarían un interés de 5% anual, que empezaría a correr a partir del 1o de octubre de 1823, y se pagaría en Londres.

Se vendieron a la casa Goldschmidt y Cía. los bonos al precio de 55 libras por cada 100 expresados en la hipoteca. Del precio de venta todavía se deducían cinco libras de comisión, es decir el Gobierno recibiría 8 millones de pesos en efectivo con la obligación de pagar 16 millones y además abonaría 5% de intereses sobre los 16 millones estipulados en el contrato. El Gobierno empezó a pagar los dividendos en abril de 1824, cuando todavía no recibía la totalidad del crédito.

Esta práctica o ensayo financiero que costó a la joven república más de 10 millones de pesos, no mejoró por otra parte, la situación económica del país, pues el empréstito se empleó en la compra de buques, armamentos y vestuarios completamente inútiles, en vez de aplicarlo para mejorar la economía interior.

(ii) La Experiencia Lizardi

En 1836, se nombra a la casa F. Lizardi y Cía. como representantes financieros de la República Mexicana en Londres. Quienes se encargaron de todos los detalles de la difícil conversión de 1837. Por éstos y otros trabajos análogos se acostumbraba a pagar una comisión que oscilaba entre el 1 y el 1.5%. En esta ocasión México por primera vez iba a ser representado por una casa mexicana.

Sin embargo, la casa Lizardi solicitaba el 6% sobre el monto total de la conversión de los bonos.

El Gobierno no estaba dispuesto a acceder a estas peticiones a pesar de que se trataba de personas muy influyentes. El Gobierno ofreció una comisión del 2%, no conformes los agentes solicitan una comisión del 2.5%, a Lucas Alamán le pareció excesiva por

considerar que los agentes anteriores solo habían cobrado el 1% por operaciones semejantes.

Además de cobrar comisiones elevadísimas, la casa Lizardi logró autorización para una emisión clandestina de bonos. En virtud de ésta, la casa había emitido fraudulentamente bonos activos por 630,532 libras esterlinas. Cuando se descubrió el excedente de bonos el Gobierno autorizó a la casa Lizardi para emitir mayor cantidad de bonos y cubrir con su importe las comisiones.

El violar el convenio de 1837 que facultó a la casa Lizardi a emitir un número de bonos muy inferior al que puso en circulación. Obligó al Gobierno Mexicano a nombrar por acuerdo del 5 de abril de 1845, en sustitución de la casa Lizardi a Juan Schneider y Cía., ya que después de la irracional emisión de Lizari, la deuda ascendía a 9'247,922.02 libras esterlinas. (9)

(iii) El Convenio de 1847

En el año de 1846, estaba pendiente de liquidarse

(9) Bazant Jan Op. Cit. Pág. 60

tres dividendos de los bonos activos que había emitido el Gobierno con anterioridad. A fin de llegar a un arreglo con los tenedores, el Sr. Murphy, Ministro de México en Londres, propuso la emisión de un nuevo empréstito por la cantidad de 10'241,650.00 de libras.

Se destinó al pago de intereses y amortización de este nuevo empréstito el 20% de los productos por derechos de las aduanas de Veracruz y Tampico; los derechos por exportación de platas por los puertos del Pacífico y 1'412,500 pesos anuales de la renta que producía el tabaco.

Después de tres resoluciones contradictorias que sucesivamente se fueron recibiendo en Londres hechas por tres distintos Ministros de Hacienda. El Presidente Antonio López de Santa Ana ratificó el convenio el 27 de julio de 1847, una vez aprobado el convenio la República quedó obligada a pagar anualmente 3'327,853 pesos.

(iv) Conversión de 1850.

El estado de guerra con los Estados Unidos hizo que México no pudiera abonar ni un solo centavo para los pagos derivados del convenio anteriormente citado.

Como consecuencia de esta guerra, México recibió una indemnización por el territorio cedido de 15 millones de pesos. Los acreedores del país, solicitaron del Gobierno que parte de la indemnización debía aplicarse al pago de sus créditos, ya que el territorio que pasó a poder de los Estados Unidos constituía parte de la hipoteca de la deuda. No pudo conseguirse al celebrarse el Tratado de Guadalupe, que los Estados Unidos se obligaron en todo o en parte a una deuda cuya hipoteca iba a quedar en su poder, el Sr. Guillermo P. Robertson, en su carácter de representante del "Comité de Tenedores de Bonos Mexicanos" llegó a México en marzo de 1849, con este comité negoció Manuel Payno, Ministro de Hacienda desde el 4 de julio celebrándose un convenio con el Gobierno que fué aprobado por la ley de 14 de octubre de 1850.

Una vez aprobado el convenio, el 10 de mayo de 1851, Payno llegó a Londres siendo enviado especial de su Gobierno para efectuar la Conversión; llevando en sus manos un certificado por \$2'500,000 de la indemnización norteamericana, pero hubo problemas: el Gobierno de los Estados Unidos se negó a pagar el certificado, alegando que el tratado de Guadalupe lo obligaba a pagar la indemnización en la Ciudad de México.

En mayo de 1952, el Gobierno Mexicano entregó el equivalente de esta suma en plata al agente de los tenedores de bonos de México.

(v) La Intervención Francesa.

La mala situación del Gobierno Nacional en el año de 1865, demandaba la inversión de fuertes cantidades a fin de hacer frente al invasor, por lo que se autorizó al General Carbajal a emitir 30 millones de bonos que llevaron su nombre. Se negoció el empréstito con la casa John W. Corlies y Cía., cobrando por concepto de emisión UN MILLON de pesos, aún cuando no se vendieron todos los bonos únicamente se emitieron en este empréstito bonos por valor de \$2'925,450.00 pesos al 67% de su valor. De esta emisión se pagó a la casa Corlies su comisión, por tal motivo el Gobierno solamente recibió 1'925,540 pesos, que se emplearon en la adquisición de armamento y parque.

Con menos de 2 millones la República ganó la guerra, mientras que el Imperio empleó 50 veces más en perderla.

El monto total de los préstamos contraídos en París por Maximiliano mediante créditos otorgados en 1864 y 1865 ascendía aproximadamente a \$100'000,000.00

El triunfo de Juárez afectó profundamente la cuantía y la estructura de la deuda exterior, ya que se desconoció la deuda contraída por Maximiliano en Miramar y en París.

(vi) El Crédito Speyer

El 7 de mayo de 1912 el Congreso dió las bases sobre las cuales el Ejecutivo debería celebrar un empréstito por 10 millones de dólares. El Gobierno lo negoció con la Casa Speyer y Co., de Nueva York y Speyer Bros. de Londres, firmando el contrato el 5 de julio de 1912.

Por decreto del 30 de mayo de 1913 se autorizó un empréstito hasta por 20 millones de libras esterlinas. Destinándose de esta cantidad 41 millones de pesos para liquidar a la casa Speyer, y 12 millones al pago de la deuda anterior a los demás casas prestamistas, 4.5 millones al pago del déficit de los ferrocarriles y 30 millones para vestuario y sueldos de los militares. Garantizándose con el 38% de los impuestos de importación y exportación que no fueron afectados por las garantías concedidas a las emisiones de 1899 y 1910. El empréstito vencía el 31 de mayo de 1923 pero mediante el convenio de 1922 se prorrogó hasta 1933.

El convenio de junio de 1922, aprobado el 29 de septiembre del mismo año comprende la deuda exterior de México desde el empréstito de 1885 hasta el empréstito de Huerta de 1913, convierte todos ellos a moneda americana e incorporá al pasivo del Gobierno el de los ferrocarriles, que sólo por capital asciende según ese convenio a 242,361,000.00 dólares. De este modo el total de la deuda reconocida se fija en 507'457,000.00 de dólares.

La mala condición económica del país no permitió que el Gobierno cumpliera con el convenio; sin embargo, con la intención de cumplir con sus compromisos recurrió en ayuda a sus mismos acreedores, mismos que se negaron a prestar dicha ayuda. En consecuencia, por decreto de 30 de junio de 1924, se suspendió el pago de la deuda exterior.

El 23 de octubre de 1925 se celebró un nuevo convenio con el comité internacional de banqueros que es conocido con el nombre de enmienda "Pani"; en el convenio se desincorpora la deuda de los ferrocarriles que importaba 63'964,672.00 pesos.

(viii) La deuda ferrocarrilera:

El Estado, a fin de llevar a cabo las obras necesarias para satisfacer las exigencias de transporte de nuestra patria y en virtud de que las

compañías ferrocarrileras, todas ellas formadas por capitales extranjeros, no cumplían con sus propósitos, obligaron al Gobierno a proporcionar recursos, ya sea directamente a través de subsidios o garantizando las obligaciones emitidas por aquéllas, comprometiendo así el crédito de la nación a tal grado que en 1922 la deuda ferrocarrilera ascendía a 507'457,000.00 de dólares. Tendríamos forzosamente que aumentar a esta suma en más de doscientos millones de dólares por intereses vencidos y por la indemnización por la expropiación de los bienes de los ferrocarriles nacionales de 13 de junio de 1937. El convenio, en el cual se estipularían la forma de pagar la deuda de los ferrocarriles, se firmó el 20 de febrero de 1946.

- (ix) En 1929 se suspende el servicio de la Deuda Exterior y en ese mismo año, el Gobierno de México solicitó al comité de tenedores que realizara una revisión de la situación hacendaria del país con el objeto de mostrar la insolvencia en que se encontraba México y lograr una prórroga en la obligación de sus pagos.

Como resultado del cálculo de las obligaciones que México tenía con el exterior se fijó un total de \$1,749'015,132.00 durante el mandato del Ing. Pascual Ortiz Rubio.

- (x) En 1932, se estableció un nuevo convenio conocido con el nombre de "Convenio Montes de Oca-Lamont", este convenio básicamente especificaba que:

El total de las obligaciones con el exterior ascendía a \$1'021,367,060.00 significando una reducción de \$267'493,240.00 dólares a 45 años, dividida en 2 series de aproximadamente el mismo monto cada una destinadas a canjear títulos primitivos; el interés pactado sería de 5% a partir del quinto año, durante los primeros años el interés variaría entre el 3 y 4%.

- (xi) En 1934, se inicia una política de nacionalizaciones con el Gra. Lázaro Cárdenas, se efectuó la de los Ferrocarriles Nacionales de México en 1937 por medio de la transferencia del 49% de las acciones que estaban en poder de extranjeros.

En este mismo año se creó la Comisión Federal de Electricidad y se llevó a cabo la nacionalización del petróleo en 1938 a través del decreto de expropiación de las compañías petroleras manejadas por la Royal Dutch-Shell y la Standard Oil Co.

(xii) En 1940 la Deuda Exterior de México se había incrementado como consecuencia de la suspensión de pagos de servicio de la deuda desde 1929, así como por las expropiaciones y nacionalizaciones realizadas; además se agregó a la Deuda Exterior un monto por reclamaciones por parte de extranjeros por daños causados por la Revolución.

(xiii) La Segunda Guerra Mundial:

La participación de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial hizo necesario que dicho país contara con un máximo de seguridad con su frontera sur, lo que podía obtener únicamente si hacia de México un amigo, para así poder dedicar todo su esfuerzo en los mares y en otros continentes.

Por otra parte, la situación de México mejoró notablemente, gracias a la repartición y la inmigración de capitales. Al aumento de la exportación y a otros factores, cosa normal en un país neutral como México en 1941.

Igualmente, el 19 de noviembre de 1941, se concluyó la Convención de Reclamaciones, en la cual, el Gobierno Norteamericano aceptaba la suma de 40 millones de dólares como saldo y finiquito por todas

las reclamaciones por los daños causados por la revolución y por las afectaciones agrarias.

Con el Gobierno del General Manuel Avila Camacho se reiniciaron las gestiones para un nuevo arreglo para el país.

El contenido de este convenio se puede resumir de la siguiente manera: El capital de las deudas no emitidas originalmente en dólares se convirtió a esta moneda a los tipos de \$4.85 por dólar y a 4.03 por libra esterlina, esta forma de computar el capital de las deudas significó reducciones de importancia de 509'516,222.00 dólares por capital e intereses, a solamente 49'560,750.00

A través de este convenio, México se comprometió además a realizar en un tiempo posterior el arreglo de la deuda ferrocarrilera; este arreglo se llevó a cabo mediante otro convenio firmado en 1946 en el cual se aceptó redimir títulos de las diversas emisiones que componían la deuda, en un plazo que vencería hasta 1975. A partir de este año se han cubierto con regularidad los compromisos con el exterior, mejorando así la imagen de México.

(xvi) La Pos-Guerra:

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial la situación financiera de México empezó a deteriorarse, a esto contribuyó por una parte que se haya, implantado una política gubernamental de industrialización llamada "Modelo Desarrollista", por medio del cual se otorgaron todo tipo de facilidades a inversionistas extranjeros y nacionales para que desarrollaran la industria en México; y por otra parte contribuyó el hecho de que los capitales extranjeros que se encontraban en el País comenzaran a emigrar al término de la guerra, descapitalizando a la nación.

Durante el Gobierno del Lic. Miguel Alemán (1946-1952) se encontraron muchas dificultades para mantener una política de desarrollo, por lo que se recurrió al financiamiento externo y con este objetivo, el país pasó a formar parte integrante del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y empezó a tener relaciones comerciales con Instituciones Privadas Norteamericanas como el Bank of America y el Chase Manhattan Bank.

Sin embargo, los créditos obtenidos no lograron corregir los déficits existentes por lo que en 1949 el Gobierno se vió obligado a devaluar la moneda de

\$4.85 a \$8.65 por un dólar, sin embargo, terminará rápidamente el equilibrio que esta situación ofrecía a México. En 1954 ocurrió otra devaluación del peso siendo \$8.65 a \$12.50 por un dólar.

Posteriormente se continuó recurriendo al financiamiento externo incrementándose los niveles de endeudamiento.

(xv) La Liquidación Anticipada.

Entrando así al Gobierno del Lic. Adolfo López Mateos durante este período (1958-1964), el hecho más sobresaliente en materia de Deuda Externa es que se procedió a la liquidación anticipada de la deuda externa contenida en el convenio de 1942, y parte de la comprendida dentro del convenio de 1946; e igualmente se liquidaron los adeudos derivados de la expropiación petrolera (ver incisos xiv), quedando concluida esta liquidación en 1963.

Continuándose con una política económica similar al Gobierno del Lic. Díaz Ordaz (1964-1970), al término de su mandato contaba con una deuda externa de 36'435,000. Esta cifra dada en 1970 nos servirá como punto de partida de la deuda pública externa en época actual. Durante los últimos 6 años la acción

particular de mayor importancia en relación con la deuda externa, la constituye el hecho de haber concluido los trabajos de restructuración de adeudos del Sector Público con la banca externa, cuyo vencimiento se encuentra en el fodo comprendido entre las fechas del 10. de agosto de 1982 al 31 de diciembre de 1984. El importante renegociado ascendió a 23 mil millones de dólares que representa un poco más de la tercera parte del saldo actual de la Deuda Externa del Sector Público.

De esta forma y de acuerdo con la cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1983 publicada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, dos hechos destacaron por su importancia: el primero lo constituyó el hecho de haber utilizado recursos crediticios externos en 13% por debajo del nivel autorizado por el Congreso de la Unión que fué de 5 mil millones de dólares, es decir, solo se utilizaban 4,352.4 millones de dólares y el segundo consistió en haber concluido el proceso de renegociación de la deuda externa del sector público.

Saldo de la Deuda:

El saldo de la deuda del sector público al 31 de diciembre de 1983 ascendió a 12,753.7 miles de millones de pesos. A la misma fecha la deuda

externa a cargo del Gobierno Federal ascendía a 1,780.4 miles de millones de pesos.

El saldo de la deuda de organismos y empresas ascendió al 31 de diciembre de 1983 a 5,513.4 miles de millones de pesos de los cuales el 69.1% pertenece a Deuda Externa.

Cabe mencionar que las entidades con montos mas significativos fueron Pemex, Compañía Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Ferrocarriles Nacionales y Conasupo. (10)

(xvi) Perfil de la Deuda:

En cuanto a la proyección de los vencimientos de capital, los mayores montos a erogar por el sector ocurrirán en 1987, cuando tendrán que cubrirse el 20.1% de la deuda total y a partir de 1989 se cubrirá otro tramo importante equivalente al 20.0%.

Sin embargo y tomando en consideración todo lo que en este apartado referente a la historia de la Deuda Pública Externa de México se ha recopilado y en base

(10) Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto.

a diversas declaraciones emitidas por los múltiples organismos financieros con los que el país mantiene relaciones podemos decir que, México tiene grandes posibilidades de continuar con una economía fuerte y por consiguiente de seguir siendo merecedor de importantes créditos internacionales para financiar su desarrollo económico, gracias a la adopción de medidas necesarias para hacer frente a los difíciles problemas económicos.

C A P I T U L O

II

	Page.
MEXICO Y LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES	37
a) Fondo Monetario Internacional	39
b) Banco Interamericano de Desarrollo	46
c) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	51
d) Fuentes Privadas Internacionales de Financiamiento	57

C A P I T U L O I I

MEXICO Y LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES.
Como se afirmó anteriormente, el empréstito público constituye actualmente un poderoso instrumento del Estado para sus políticas de desarrollo económico. Igualmente establecimos que el empréstito se puede considerar como un medio normal y no únicamente extraordinario para obtener recursos a fin de financiar las necesidades públicas y el desarrollo económico.

La aparición de los poderosos organismos financieros internacionales que por finalidad tienen intervenir internacionalmente en el campo monetario o económico atendiendo a las políticas de los estados de donde nacen estos organismos, constituye uno de los cambios más importantes en materia de empréstitos públicos. Su política es fundamentalmente de fomento, orientada hacia el financiamiento de obras productivas encaminadas hacia el equipamiento industrial o el equilibrio monetario.

Entre estos organismos trataremos los que para México representan mayor importancia, como son el Fondo Monetario Internacional (FMI) el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y en términos generales, la banca privada internacional (BPI).

Desafortunadamente, los detalles de las operaciones financieras y las garantías exigidas por este tipo de organismos no son dadas a conocer por los Gobiernos en forma suficiente, los países prestatarios no tienen la costumbre de difundir con la suficiente amplitud las cláusulas de estos contratos de crédito, los cuales casi siempre están estructurados como préstamos bancarios de carácter privado (11) y aún que es generalmente conocido que en muchos de los casos este tipo de préstamos son de los llamados "créditos atados", créditos que en ocasiones son desfavorables para los países receptores del crédito, porque contiene cláusulas que obligan a comprar ciertas mercaderías y a éstas, ser transportadas utilizando los servicios de compañías de transportes y de seguros del país que otorga el crédito (12).

(11) Faya Viesca Jacinto, Op. CIT. Pág. 196

(12) Ibid, Pág. 197

Sin embargo, parece que el derecho contemporáneo se muestra más equilibrado y equitativo gracias a la presión de los países deudores y la necesidad de alcanzar la estabilidad cambiaria y económica entre los países. Por lo anterior trataremos a cada uno de los organismos mencionados anteriormente dando sus características generales:

a) Fondo Monetario Internacional.

Desde su establecimiento, el FMI como una de las organizaciones de las Naciones Unidas adoptada en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, celebrada el 22 de julio de 1944, en Bretton Woods New Hampshire, Estados Unidos de Norte América, ha jugado un papel muy importante en la comunidad financiera como el órgano central de dicha comunidad, en virtud de que cuenta con una amplia jurisdicción, un gran número de miembros así como una gran cantidad de recursos.

A la fecha, un gran número de países se han unido al FMI (los miembros únicamente podrán ser "Estados"), a través de los créditos otorgados por el Fondo a sus miembros, se permite que oportunamente se corrijan desajustes en sus balanzas de pago sin recurrir a medios que puedan resultar perniciosos para la prosperidad nacional o internacional.

Sin embargo, el papel actual del FMI varfa dependiendo de las necesidades particulares de cada estado miembro.

En los créditos privados otorgados por bancos comerciales a un Estado Soberano, el papel del Fondo podrá ser de cautela en contra del surgimiento de dificultades nacionales en el ámbito monetario, ya que es de suma importancia para los bancos crediticios internacionales que el país acreedor sea elegible para usar recursos del FMI como último recurso. (13)

1. De acuerdo con el artículo I del texto enmendado del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional* aprobado por el Senado, según decreto publicado en el D.O. del 31 de diciembre de 1945, y la segunda enmienda según decreto publicado en el D.O. del 31 de diciembre de 1976; los fines del Fondo Monetario Internacional son:

(13) Memorandum "Major Factors Governing the Eligibility to use the General Resources of the International Monetary Fund" elaborado por Sherman and Sterling N.Y (la traducción es propia).

* El texto en inglés (sólo el texto en inglés es auténtico) puede verse en Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México, Senado de la República, México 1922, Tomo IX, Págs. 497-538

- (i) Fomentar la cooperación monetaria internacional mediante una institución permanente que constituya un mecanismo de consulta y colaboración en problemas monetarios internacionales; (ii) facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir de ese modo al fomento y mantenimiento de altos niveles de ocupación y de ingresos reales y al desarrollo de recursos productivos; (iii) fomentar la estabilidad cambiaria, procurar que los países miembros mantengan regímenes cambiarios ordenados y evitar depreciaciones cambiarias competitivas; (iv) coadyuvar al establecimiento de un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes y a la eliminación de restricciones cambiarias que entorpezcan la expansión del comercio mundial; (v) infundir confianza a los países miembros, poniendo a su disposición temporalmente los recursos generales del Fondo bajo las garantías adecuadas. (vi) de acuerdo con lo que antecede, acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros.

2. El Código de Buena Conducta Monetaria:

La introducción de un código de conducta monetaria fué en su tiempo, el aspecto más novedoso de los acuerdos de Bretton Woods, en tanto que venía a limitar la soberanía monetaria estatal, que hasta aquel entonces se había

mantenido al margen de toda regulación jurídica internacional. (14)

El Código de Buena Conducta Monetaria está formado por un conjunto de obligaciones asumidas por los estados miembros; ese conjunto de obligaciones está formado por las siguientes:

- (i) La obligación de los estados es adoptar un régimen cambiario compatible con sus obligaciones y hacérselo saber al FMI (Art. IV, 2, a)
- (ii) Obligación de informar al FMI en materia de regímenes cambiarios (Art. IV, 2, a y 3)
- (iii) La obligación de no establecer restricciones a los pagos por transacciones corrientes sin la autorización del FMI (Art. VIII, 2, a)
- (iv) Obligación de respetar las disposiciones internas de otros estados miembros, en materia de control de cambios. (Art. VIII, 2, b)

(14) Fernando Vázquez Pando "Introducción al Estudio Jurídico del Sistema Monetario Internacional" Jurídica Anuario Pág. 602

(v) Obligación de no recurrir a prácticas monetarias discriminatorias (Art. VIII, 3)

(vi) Obligación de mantener la convertibilidad externa de su moneda mediante la compra de saldos en poder del país miembro solicitante, siempre que tales saldos sean recientes y deriven de transacciones corrientes, o bien que la convertibilidad sea necesaria para que el solicitante haga pagos por transacciones corrientes. (Art. VIII, 4)

(vii) Obligación de proporcionar información al FMI (Art. VIII, 5)

(viii) Obligación de consultar con otros países miembros (Art. VIII, 6); y

(ix) Obligación de colaborar en cuanto a políticas referentes a activos de reserva (Art. VIII, 7)

3. Los Derechos Especiales de Giro (D.E.G.):

Básicamente consisten en el derecho a comprar al FMI moneda de otros estados miembros o D.E.G., a cambio de moneda del Estado que desee efectuar la compra.

Ese derecho es limitado y condicionado, en tanto, el país debe sujetarse a las políticas establecidas por el FMI en la materia (Art. V, 3, b) como sigue:

- (i) Sólo puede ejercerse cuando es necesario debido a la posición de la balanza de pagos o de reserva del solicitante.

- (ii) La compra no debe dar lugar a que las tenencias del FMI en la moneda del solicitante exceden del 200% de su cuota. México cuenta con una cuota de 90 millones de dólares de Estados Unidos de América de acuerdo con la segunda enmienda de 1976.

Dado a que esta asistencia tiene por objeto que el estado miembro haga frente a sus dificultades monetarias temporales, existe la obligación a cargo del miembro que la ha obtenido, de recomprar su moneda.

México, con el fin de buscar corregir el desequilibrio económico del país y restaurar un proceso de crecimiento económico sano, acordó con funcionarios de FMI, que la técnica de flotación dentro del régimen de libre convertibilidad del peso

mexicano, era precisamente la adecuada para hacer frente, tanto a los problemas de competitividad como a las fuertes presiones especulativas.

Igualmente, y con el fin antes mencionado y como apoyo al programa económico mexicano, se acordó en adoptar políticas tendientes para lograr competitividad exterior, precios y salarios, regulación monetaria y crediticia y, especialmente, el restablecimiento del equilibrio en las finanzas públicas incluyendo un nivel adecuado de ahorros del sector público que reduzca el desequilibrio fiscal.

Como dijimos, México es receptor formal del aval de FMI para su programa de ajuste económico, así como receptor de importantes apoyos económicos. (15)

A manera de ejemplo de estos apoyos financieros podemos mencionar que el FMI ha otorgado a México la mayor ayuda aportada que a cualquier otro país latinoamericano.

(15) "Austeridad bajo normas indicadas" SHCP Numérico 25 Oct. 76

De lo anterior podemos comprender que las opiniones, sugerencias y recomendaciones del FMI para estabilizar nuestra economía que nos han dejado un sabor amargo, son el resultado del trabajo de una compleja organización monetaria internacional, por lo tanto, considero que hay que admitir que las recomendaciones hechas por el fondo, son teóricamente correctas, sin embargo, hay que agregar que no es en las oficinas de esa compleja organización monetaria donde se sienten en carne propia los problemas nacionales.

b) Banco Interamericano de Desarrollo.

- (i) Con el movimiento del panamericanismo (1889-1890) surgió la idea de crear una institución financiera para servir los intereses de este hemisferio.

Sin embargo, la naturaleza de esta institución, antes de convertirse en una realidad palpable y como originalmente fué concebida, atravesó por un gran número de modificaciones en afán de adaptarlo a las necesidades particulares de esos momentos históricos. Debido a lo anterior, el Banco se concibió como un Banco Comercial, cuyas actividades se extenderían y se reconocerían por todo el Continente Americano. Posteriormente, se pensó que sería más útil concebirlo como una especie de banco

central para el hemisferio, es decir, como el banquero de los bancos centrales latinoamericanos. Pasado el tiempo fué considerada la idea de que la institución, al crearse debería promover el cambio social de la región.

Finalmente, en 1959, del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos, surgió la creación del BID como la institución mas adecuada "para complementar la acción financiera internacional".
(16)

- (ii) De acuerdo con el convenio constitutivo del BID, este enfocará su atención y recursos hacia América Latina buscando como prioridad básica la promoción del desarrollo económico y social de los países del área (17).

Igualmente contribuirá a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual o colectivo, de los países miembros.

Con tal finalidad el BID deberá:

- (i) Promover la inversión de capitales públicos y privados para el desarrollo; (ii) utilizar su propio capital y los

(16) Green Rosario "El endeudamiento público externo de México"
Ed. Colegio de México, 1976 Pág. 43

(17) Maschake Arturo "La creación del BID" CELA Pág. 233

fondos que obtenga en los mercados financieros, así como los demás recursos de los que disponga, para el financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que contribuyan mayormente al crecimiento económico de dichos países; (iii) estimular la inversión privada en proyecto, empresas y actividades que contribuyan al desarrollo económico; (iv) complementar las inversiones privadas; (v) cooperar con los países miembros hacia una mejor utilización de sus recursos y la promoción y crecimiento de su comercio internacional; (vi) proporcionar asistencia técnica para preparación, financiamiento y ejecución de sus planes y proyectos de desarrollo. (18)

(iii) Préstamos autorizados a México

Desde su creación hasta el 30 de junio de 1983, el Banco Interamericano de Desarrollo ha autorizado 111 operaciones de préstamo a México por un monto neto total, descontando cancelaciones pedidas por México de 2,817.3 millones de US dólares, como contribución al financiamiento de proyectos cuyo costo total asociado se estimaba, a la fecha de las aprobaciones, en US\$7,909.9 millones. Dichos préstamos se otorgaron con cargo a los diversos fondos que el Banco maneja según el siguiente cuadro:

<u>Fondo</u>	<u>Clasificación</u>	<u>No. Préstamos</u>	<u>Monto Total</u> <u>US\$(Miles)</u>	<u>Tasa Interés</u> <u>Promedio</u>
Recursos				
Ordinarios				
de Capital	Duros	56	1'205,936	7.3
Operaciones				
Especiales	Blandos	33	549,366	3.5
Capital				
Interregional	Duros	13	1'027,502	7.8
Fiduciario				
Progreso				
Social	Blandos	8	34,928	1.6
Canadiense	Blandos	1	<u>112</u>	<u>0.0</u>
				<u>1/</u>
T O T A L:		111	2'817,844	7.0

Los 111 préstamos señalados financian 91 proyectos o programas, ya que en algunos casos el Banco ha otorgado su financiamiento sobre la base de una combinación de fondos duros y blandos, según la naturaleza socio-económica de dichos proyectos o programas.

De la suma antes indicada, al 30 de junio de 1983, los desembolsos efectuados ascienden a US\$2,148.7 millones o sea el 76.3% del monto de los contratos suscritos.

(vi) Las características de estos créditos es que son otorgados en condiciones flexibles para evitar que agudicen problemas de balanzas de pagos. Son créditos ordinarios, si están financiados con el capital del banco y reembolsados sólo en las condiciones de estos contratos se estipula el destino que se dará a los recursos obtenidos, se anexa la descripción del programa aclarando su costo total como parte integrante del contrato (19) los plazos para la amortización que fija el BID oscilan entre 10 a 20 años, dependiendo del proyecto de que se trate.

Las amortizaciones normalmente deberán hacerse semestralmente.

Los intereses se fijan según el fondo del cual provenga el préstamo como se puede apreciar del cuadro estadístico que antecede.

c) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: (BIRF)

Este organismo, fuente de financiamiento, fue constituido conjuntamente con el (FMI), en la Conferencia de Bretton Woods en 1944, e inicia operaciones en 1945.

El BIRF, es también conocido como Banco Mundial y cuenta con dos filiales: la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

Atendiendo al artículo 10. del convenio constitutivo del BIRF, como fines y objetivos tiene los siguientes:

- (i) "Contribuir a la obra de reconstrucción y fomento en territorio de sus miembros, facilitando la inversión de capital para fines productivos, incluso la rehabilitación de las economías destruidas por la guerra promoviendo la transformación de los medios de producción con el fin de satisfacer las necesidades de paz y estimular el desarrollo de los medios y fuentes de producción en los países de escaso desarrollo.

- (ii) Fomentar inversiones particulares en el extranjero mediante garantías o participaciones en préstamos u otras inversiones que hicieren inversionistas particulares; y cuando no hubiere capital disponible en condiciones

razonables, suplementar las inversiones privadas suministrando en condiciones adecuadas, fondos para fines productivos ya sea de su propio capital, de los fondos por él levantados o de sus demás recursos. '

- (iii) Promover un crecimiento equilibrado de largo alcance del Comercio Internacional y el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pagos, alentando las inversiones internacionales para que contribuyan al desarrollo de los recursos productivos de los miembros y ayudar así a aumentar la productividad, a elevar el estandar de vida y a mejorar las condiciones del trabajo en sus territorios.

- (iv) Coordinar los préstamos que haga o garantice con los empréstitos internacionales tramitados por otros conductos, en forma tal que se atiendan en primer término los proyectos grandes o pequeños que sean mas útiles y urgentes.

- (v) Dirigir sus operaciones con atención debida a los efectos que las inversiones internacionales puedan tener en la situación económica de los territorios de los miembros, y en la transición de la economía de paz que lleve a cabo sin contratiempo" (20)

En la actualidad los recursos del BIRF se han canalizado a financiar proyectos de infraestructura, como transporte, electricidad, telecomunicaciones, obras de riego, agricultura, educación e industrialización.

A partir de 1956 el BIRF adquirió una estructura muy particular actuando como tres instituciones a la vez.

- a. Cuando otorga sus préstamos en condiciones comerciales por lo que se refiere a plazos y tasa de interés, la institución actúa como BIRF.
- b. Cuando invierte dinero en la empresa sin que se requiera la intervención financiera internacional (CFI), y
- c. Cuando presta sin interés y a plazos muy largos, actúa como Asociación Internacional de Fomento (AIF)(21).

De acuerdo con los objetivos que persigue el BIRF, sus préstamos se conceden a plazos mayores de 5 años, que casi siempre son de 15 a 22 años con períodos de gracia hasta de 8 años. Sus tasas de interés fluctúan entre el 7 y 8% siguiendo la tendencia hacia el alza que se registra en el mercado financiero internacional.

(21) Green Rosario, Ibid Pág. 39-40

Instituciones filiales del BIRF

b) Corporación Financiera Internacional (CFI)

En virtud de que el BIRF se encontraba limitado por sus propios estatutos para promover directamente a la empresa privada, en 1956, se estableció la CFI como filial del BIRF.

Como objetivos fundamentales de esta corporación podemos señalar los contenidos en el artículo lo de su convenio constitutivo:

- (i) Ayudará conjuntamente con inversionistas privados al financiamiento de la organización y expansión de empresas privadas productivas que contribuyan al desarrollo de los países miembros mediante inversiones sin garantía de cumplimiento del gobierno en cuestión, en los casos en que el capital privado no se encuentren cantidades suficientes y en condiciones razonables.

- (ii) Tratará de relacionar las oportunidades de inversión, el capital privado local y extranjero, y la experiencia administrativa;

- (iii) Tratará de estimular y de ayudar a la creación de condiciones que favorezcan el flujo privado local y extranjero, hacia una inversión productiva en los países miembros (22).

Entre las empresas mexicanas apoyadas por la corporación financiera internacional encontramos: Fundidora Monterrey, S.A.; Tubos de Acero de México, S.A.; Industrias del Hierro, S.A.; Mexinox, S.A. con un crédito de 15.6 millones de dólares, así como otro financiamiento por 1.2 millones de dólares para la construcción del Hotel Cancún Aristos, que forma parte del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) (23).

- c) Asociación Internacional de Fomento (AIF)
De acuerdo con el artículo 10 de su convenio constituido esta asociación tiene como objetivos los siguientes:

(22) Gazol Sánchez Antonio y Navarrete López Jorge, "Organismos Internacionales". Tomo I. México: CELA, 1966 Pág. 217-218

(23) Numérica Rev. de la SHCP No. 25 Pág. 13 1977

- (i) Promover el desarrollo económico, incrementar la productividad y de este modo, elevar el nivel de vida en las regiones menos desarrolladas del mundo, comprendidas dentro de los territorios de los miembros de la asociación, especialmente mediante la aportación de recursos financieros necesarios para atender a sus más destacadas necesidades de desarrollo en condiciones más flexibles y menos gravosas para la balanza de pagos que las que suelen aplicarse en préstamos comerciales, a fin de contribuir de este modo a impulsar los objetivos de expansión económica del BIRF, para secundar sus actividades. (24)

Los préstamos otorgados por esta asociación son en condiciones más liberales que los del BIRF, son préstamos a largo plazo y a bajas tasas de interés, para proyectos de infraestructura, otorgándose a países cuya necesidad de capitales es superior a su capacidad para suscribir préstamos en condiciones comunes. (25)

(24) Gazol Sánchez, A. y Navarrete López; Op. Cit. Pág. 68

(25) Márquez Padilla, Federico Javier, Los contratos mexicanos de crédito exterior. Tesis profesional (LD) seminario D. Int.
FD-UNAM México 1974 Pág. 41-42

d). Fuentes Privadas de Financiamiento.

La utilización de recursos obtenidos mediante esta vía, ha tomado un lugar preponderante en lo referente a financiamiento externo de los países en desarrollo, misma que se ha intensificado a partir de los años setenta y que aumenta cada vez más por presentar características mas atractivas que las fuentes antes mencionadas.

Las fuentes privadas están compuestas por: Bancos, Instituciones Financieras diversas y proveedores extranjeros.

(i) Bancos:

Dentro del grupo bancario, se citarán aquellas instituciones que han participado en la canalización de créditos a México en una forma importante.

Sobresalen en un primer lugar los Bancos Norteamericanos como el First National City Bank, Chase Manhattan Bank, Bank of America, Morgan Guaranty Trust Co., Manufacturers Hanover Trust Co. y Chemical Bank, consideramos a los seis mas importantes de este país, aún que existen otros que sin ser de gran magnitud son importantes ya que igualmente contribuyen a las dimensiones de la banca privada norteamericana.

En segundo lugar encontramos a los bancos privados mas importantes de Europa, tales como el Barclays Bank, de Gran Bretaña; Deutsche Bank, de Alemania; Swiss Bank Corporation, de Suiza y algunos bancos franceses que como otros son de importancia en esta región europea.

En tercer lugar, encontramos los bancos que recientemente han tenido ingerencia financiera en el país. Como son los bancos japoneses, tales como el Bank of Tokio, Dai Ichi Kangyo Bank, Sumitomo Bank, Fuji Bank y el Mitsui Bank.

Cuando estos bancos privados en forma regular conceden sus créditos, llevan a cabo una serie de operaciones que les permite evaluar individualmente las condiciones financieras de los países que requieren en cierta medida de créditos.

Como es lógico, estas operaciones se efectúan atendiendo a sus objetivos particulares, a su estructura como instituciones de crédito, a sus políticas de operación, políticas crediticias y a la disponibilidad de sus recursos.

Generalmente, estos bancos emplean, a fin de concretar estas operaciones, un sistema denominado "Riesgo-país" a fin de determinar o cuantificar el riesgo que corren al conceder dichos créditos.

El sistema riesgo-país antes mencionado, "abarca acontecimientos, tanto dentro del control del Gobierno como fuera de él; es decir, atiende todos los acontecimientos que puedan afectar el crédito o la inversión del banco, ya sea directa o indirectamente". (26)

Desde un punto de vista meramente comercial y considerando que dichos créditos se otorgan por la banca privada precisamente con ese carácter, dichos créditos se conceden a los países que presentan características de "buen riesgo".

En el caso de México fundamentalmente, se ha venido operando por medio de créditos conocidos como "créditos sindicados", tratándose básicamente de créditos en donde intervienen varios bancos, a menudo de nacionalidad diferente de donde la determinación nacional del préstamo por origen resulta difícil". (27)

(26) Green Rosario, Estado y Banca Transnacional en México. Ed. Nueva imágen, 1981, Pág. 166.

(27) Ibid, Pág. 134

C A P I T U L O

III

	Paga.
DISPOSICIONES JURIDICAS APLICABLES A LA DEUDA EXTERNA	64
a) Principios y Régimen Constitucional de la Deuda Pública	64
b) Análisis de la Ley de Deuda Pública	71
c) Análisis de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público	87
d) Análisis de la Ley de Ingresos de la Federación	94
f) Análisis al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1984.	96

Sin embargo, a partir del año de 1977, México ha tratado de diversificar esos créditos sindicados y empezó a realizar operaciones aisladas con grupos pequeños de bancos que funcionan como un número de participantes mínimos.

Los referidos créditos sindicados deben ser planeados y estructurados en forma tal, que satisfaga las exigencias de los diferentes bancos participantes y las del prestatario: siendo ésta la principal labor del banco líder bajo el cual cae la responsabilidad de la sindicación.

Es muy importante mencionar que todos estos créditos bancarios o comerciales, operan sobre la tasa base de intereses conocida como (LIBOR) London Inter-Banking Offering Rate (Tasa de Interés en el mercado de Londres), o de la Prime Rate (Tasa de Interés en el mercado de los Estados Unidos). Igualmente y dependiendo de las estipulaciones del contrato para cada crédito, se establecen sobretasas que fluctúan en porcentaje atendiendo al mercado de dinero.

Es conveniente hacer notar la diferencia que, instituciones como el FMI tienen como objetivo actuar en cuestiones cambiarias de moneda y los bancos privados tienen como finalidad cuestiones económicas, otorgando

préstamos a las naciones y a los particulares con garantías oficiales.

(ii) Instituciones Financieras Diversas:

El segundo lugar en orden de importancia como fuentes del financiamiento externo de origen privado, corresponde a estas instituciones.

Dichas instituciones, en igual forma que los bancos, sus créditos son otorgados en términos eminentemente comerciales en lo relacionado con las condiciones y tramitación de dichos créditos.

Principalmente se encuentran enmarcadas dentro de estas instituciones, las conocidas como financieras industriales de ventas al consumidor y las compañías arrendadoras.

En el transcurso de los años 1971-1973, por lo menos 605 entidades de diferentes partes del mundo básicamente de los Estados Unidos, Europa Occidental y Japón intervinieron por lo menos, en una operación de crédito a países en desarrollo como México. (28)

(28) Wionczek, Miguel S., "Endeudamiento Externo de los países en Desarrollo. México; Colegio de México, Pág. 15

Como características generales de los términos de contratación de estos créditos, podemos señalar que generalmente "sus tasas de interés son aproximadamente superiores al 10% con períodos de gracia de cinco años y plazos de amortización de 11 años aproximadamente." (29)

(iii) Proveedores Extranjeros:

Estos proveedores con frecuencia otorgan créditos a países en desarrollo, implicando esto una nueva modalidad de financiamiento internacional, pero ya contenida en nuestra legislación, ya que hay que recordar que el artículo 2o. de nuestra Ley General de Deuda Pública, establece que para efectos de dicha ley, se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: Fracción II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

Como lo definimos en páginas anteriores, pero con mayor énfasis en este tipo de créditos dada su naturaleza eminentemente comercial, dichos créditos son considerados generalmente como créditos atados.

Sin embargo, los créditos de proveedores han constituido para los países deudores, un instrumento para "reemplazar el financiamiento privado que en forma directa se contrata, proveniente de las instituciones y del mercado".

(29) Green Rosario, El endeudamiento.... Ob. CIT., Pág. 90-91

Los términos y condiciones de estos créditos, se basan en la unidad de Berna; integrada por las veintiséis instituciones mas importantes de seguros, de créditos, y de créditos de exportación tanto públicas como privadas, que en última instancia regulan el funcionamiento de los créditos de exportación en general. (30)

(30) Green Rosario, El Endeudamiento... Op. Cit. Pág. 102

C A P I T U L O I I I

DISPOSICIONES JURIDICAS APLICABLES A LA DEUDA EXTERNA.

- a) Principios y Régimen Constitucional de la Deuda Pública:
la fracción VIII del artículo 73 Constitucional establecía, hasta las reformas de 1946, como una de las facultades del Congreso la de "dar bases sobre los 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".

Los orígenes en el Derecho Público mexicano de esta facultad legislativa consagrada en el texto de la Constitución de 1917, se remonta hasta el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan, el 22 de octubre de 1814.

La regulación jurídica de la deuda pública en la Constitución de 1814, constituye el antecedente mediato de la fracción VIII del artículo 73 de la carta fundamental de 1917. El capítulo VIII habla "de las atribuciones del Supremo Congreso; dice: al Supremo Congreso pertenece exclusivamente: Artículo 113 "arreglar los gastos del Gobierno, establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación

de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamos sobre los fondos y crédito de la nación". El constituyente de Apatztingan posiblemente tuvo como ejemplo al incorporar este artículo a las facultades del Congreso, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica del de 17 de septiembre de 1787, que en la Sección 8a. dice que "El Congreso tendrá la facultad para pagar las deudas y para contraer empréstitos a cargo del crédito de los Estados Unidos." (31)

Es posible que por las constantes luchas que vivieron los constituyentes de esa época y la poca preparación política fueron las causas de los errores de este código fundamental, ya que a los elaboradores de la Constitución de Apatztingán se les olvidó incluir dentro de las facultades del Congreso, la de mandar pagar la deuda, no se puede determinar a quién compete mandar pagar la deuda pública en estos términos, no es el poder legislativo, en virtud de que sus facultades se encuentran expresamente enumeradas.

El Ejecutivo no está tampoco facultado para reconocer y ordenar el pago. Sin embargo, el artículo 114 establece que el Congreso tiene la facultad para examinar y aprobar las cuentas

(31) Serra Rojas Andrés "Derecho Administrativo" México, Ed. Porrúa Pág. 752.

de inversión de la hacienda pública. De lo anterior podemos concluir que el ejecutivo era el que acordaba cubrir la deuda, sujeto siempre al acuerdo y aprobación del Congreso.

La Constitución de 1824

La sección 5a. de la Constitución de 4 de octubre de 1824, establece en el artículo 50 que "las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes: Fracción IX "contraer deudas sobre el crédito de la federación y designar garantías para cubrirla" y la Fracción X "reconocer la deuda nacional y señalar los medios para consolidarla y amortizarla". La constitución de 24 ya consideró, dentro de las facultades del Congreso, el reconocer la deuda y establecer las bases para su amortización. Se desprende de la lectura de la Fracción X la acepción equivocada de acuerdo con la teoría clásica de endeudamiento, pretendiendo a toda costa amortizar o cuando menos reducir los créditos lo más pronto posible.

Sabemos que la época influyó para que se tuviera poca confianza en la solvencia del Estado Mexicano, circunstancia que posiblemente los constituyentes tomaron en cuenta para facultar al Congreso a designar garantías para cubrir sus empréstitos. Se nos antoja peculiar que el mismo congreso sea el que señala la garantía afecta al pago de la deuda, a medida que la confianza del Estado como deudor crece interna y externamente así como en capacidad de pago, tenía que suprimirse y superarse esta facultad del Congreso de designar garantía, como así

sucedió en las constituciones posteriores, mismas que adelante analizaremos.

Actualmente podemos decir que, en forma general, se contraen obligaciones con garantía real cuando el futuro país deudor goza de poca confianza, práctica que se va abandonando a medida que su prestigio aumenta hasta llegar a contraerse las obligaciones puramente crediticias, es decir, las obligaciones están respaldadas únicamente por la confianza que merece el deudor (32).

La Constitución de 1857.

La Constitución de 1857 es producto de un estudio cuidadoso de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, siendo sin duda el código fundamental mas perfecto que rigió al país hasta la Constitución vigente. En su artículo 72 "El congreso tiene facultad" Fracción VII "para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional", era exactamente igual al artículo 73 Fracción VIII, de la Constitución de 1917 tal y como se encontraba con anterioridad a las reformas de 1946.

(32) Santillán López Roberto "Teoría General de las Finanzas Públicas" Ed. UNAM Pág. 150 México, 1962

La Constitución de 1917.

De acuerdo con la Fracción VIII del artículo 73: el Congreso tiene facultad 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. El Ejecutivo remitió, el 31 de octubre de 1945, al Congreso, un proyecto de ley para reformar la Fracción VIII del artículo 73, en los siguientes términos: El crédito público, lo mismo que el federal, que el local o el municipal, no puede comprometerse sino para la ejecución de obras que directamente provoquen un incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito. Se exceptúan solamente por razones obvias, los empréstitos que el Ejecutivo Federal tenga que colocar durante alguna emergencia nacional, declarada así por el Presidente de la República conforme al artículo 29 Constitucional o a las operaciones de conversión, así como las emisiones que tengan que hacerse con propósito de regulación monetaria interior o de colaboración con organizaciones de estabilización monetaria internacional.

Como resultado del anterior proyecto en la sesión del 7 de enero de 1946, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto por 78 votos, remitiéndolo al Senado, el cual también lo aprobó. En los siguientes términos:

"Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda

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

En los términos de la reforma antes transcrita, el Estado no puede contraer mas deudas que aquellas que provoquen un aumento de ingresos, podría contraer solamente deudas activas, es decir aquellas que están formadas por proyectos autoliquidables o autosuficientes, salvo situaciones de emergencia como "casos de invasión, perturbación de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en peligro o conflicto. En nuestro país como deudas improductivas exteriores pueden, a manera de ejemplo, señalarse las derivadas de los convenios de 1942 y 1946 que al 31 de diciembre de 1959 ascendían a 363.1 y 355.9 millones de pesos respectivamente; de las cuales en 1960 se liquidó totalmente la correspondiente al convenio de 1942 y se redujo a 230 millones de pesos la de 1946, como desición del Gobierno Federal de pagar anticipadamente la deuda directa y parte de la deuda ferrocarrilera.

La Constitución de 1857 prohibía a los Estados contratar empréstitos en virtud de que era facultad del Congreso. Aún cuando esta prohibición se entendía como facultad exclusiva del legislativo, pues el artículo 117 decía: "las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los

funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados". Las facultades de la Federación estaban determinadas en la Constitución por medio de preceptos claros y precisos, fijando por un lado lo que a la Federación pertenecía y por otro, prohibiendo a los estados ejecutar actos que eran competencia de aquélla. (33)

El texto del artículo 117 de la Constitución vigente (antes de 1946) decía: los estados no pueden, en ningún caso "Fracción VIII emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, contratar directa e indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

La Fracción VIII del artículo 117 se reformó en el año de 1946 quedando como sigue: "los estados y los municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos. Como se puede apreciar de los textos del

(33) Conrado Mariano "Elementos de Derecho Constitucional Mexicano" 1887 Pág. 117

artículo 117, a través de sus reformas se pretende cuidar básicamente que los créditos que se obtengan sean como dijimos anteriormente créditos activos, nuevamente podemos ver que el destino de los recursos provenientes de créditos es de vital y determinante importancia.

b) Análisis de la Ley de Deuda Pública.

Aún que tardía la expedición por parte del Congreso de la Unión de la Ley General de Deuda Pública del 29 de diciembre de 1976 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año, la misma constituye uno de los mas grandes avances de nuestro país en el campo de los empréstitos, ya que se trata de una ley que viene a reglamentar la Fracción VIII del artículo 73 Constitucional.

La Ley General de Deuda Pública, es entonces el ordenamiento jurídico que regula todo lo referente a la deuda pública, su programación, la contratación de los financiamientos del Gobierno Federal y entidades distintas del Gobierno Federal, la vigilancia de las operaciones de endeudamiento, el registro de las obligaciones financieras y la estructura y funcionamiento de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos, a continuación examinaremos las anteriores funciones comprendidas en la citada ley.

(i) Programación de la Deuda Pública.

De acuerdo con el artículo 9o. del citado ordenamiento, el Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las Entidades del Sector Público Federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de la Federación así como el Departamento del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado, la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos; asimismo, informará trimestralmente de los movimientos de la misma. No se computarán dentro de dichos montos, los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.

En relación con el artículo anterior, consideramos que los montos referentes a propósitos de regulación monetaria también deberían estar incluidos en la cuenta pública anual ya que, independientemente del destino que se le de al crédito obtenido, éste igualmente, siempre estará sujeto a programación, contratación, reconocimiento, etc. por parte del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dichos créditos no están exentos de la obligación de restituirlos así como aquellos concertados para efectos de operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente, ya que todos estos créditos son integradores de la deuda pública.

El artículo 10o del citado ordenamiento legal dispone: "el Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos de endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes 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 de la Unión."

De lo anterior se desprende que los principios que rigen nuestro marco legal en materia de empréstitos, son los suficientemente flexibles para adaptarse a los cambiantes procesos de la economía mundial y a los requerimientos internos de capital, autorizando al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar en ciertos casos y debidamente justificados montos adicionales de financiamiento.

Sin embargo, consideramos que la facultar discrecional otorgada al ejecutivo es ciertamente excesiva,

fundamentalmente por dos razones que nos despierten algo de incertidumbre; (i) la ley no establece una cantidad límite que como monto adicional de financiamiento pueda autorizar el ejecutivo; (ii) la ley omite por criterios o definición para que el ejecutivo pueda determinar que se han presentado "circunstancias económicas extraordinarias".

Por lo tanto, consideramos prudente tal vez, una modificación a la Ley de Deuda Pública en el sentido de que el Congreso de la Unión, al aprobar un porcentaje máximo de empréstito para estas circunstancias. En relación con las "circunstancias económicas extraordinarias", en la medida de lo posible sujetar la dictaminación del ejecutivo a una serie de criterios o indicadores, sería apropiado a fin de que en forma preestablecida y jurídicamente se pueda dictaminar que se ha presentado una "circunstancia económica extraordinaria".

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. (Artículo 12o).

- (ii) La contratación de financiamientos del Gobierno Federal. De acuerdo con el artículo 17 de la Ley de Deuda en concordancia con el artículo 5o. Fracción I de dicha ley el Ejecutivo Federal y sus dependencias solo podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares de Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y las de fianza, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas anteriormente, solo podrán contratar financiamientos con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con respecto al artículo anterior y en relación con el artículo lo cabe plantear si las Empresas de Participación Estatal Minoritaria requieren o no de la autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la concertación de créditos, consideramos que no requieren estas empresas de dicha autorización ya que tal y como son definidas por el artículo 4o. de la Ley Orgánica de

la Administración Pública Federal; sus créditos no caen dentro del concepto de deuda pública, no obstante que los artículos 1, 3 y 48 del ordenamiento antes invocado tales empresas forman parte de la administración pública federal, específicamente de la paraestatal.

El artículo 18 de la Ley de Deuda Pública, dispone que: los proyectos a cargo de las dependencias del Gobierno Federal que requieran financiamientos para su realización, deberán producir los recursos suficientes para su realización y las obligaciones que asuman, en razón de que dichos financiamientos no deberán ser superiores a la capacidad de pago de las entidades del sector público que las promuevan.

Consideramos esta disposición de una importancia incalculable, debiendo ser éste el espíritu que prevalezca en toda contratación de deuda pública sobre todo deuda pública exterior, ya que esta disposición obliga a las dependencias del Gobierno Federal no sólo a hacer el mejor uso de los recursos provenientes de la deuda pública, sino también a que sus inversiones o actividades generen los recursos suficientes para pagar los financiamientos concertados.

(ii) Contratación de financiamientos para entidades distintas del Gobierno Federal:

La Ley General de Deuda Pública dispone a este respecto en su artículo 19: que las entidades tales como el Ejecutivo Federal y sus Dependencias, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas anteriormente, que no estén comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, requieren autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de toda clase de financiamientos. La autorización solo podrá comprender aquellos financiamientos incluidos dentro del programa de deuda, salvo el caso que se obtengan para efectos de regulación monetaria.

Cabe mencionar que las únicas entidades de la Administración Pública Federal que estando comprendidas en el artículo 10. de la Ley de Deuda Pública, no lo están en el Presupuesto de Egresos de la Federación son el departamento del Distrito

Federal y las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas.

Sin embargo, por lo que respecta a las instituciones de banca y crédito, sigue diciendo el precepto mencionado: que dichas instituciones, cuando se trate de financiamientos originados en el ejercicio de dicho servicio, solo requerirán la autorización a que se refiere este artículo y el 17o. (sólo podrán contratar financiamientos con la autorización previa de la S.H.C.P.), cuando tales financiamientos deriven de las siguientes operaciones concertadas con instituciones de crédito y entidades financieras del exterior: créditos directos a plazo mayor de un año; créditos sindicados; emisiones de títulos en serie o en masa, colocados y pagaderos entre el público inversionista; y operaciones que originen pasivos contingentes y aceptaciones bancarias.

De lo anterior podemos concluir que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República que forman la Administración Pública Centralizada, solo podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Distrito Federal. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito (con sus particularidades arriba mencionadas) las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos que componen la administración pública paraestatal, sólo podrán contratar financiamientos con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(vi) Vigilancia de las operaciones de endeudamiento

En virtud de lo establecido en el artículo 23 de la ley materia de nuestro estudio, 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.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público igualmente vigilará que se incluyan en los presupuestos de las Entidades del Sector Público los montos necesarios para satisfacer puntualmente los compromisos derivados de la contratación de financiamientos. (Artículo 24).

Sin perjuicio de lo anterior, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores correspondientes, en el desempeño de sus funciones, vigilarán la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades de su sector.

Es decir, todas las entidades de la Administración Pública que se encuentren coordinadas sectorialmente, tendrán que ser vigiladas por la Secretaría de Estado o el departamento administrativo al frente de cada sector, cuando utilicen recursos provenientes de financiamientos." No es de considerarse prudente que esta disposición exima a las entidades paraestatales de vigilar internamente la aplicación de dichos recursos." (33)

(33) Viesca Faya Jacinto, Op. Cit. Pág. 351

Consideramos de vital importancia esta doble vigilancia que ejercen, tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la cabeza del sector correspondiente, para que se logre una adecuada utilización de los recursos provenientes de financiamientos, ya que como hemos podido apreciar en el inciso correspondiente a la historia de la deuda pública externa de México y en el correspondiente inciso sobre la doctrina clásica y moderna de la deuda pública, la correcta utilización de los recursos provenientes de financiamientos públicos, es el factor determinante por excelencia para que la deuda pública de México represente efectivamente un activo que acelere la actividad económica interna y por consiguiente lograr un desarrollo ascendente.

A mayor abundamiento, el artículo 4o Fracciones IV, VI y VII establecen las facultades que, con respecto a los financiamientos públicos en materia de vigilancia, corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que respectivamente disponen lo siguiente:

Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- (iv) Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

Sería equivocado interpretar el verbo "cuidar" en el artículo anterior, como una facultad discrecional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que creemos que se debería considerar como una obligación que la ley impone a fin de reunir todos los medios necesarios para vigilar que los financiamientos se utilicen conforme a la ley.

- (vi) Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos, sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la estructura financiera de las entidades financieras.
- (vii) Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades.

Habiendo ya mencionado la importancia que merece la vigilancia de los manejos de los financiamientos públicos, podemos comentar que entre las 3 fracciones anteriormente señaladas, existe una relación causa efecto que no permite cumplir una de ellas sin antes haber acatado lo dispuesto por cualquiera de las otras dos, es decir, que solo realizando proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico con los recursos provenientes de financiamiento, se generará la capacidad de pago requerida para que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos.

(vii) Registro de obligaciones financieras:

Para los fines de la vigilancia de la deuda pública nacional, la ley prevee su registro ya que, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley General de Deuda Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de la deuda pública que asuman las entidades, en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en forma particular y global.

El artículo 28 de la citada ley dispone, 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 los movimientos que en éstos se efectúen.

(viii) Comisión Asesora de Financiamientos Externos:

De vital importancia es que se diseñe una adecuada política de endeudamiento público en concordancia con las exigencias reales de los mismos. A fin de lograr este cometido a través del artículo 30 de la ley de la materia, se crea la comisión asesora de financiamientos externos del sector público, como órgano técnico auxiliar de consulta de la Secretaría de Hacienda en materia de crédito externo, que se integrará con un representante propietario y suplente de:

- a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público que la presidirá.
- b) El Banco de México, S.A.; Nacional Financiera, S.A.; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.; Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.; Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A.; Financiera Nacional Azucarera, S.A.; y de las entidades del Sector Público que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere conveniente.

La Comisión, de acuerdo con la Ley de Deuda Pública tendrá las siguientes facultades.

- (i) Evaluar las necesidades de financiamiento del Sector Público Federal.

- (ii) Asesorar en el diseño de la política que debe adoptarse en materia de endeudamiento externo o en moneda extranjera para el sector público federal, opinando sobre planes anuales en los que se precise la estrategia de captación de recursos externos, los montos que deban 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 la política económica nacional.

- (iii) Proponer las medidas de coordinación de las entidades del sector público federal en todo lo que se refiera a captación de recursos externos para las mismas, considerando lineamientos de negociación sobre las condiciones generales de los créditos externos que se pretendan contratar.

- (iv) Estudiar los programas de financiamientos externos para las entidades del Sector Público Federal.

- (v) 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.

- (vi) La Comisión Asesorará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el monto del financiamiento externo que las entidades del sector público contraten anualmente.

- (vii) 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 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá tomar en cuenta la opinión de la comisión.

La creación de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos es un gran acierto que se deriva de la Ley General de Deuda Pública en su afán de recurrir a todos los medios posibles y a una estructura jurídica que le permita optimizar el uso de los recursos financieros que llegue a captar el sector público mediante el

aprovechamiento de los recursos disponibles en los mercados financieros internacionales, canalizándolos para la realización de obras productivas de interés nacional que generen su propia fuente de pago.

c) Análisis de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público:

Al inicio de su gestión administrativa, el Presidente José López Portillo envió al Congreso de la Unión el proyecto de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de fecha 29 de diciembre de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año.

Este instrumento jurídico, viene a normar los procedimientos que deben seguir las dependencias y entidades del Gobierno Federal en todo lo relativo al gasto público, sea éste el gasto corriente, la inversión financiera o los pagos de deuda pública.

En virtud de que nuestro trabajo versa únicamente sobre los aspectos que regulan la deuda pública externa sin pretender abarcar los demás aspectos del gasto público trataremos en forma particular los preceptos correspondientes relacionados con este tema ya que existe una interdependencia entre la política de asignación de

gastos públicos con la política general de financiamiento, de tal manera que el pago de capital y servicios de la deuda pública, son de primer orden para determinar las asignaciones de los gastos públicos por concepto de dichas operaciones financieras.

A fin de ubicar lo relativo a Deuda Pública dentro de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, dividiremos su análisis en tres apartados fundamentales:

- (i) Para efectos de Programación:
De acuerdo con el artículo 10, del ordenamiento jurídico que nos ocupa; el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El precepto anterior es muy claro al encomendar a la Secretaría de Programación y Presupuesto las funciones relacionadas con el gasto público; su planeación; presupuestación; control y evaluación; y la consolidación de la contabilidad gubernamental. (34)

En forma concreta, la Secretaría de Programación y Presupuesto será la encargada de ejercer las funciones antes mencionadas en relación con la deuda pública nacional que sea contratada por el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que el gasto público comprende, de acuerdo con el artículo 2o. de la citada ley, las erogaciones por concepto de pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- (i) El Poder Legislativo; (ii) el Poder Judicial; (iii) la Presidencia de la República; (iv) las Secretarías de Estado y Departamento Administrativos y la Procuraduría General de la República; (v) el Departamento del Distrito Federal; (vi) los Organismos Descentralizados; (vii) las empresas de participación estatal mayoritaria; (viii) los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones (vi) y (vii).

De acuerdo con el artículo 5o. de esta ley, las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Siguiendo una secuencia lógica del artículo 6o establece que, las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación.

Las proposiciones de las entidades se presentarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través y con la conformidad de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos correspondientes cuando proceda.

En atención a los artículos anteriormente invocados para efectos de deuda, hay que recordar que, como quedó establecido en el inciso b) de este capítulo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborará el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.

Para efectos de deuda, es importante mencionar que de acuerdo con el artículo 10 de la ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, sólo se podrán concertar créditos para financiar programas incluidos en los presupuestos de las entidades a que se refieren las

fracciones de la (iii) a la (viii) del artículo 2o de esta ley, que previamente hayan sido aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por lo tanto, es de vital importancia que las entidades a que se hace mención, informen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los proyectos y programas de actividades debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto que requieran de financiamientos para su realización, a fin de que se determinen estas necesidades financieras ya que, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con apego al artículo 24 de la ley de deuda pública, vigilará que se incluyan en los presupuestos de las entidades del sector público, los montos necesarios para satisfacer puntualmente los compromisos derivados de la contratación de financiamientos.

- (ii) Para efectos de los Presupuestos de egresos:
El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. De acuerdo a lo establecido por el artículo 13 de la Ley de Programación, Contabilidad y Gasto Público.

De acuerdo con el Artículo 14 de dicha ley, la Secretaría de Programación y Presupuesto al examinar los presupuestos cuidará que simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento, lo que evitará que se incluyan proyectos que luego deban suspenderse por carecerse de fondos suficientes.

En lo concerniente a deuda pública, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se integrará con los documentos que se refieran a la situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente, de acuerdo con la fracción IV del artículo 19 de la multicitada ley.

(iii) Para efectos del ejercicio del gasto público federal:

La Tesorería de la Federación por sí y a través de sus diversas oficinas, efectuará los cobros y los pagos correspondientes a las entidades previstas en las fracciones III y IV del artículo 2o, de la Ley de Presupuesto.

Los pagos correspondientes a los poderes legislativos y judicial, se efectuarán por conducto de sus respectivas tesorerías.

La Administración de los fondos correspondientes será autorizada en todos los casos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, de conformidad con el presupuesto de egresos de la federación aprobado por la Cámara de Diputados.

Concretamente con relación a la deuda pública, todas las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, informarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto antes del día último de febrero de cada año, el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior.

De lo anterior podemos concluir que, a fin de que se efectúen pagos por concepto de obligaciones crediticias en el exterior a cargo del crédito de la nación, es jurídicamente necesario que dicho pago se encuentre programado en el presupuesto de egresos de la federación para lo cual, tanto la Secretaría de Hacienda como a su vez las entidades directamente receptoras de estos financiamientos, formularán sus anteproyectos de presupuesto para que la Secretaría de Programación y

Presupuesto elabore el presupuesto de egresos a fin de que, a iniciativa del Poder Ejecutivo sea aprobado por la Cámara de Diputados, teniendo como resultado el decreto de presupuesto de egresos de la federación.

d) Análisis de la Ley de Ingresos de la Federación:

Como ya hemos comentado, las políticas de deuda pública, quedan a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Deuda Pública; el manejo de la deuda pública se encomienda al Ejecutivo Federal, quedando la aprobación para contratar empréstitos al Congreso de la Unión, quien autoriza anualmente en la Ley de Ingresos, el monto máximo de endeudamiento. Misma que para el ejercicio fiscal de 1984, dice:

En el ejercicio fiscal de 1984, la federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumerarán:

Contratación de Créditos y Empréstitos:

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 netos de 498 mil

millones de pesos por endeudamiento interno y de 670 mil millones de pesos por endeudamiento externo en los términos de la Ley de Deuda Pública para el financiamiento de Presupuesto de Egresos de la Federación.

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

Del ejercicio de estas facultades, dará cuenta oportunamente el ejecutivo al Congreso de la Unión, especificando las características de las operaciones realizadas. Por lo que corresponde al avance que registren los conceptos de ingresos, materia de esta ley, el ejecutivo informará al Congreso de la Unión, en forma trimestral, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al trimestre vencido.

En concordancia con lo comentado en relación con el artículo 10 de la Ley General de la Deuda Pública, consideramos que las facultades otorgadas al Ejecutivo Federal en esta ley, son excesivas aun considerando que en la actualidad se requiere de flexibilidad en las leyes económicas; creemos que con base en posibles modificaciones efectuadas en la ley de la deuda pública en el sentido ya comentado en el subcapítulo correspondiente en la ley de

ingresos, se estableciere un monto determinado como límite para aquellos compromisos crediticios que el ejecutivo concerta en base a su facultad discrecional para contratar créditos por encima del monto fijado.

e) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1984.

El artículo 10. del Decreto para el Presupuesto de Egresos de la Federación, establece que, el ejercicio presupuestal y el control de las erogaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1984, se sujetaran a las disposiciones del presente decreto y a las que resulten aplicables a la materia.

De acuerdo con el artículo 80. del referido decreto; el gasto asignado a la Deuda Pública del Gobierno Federal para el año de 1984 importa la cantidad de \$2,836'700,000.00 (DOS BILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL SETECIENTOS MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) y se distribuye de la siguiente manera:

Ramo de Deuda Pública	2,836'700,000.00
Amortización	771'500,000.00
Intereses y Gastos	1,830'200,000.00
Pasivo Circulante	235'000,000.00

La deuda pública correspondiente a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria cuyos programas están incluidos en este presupuesto 1,471'349,900.000.00

Amortización 462'443,800,000.00

Intereses y Gastos 1,008'906,100,000.00

Por lo que respecta a las cantidades por pago, tanto de capital como de intereses derivados de la obtención de financiamientos decretadas en el Presupuesto de Egresos, dichas cantidades son determinadas en concordancia y con estricto apego al artículo 100. de la Ley General de Deuda Pública, ya que dicho ordenamiento dispone: El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al presupuesto de egresos de la Federación, deberá proponer los montos de endeudamiento neto necesario para el financiamiento del Presupuesto Federal del Ejercicio Fiscal correspondiente.

C A P I T U L O

IV

	<i>Pags.</i>
REGIMEN CONTRACTUAL Y MECANISMOS PARA LA OPERACION DE CREDITOS EXTERNOS.	98
a) Contratación de Créditos	98
b) Reconocimiento de Deuda Pública Externa	111
c) Reestructuración de la Deuda Pública Externa	112
d) Incumplimiento de Deuda Pública	115
e) Liberación de la Deuda Pública	120

C A P I T U L O I V

REGIMEN CONTRACTUAL Y MECANISMOS PARA LA OPERACION DE CREDITOS EXTERNOS.

a). Contratación.

Los trámites de la contratación de un crédito por parte del sector público que se efectúe, ya sea a través o con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nace en el momento en que la entidad del sector público que requiere de financiamiento presenta su iniciativa ante dicha Secretaría a fin de obtener la autorización de financiamiento externo para destinarlo a un determinado proyecto previamente aprobado por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A su vez la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, examinará si el financiamiento es acorde con la capacidad de pago de las entidades en cuestión y, para autorizar la operación, cuidará que la cantidad requerida se encuentre dentro del monto autorizado de endeudamiento anual determinado para el país por el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación.

Agotados estos trámites, mismos que ampliamente fueron tratados en el capítulo III de este trabajo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará por escrito su resolución a las entidades solicitantes, precisando, en su caso, las características y condiciones en que los créditos puedan ser concertados.

Si el crédito obtenido se formalizara con una emisión de bonos y documento que de ellos se deriven, deberán citarse los datos fundamentales de la mencionada autorización. Igual disposición será observada en los demás títulos de crédito que suscriban, avalen o acepten las entidades del sector público federal. Los documentos de referencia no tendrán validez si en ellos no están consignados los datos de la autorización otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Artículo 22 de la Ley General de la Deuda Pública.)

En los párrafos anteriores se resumió en términos generales lo que, como ya dijimos, se trata debidamente en el capítulo III de este trabajo y que versa básicamente sobre la autorización, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la concertación de créditos en el exterior, por parte del sector público, de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Ingresos de la Federación.

Con el objeto de complementar el aspecto de la contratación de créditos para las entidades del sector público, es necesario señalar las directrices generales en relación al contenido de los contratos que se documentan con el exterior.

Los contratos, por lo general, se dividen en diversos apartados que básicamente contienen lo siguiente:

- 1) Manifestaciones previas al clausulado.
- 2) Monto y términos financieros del crédito.
- 3) Condiciones del crédito.
- 4) Obligaciones de la acreditada.
- 5) Casos de incumplimiento
- 6) Legislación aplicable y tribunales competentes
- 7) Varios

Pasando a tratar cada uno de los puntos anteriores en términos generales podemos decir lo siguiente:

- 1) Manifestaciones previas al clausulado.

En este apartado se establece la situación jurídica particular del deudor, incluyendo declaraciones generales, entre ellas las siguientes: estructura jurídica, capacidad para contratar, cumplimiento de todas las estipulaciones legales y gubernamentales

aplicables, no violación de los endeudamientos previos, personalidad de los funcionarios que suscriben, etc.

Cabe hacer notar la importancia del contenido de este apartado ya que la falta de exactitud o veracidad en las declaraciones, propicia la operación de la cláusula de aceleración del contrato por falsas declaraciones.

Sin embargo y dada la dinámica de los sectores públicos, debe procurarse que lo expresado en los puntos anteriores, se entienda como válido únicamente en el momento de la firma de operación o, como máximo, durante el plazo de disposición del crédito, ya que es imposible asegurar que las condiciones existentes en el momento de cerrar las operaciones, permanecerán iguales en el futuro.

2) Monto y Términos Financieros de Crédito.

En este apartado se deberán incluir las cláusulas relativas a: el monto de la obligación, los periodos de disponibilidad, comisiones de compromiso, la tasa de intereses y el calendario de pago del crédito. Adicionalmente, el apartado deberá contener ciertos artículos que describan la mecánica de cómo se

llevarán a cabo los desembolsos y pagos del crédito así como el método para computar los intereses.

Igualmente se incluirán artículos que incorporen los términos de un pagaré. La petición de pagarés por parte de los acreditantes, se deriva del carácter ejecutivo que dicho título tiene por su naturaleza.

3) Condiciones del crédito.

El contrato de crédito representa una obligación legalmente válida para el banco acreditante a fin de que el mismo efectúe los desembolsos o entrega del crédito de acuerdo a lo estipulado en el contrato.

En consecuencia el Banco podrá ser responsable ante la acreditada por los daños y perjuicios causados, en caso a que se niege a efectuar el desembolso correspondiente. El Banco se podrá proteger especificando condiciones que se deberán satisfacer con anterioridad a la fecha contractual del desembolso. En caso de que alguna de las condiciones no hayan sido satisfechas, el Banco tendrá el derecho de abstenerse de efectuar dicho desembolso.

Sin embargo, en caso de que las condiciones no hayan sido satisfechas, el Banco tendrá el derecho de abstenerse de efectuar dicho desembolso.

Las condiciones generalmente se refieren a una lista de documentos que básicamente consisten en:

- (i) El pagaré que contenga la obligación de restituir el crédito.
 - (ii) Copia certificada del acta de resolución del Consejo de Administración, aprobando el crédito (en caso de ser una sociedad mercantil).
 - (iii) Copia certificada de las autorizaciones gubernamentales requeridas.
 - (iv) Una certificación de firmas de los funcionarios que suscriben el crédito, así como del término de su cargo oficial.
 - (v) Una opinión legal favorable del asesor legal de la acreditada.
- 4) Obligaciones de la acreditada:
- Acerca de estas obligaciones, tanto de hacer como de no hacer, es necesario efectuar un análisis cuidadoso

para que el deudor no se comprometa a cumplir aquello a que legalmente está imposibilitado o que resulte en una restricción de su actividad financiera.

Sobresalen por su importancia en este apartado, el compromiso de otorgar a la deuda que se adquiera, el mismo rango de preferencia con otros pasivos a cargo de entidades del sector público. Es importante tomar en cuenta que existen adeudos o acreedores preferentes por disposiciones de distintas leyes o contratos a cargo de las entidades, como son las obligaciones laborales y fiscales o depósitos en los casos de instituciones de crédito, por lo que la igualdad que se otorgue al nuevo crédito que se está adquiriendo, deberá indicar claramente que guarda el mismo grado de preferencia con adeudos derivados únicamente de préstamos obtenidos con el exterior.

Es de suma importancia hacer notar que no es conveniente contraer compromisos que restrinjan las actividades propias de objeto de las entidades del sector público que contrae el crédito.

Igualmente, debe evitarse adoptar compromisos de no hipotecar, gravar bienes, etc. sin la previa autorización del banco acreditante.

En lo que se refiere a información financiera adicional y a los estudios contables que las entidades presentan a los acreedores, esta deberá circunscribirse a lo estrictamente relacionado al crédito en cuestión, siempre que sea información habitualmente producida por los acreditados y que no tengan carácter de confidencial aunque, no es común, en ocasiones se estipula el destino específico de los fondos otorgados en préstamo, por lo que cabe recordar el principio de no aceptar operaciones "atadas" a un destino específico.

5) Casos de incumplimiento:

En este apartado se definen aquellos actos por cuya omisión o incumplimiento surge el derecho de los acreedores de dar por vencido el crédito en forma anticipada.

En estos casos, debe aclararse que únicamente son admisibles como causa de incumplimiento, aquellas que son imputables al deudor. Sin referencia alguna a otras entidades del sector público o al Gobierno Federal, ya que en ocasiones se ha pretendido considerar como causas de incumplimiento, la falta de pago de otras entidades del sector público o la posibilidad de que se declare una moratoria general por parte del Gobierno Mexicano.

De gran importancia en este apartado, es el principio de "vencimiento cruzado" (es el vencimiento anticipado del crédito por la falta de pago por acreedores diversos de los del crédito en cuestión.)

De conformidad con la política establecida durante los últimos años por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta cláusula se regirá por los siguientes principios:

- (i) No se admitirán vencimientos cruzados amplios, es decir, no podrá ser exigible el pago anticipado de la obligación por incumplimiento en cualquier otra operación crediticia.

- (ii) De no ser posible evitar el vencimiento cruzado, éste será limitado solamente a otras operaciones del deudor en donde participen el o los acreditantes del nuevo préstamo.

Esta cláusula no deberá referirse sino a obligaciones externas directas del acreditado, es decir, no se deberán incluir las contingentes o se garantías o avales:

(iii) No deberá aceptarse que un crédito se venza anticipadamente como resultado del incumplimiento de terceras personas (otra entidad diferente del acreditado) ya que este hecho se encuentra fuera del control del deudor.

6) Legislación aplicable y Tribunales competentes:

(i) Ley aplicable

Jurídicamente, es admisible el convenir que los contratos de crédito del sector público sean regidos por leyes extranjeras, requiriéndose sin embargo, que se señale claramente cual o cuales leyes regirán, ya que en ocasiones se pretende señalar la posibilidad de aplicar la ley de un país indeterminado, lo que en un momento dado, puede acarrear graves perjuicios para el deudor, en relación de los bienes que pueda tener en un país, del desconocimiento de sus leyes y por los altos costos que por ésto se puedan generar. Es por lo tanto conveniente especificar que ley o leyes regirán el contrato.

(ii) Jurisdicción

Nuestro Código de Comercio establece que las obligaciones que se consideran mercantiles, quedarán sujetas a las disposiciones del derecho comercial, caso en el cual se encuentran la totalidad de las transacciones crediticias realizadas por el sector público.

El artículo 1092 del citado Código de Comercio especifica que serán competentes para conocer de las controversias que se susciten, los tribunales a que se hubiesen sometido las partes; por lo que jurídicamente es aceptable la sumisión del acreditado a la jurisdicción de tribunales extranjeros.

En la práctica interbancaria se ha venido señalando que el acreditado se somete a las leyes inglesas del estado de Nueva York o de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que únicamente se requerirá que se incluya en este apartado la referencia a que la ejecución de sentencias en México, ya sean extranjeras o dictadas por tribunales nacionales, quedarán sujetas a los principios establecidos por las leyes mexicanas aplicables.

Generalmente se designa como apoderada del deudor para recibir notificaciones, en caso de controversia judicial, al Cónsul General de México o a oficinas del acreditado en alguna plaza del exterior, siendo conveniente que para efectos prácticos se estipule la obligación del demandante o del banco, agente de notificar, al mismo tiempo, directamente al deudor en su domicilio oficial; si las notificaciones no se han efectuado personalmente al deudor o a su representante, debidamente apoderado para tal efecto, los tribunales mexicanos no podrán ejecutar una sentencia emitida por jueces extranjeros.

En virtud de las distintas disposiciones jurídicas que rigen las diversas entidades que contratan crédito en el exterior, es necesario adecuar este capítulo a las circunstancias que rijan a cada entidad, incluyendo nuevamente el principio que la ejecución de una sentencia del extranjero o de tribunales mexicanos, quedará sujeta a lo establecido por las leyes mexicanas en la materia. Al respecto cabe aclarar que la situación del Estado como deudor, aún en los casos en que interviene como el poder público, presenta diferencias con la situación de un deudor de derecho civil, diferencias que consisten en las prerrogativas especiales que al poder público reconocen las leyes; así el artículo 40. del Código Federal de Procedimientos Civiles dispone que las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública Federal y de las entidades federativas tendrán dentro del procedimiento judicial en cualquier forma que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo y estarán exentas de prestar las garantías que este código exija a las partes. Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes dentro de los límites de sus atribuciones.

Esta excepción a la regla de igualdad se justifica porque no es posible que los órganos del poder se coaccionen por sí mismos, y es imposible, dentro del Estado, que haya un

poder superior al mismo poder estatal. A lo anterior podemos agregar que, cuando el Estado es condenado judicialmente a pagar una suma de dinero, no puede cumplir con la obligación respectiva sin que se satisfaga el requisito constitucional establecido por el artículo 126, según el cual ningún pago puede hacerse cuando no está comprendido en el presupuesto de egresos de la federación.

7) Varios

Este apartado generalmente contiene artículos que no pertenecen en forma conveniente a los apartados arriba mencionados y básicamente están comprendidos por cláusulas que determinan las formalidades necesarias a fin de renunciar o modificar los términos del contrato, igualmente se podrá contener el procedimiento para efectuar notificaciones o comunicados a la acreditada en relación con el contrato correspondiente.

NOTA: Al sub-capítulo a) del Cap. IV.

La información sobre contratación de deuda pública fue obtenida de la Dirección General de Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así como de apuntes y material de trabajo proporcionado en la clase "La Regulación del Crédito en México" de la especialidad en Derecho Económico y Corporativo de la Universidad Panamericana, e igualmente del "Credit Agreement

Commentary" (Comentarios al contrato de crédito) elaborado por la firma de abogados Sherman and Sterling de Nueva York.

b) Reconocimiento de deuda.

Como en páginas anteriores hemos mencionado, la fracción VIII del artículo 75 constitucional, le otorga al Congreso la facultad de "reconocer y mandar pagar la deuda nacional" sin embargo, este acto no necesariamente implica que dicho reconocimiento tendría que ser sobre el total de la deuda nacional, sino mas bien sobre determinados empréstitos en forma individual, ya que la deuda nacional, como lo indica la fracción VIII del artículo mencionado, significa el conjunto de los diversos empréstitos que el ejecutivo ha concertado.

De Pina define al acto de reconocimiento de deuda, como la confesión de la calidad de deudor formulada por un sujeto a otro exactamente individualizado, en relación con una prestación debida. (35)

Aunque en términos generales la definición anterior es aceptable, consideramos que para definir al reconocimiento de deuda pública, hay que reconocer que el sujeto que reconoce es un estado soberano, por lo tanto lo hace a

(35) De Pina Rafael; "Diccionario de Derecho" Ed. Porrúa, México 1978. Pág. 325

través de un acto inherente a su naturaleza, es decir, el reconocimiento de deuda que en un momento dado realice el Congreso en virtud de las facultades que le concede el artículo anteriormente comentado, deberá considerarse como el acto unilateral por medio del cual el estado acepta la existencia de un pasivo en favor de un acreedor determinado.

Aunque de menor uso en nuestros tiempos, en épocas pasadas dicho reconocimiento era generalmente exigido por acreedores que resultaban lesionados por las modificaciones intergubernamentales que a menudo se suscitaban en determinados deudores, es decir, el reconocimiento de deuda por un estado o mejor dicho, un gobierno que precedía a otro.

Lo anterior, en virtud de que muchos de estos estados emanaban de una revolución y, por consiguiente, en su carácter de sucesores, no tenían por qué reconocer deudas contraídas por causas de insolvencia o ineptitud de las autoridades anteriores.

c) Reestructuración de la deuda:

El objeto principal de la reestructuración, es la reducción del tipo de interés, pues se cambia un título antiguo por otro de mismo valor en capital, pero con interés menor. Sin embargo, no es este el único motivo de la reestructuración, pues también puede perseguir la disminución o ampliación de los plazos de amortización.

Por lo tanto, en sentido amplio podemos considerar a la restructuración como toda modificación de las condiciones de un empréstito que se efectúe con posterioridad a la emisión del mismo (36).

Cabe mencionar que existe una variante de la restructuración que, básicamente, consiste en reunir en un solo tipo de obligaciones, varias deudas que generalmente y consideradas con forma individual difieren en la tasa de interés o en fecha de vencimiento; como ejemplo, en ocasiones se habla de deuda exterior consolidada. (37)

La restructuración de la deuda pública externa de México es tan antigua como la misma deuda (para antecedentes históricos, ver Capítulo I sub capítulo f).

Como podemos apreciar de la lectura del sub-capítulo antes mencionado, en diversos períodos se suspendieron los servicios de la deuda, esto representó un instrumento político de presión externa hacia México, motivo por el cual, cada vez que esto ocurría se llevaba a cabo una restructuración, definida como una medida de carácter excepcional utilizada para hacer frente a situaciones críticas en la balanza de pagos y en el apartado económico general por medio de un apoyo a dicha balanza con el

(36) Faya Jacinto, Op. Cit., Pág. 202

(37) Roberto Santillán López, Ob., cit. Pág. 155

objetivo de evitar un retraso o suspensión en el flujo de capitales (38).

Existen algunas características económicas y políticas que determinan el seguimiento de la restructuración de la deuda, entre las cuales se encuentran:

- (i) El papel predominante del sector público en la estrategia global.
- (ii) Presión política para estimular el crecimiento
- (iii) El peso cada vez más elevado del servicio de la deuda
- (iv) Déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos por una baja en los ingresos por exportación de bienes y servicios.
- (v) Devaluación de la moneda. (39)

(38) Silva Herzog, Jesús. "La negociación de la Deuda Pública Externa" Revista de Comercio Exterior. México: Banco Nacional de Comercio Exterior, 1981, Pág. 1368

(39) Rev. Cit. Pág. 1367

Estas características se encuentran adecuadas al ámbito económico de México cuando se ha reestructurado la deuda exterior. Uno de los ejemplos mas representativos de renegociación, ocurrió a raíz de la devaluación de 1976 cuando se contrataron créditos a corto plazo para aliviar la situación del país y, en 1977 se establecieron acuerdos para ampliar los plazos de pago y se revalorizaron los créditos por otros mas flexibles.

Las características de reestructuración de deuda, existen también en otros países que han llegado a arreglos de su deuda como Argentina, Brasil, India, Turquía y Perú entre otros, sin embargo, es conveniente aclarar que la facultad de reestructurar una deuda, es exclusiva del acreedor.

En los últimos meses se han acentuado en México el uso de la renegociación, con el objeto de aliviar en alguna forma las condiciones del servicio de la deuda, la cual se ha incrementado a raíz de la última devaluación ocurrida en febrero de 1982.

d) Incumplimiento de la Deuda Pública.

Como en páginas anteriores hemos comentado el otorgamiento de un crédito trae el derecho de los acreditantes a recibir el interés estipulado y a ser reembolsados en los plazos convenidos.

Por lo tanto, se considera incumplimiento cuando el Estado no efectúa el reembolso de capital, no paga los intereses convenidos y no acata los plazos que se establecieron.

El incumplimiento puede ser en una forma total o parcial, ya sea que afecte a la operación en su integridad o solo en una parte de ella.

La doctrina ha reconocido como formas directas de incumplimiento, al repudio de la deuda y a la moratoria, mismas que a continuación comentaremos:

i) Moratoria en el Pago de la Deuda Pública:

Como quedó establecido en páginas anteriores, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos, sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan y que, para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas.

Sin embargo, estos casos de moratoria han ocurrido con frecuencia, teniendo como causas originarias los problemas de orden interno o de carácter internacional, especialmente a partir del desorden económico y financiero que se originó en la posguerra en 1914, a raíz del cual se concertaron créditos para efectos de regulación monetaria.

Para que haya mora en el pago de la deuda exterior se requiere que el cumplimiento de la obligación a cargo del acreedor sea aún posible independientemente del retardo, porque si la obligación ya no se puede cumplir, no habrá mora, sino incumplimiento definitivo y absoluto de la obligación crediticia.

Por consiguiente, cuando el Estado suspende transitoriamente el servicio de la deuda, reanudándose el pago en un término breve, se dice que hay mora en el cumplimiento de la obligación. En cambio, si el atraso en el cumplimiento de las obligaciones es a largo plazo o en forma indefinida, se denomina moratoria. Es decir, en la mora la suspensión de pagos y en consecuencia, el cumplimiento de la obligación por parte del Estado, siempre hay perspectivas que se cumplan en un plazo previsible (40).

El efecto que produce la tardanza de la acreditada en el cumplimiento de la obligación, es crear a su cargo una nueva obligación de pagar una indemnización, además del objeto original que debía. (41)

(40) Faya Viezca, Op, Cit. Pág. 207

(41) Gutiérrez y González Ernesto, "Derecho de las Obligaciones
Ed. Cajfca Puebla México 1979 Pág. 466

Esta indemnización generalmente se refiere a los intereses moratorios, por lo general, los acreditantes solicitan aplicar la tasa que les resulte de mayor beneficio. Esto se traduce en una opción que generalmente reside en la posibilidad de elegir la tasa corriente que debió haberse pagado mas un porcentaje adicional.

En ocasiones se pretende imponer un interés moratorio aparte de las pérdidas en que incurran por no contar oportunamente con los recursos. Como regla general deberá negociarse un compromiso equitativo para las partes contratantes, consistiendo en la obligación por parte del deudor de pagar al acreditante aquellos daños que sufra, mediante el interés moratorio pactado que no deberá exceder del 1% mas de la tasa ordinaria. (42)

No obstante lo anterior, en la práctica crediticia actual la restructuración de la deuda, permite en cierta medida el rescalonamiento de las fechas de vencimiento aminorando así la posibilidad que un estado deudor caiga en moratoria de pagos, operación que consideramos de gran beneficio para ambas partes.

(42) Información obtenida de la Dirección General de la Deuda Pública de la SH y CP

(ii) Repudio de la deuda pública.

El repudio de la deuda pública es una de las formas mas directas de incumplimiento, que consiste en la decisión unilateral del Estado de desconocer o negar íntegramente la obligación del estado derivada de un empréstito público. (43)

Las principales causas que incitan al Estado en tomar esta clase de decisiones pueden ser de diversa naturaleza tales como las obligaciones que se contraen para financiar un golpe de Estado, y el que consideramos mas importante, es el surgimiento de un Gobierno que no se considera obligado a respetar las obligaciones contraídas por su predecesor.

Es importante aclarar que repudiar una deuda, no es lo mismo que ser incapaz de pagarla. En caso de insolvencia, una nación no puede pagar; en caso de repudio, no quiere pagar, generalmente por motivos políticos, es decir, el Gobierno que contrajo la deuda ya no existe, y el nuevo no lo acepta.

Así lo hicieron en España en 1823, Portugal en 1832, México en 1867, por la cantidad de 107 millones en base a préstamos contraídos en París, cuando Benito

(43) Faya Jacinto, Op. cit., Pág. 205

Juárez triunfó sobre Maximiliano, quien nunca tuvo derecho de obligar a la nación. (44)

Sin embargo, e independientemente que consideremos o no al empréstito como un contrato y de la justificación o injustificación, ya sea política o jurídica el repudio de la deuda es una forma directa de incumplimiento y jurídicamente constituye una manera de extinguir las obligaciones contraídas por el Estado que lesionan, tanto su imagen crediticia, como la buena fé que debe de imperar en estos actos jurídicos.

f) Liberación de la deuda pública:

La liberación de deuda pública constituye la extinción de las obligaciones adquiridas en carácter de deudor mediante la concertación de un crédito, la cual puede ser total o parcial según tenga lugar en un solo acto o en varios; en caso de extinción parcial, se considera como deuda únicamente las obligaciones insolutas; y como extinguidas las obligaciones liberadas.

La liberación de la deuda puede efectuarse a través de diversos procedimientos.

(44) Bazant Jean, Op, cit., Pág. 99

- (i) Amortización: es el procedimiento mas común y teóricamente mas recomendable; consiste en el pago del principal en la forma y en los términos convenidos.

La amortización sólo se refiere al pago del capital, llamado también principal, por lo que no incluye el pago de intereses.

- (ii) Condonación: es un acto exclusivo del acreedor que consiste en la renuncia de su derecho de exigir al deudor el reintegro de las cantidades que originaron la deuda; por lo tanto, no existen transferencias monetarias ni translación de obligaciones, sino simplemente extinción de obligaciones en favor del deudor.

- (iii) Asumisión. asumir una deuda es el acto por el cual un tercero acepta pagar obligaciones de un deudor, en las mismas condiciones asumidas por este. El Gobierno Mexicano frecuentemente ha recurrido a este procedimiento en auxilio a otras entidades públicas, como en el caso de algunas obligaciones de los Ferrocarriles Nacionales de México.

- (vi) Prescripción: consiste en la extinción de las obligaciones por haber transcurrido un plazo

determinado y legalmente establecido, contado a partir de la fecha en que, de acuerdo con los contratos correspondientes, debió haberse efectuado el pago.

Ya que la deuda es una obligación bilateral en la cual el acreedor tiene el derecho de exigir el pago y el deudor la obligación de hacerlo, la prescripción tendrá lugar, cuando el deudor no efectúe el pago en la fecha convenida y el acreedor no haga uso de su derecho de exigirlo.

Consideramos conveniente recordar que mediante la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Deuda Pública es facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades que se deriven de los empréstitos concertados.

Por otra parte y de conformidad con el artículo 26 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, la Tesorería de la Federación, dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizará los pagos de la Presidencia de la República, de las Secretarías del Estado, de los Departamentos

Administrativos y de la Procuraduría General de la República. Los pagos correspondientes a los poderes legislativo y judicial, se efectuarán por conducto de sus respectivas tesorerías.

Los pagos correspondientes al Departamento del Distrito Federal, a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal mayoritaria y a los fideicomisos, en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, algún organismo descentralizado a una empresa de participación estatal mayoritaria, se harán a través de sus propios órganos.

Es importante aclarar que, independientemente del órgano que efectúe el pago, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizar la administración de los fondos correspondientes, de conformidad con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado por la Cámara de Diputados.

LUIGI EINAUDI, como lo cita Faya Viesca nos da algunos principios básicos para una sana política de amortización: (i) el superávit presupuestario en virtud del cual se va a reembolsar la deuda, debe ser sincero y real. (ii) El superávit no debe obtenerse

mediante impuestos opresores e injustos. (iii) Es conveniente comenzar por extinguir las deudas mas onerosas para la colectividad.

CONCLUSIONES

- 1.- Creemos que, en los últimos años la opinión pública ha estado interesándose cada vez más en el problema del endeudamiento nacional, pero también creemos que buena parte de esta preocupación tiene un carácter emocional de desagrado por el creciente endeudamiento exterior, considerándolo como un instrumento desprestigiado y falto de solidez, por lo tanto, consideramos apropiado establecer que, el problema historico de la deuda externa de México ha sido el uso inmoderado y frecuente de la Deuda Pública para financiar algunas crisis económicas causadas, precisamente, por un endeudamiento insensato y por su dependencia con respecto al exterior, que en cierta medida ha determinado el curso de su desenvolvimiento y desarrollo.

- 2.- En virtud de que los países como México se ven obligados a recurrir a los financiamientos externos como un medio para reducir el desequilibrio que sufren con respecto al exterior y las necesidades de obtener créditos externos aumentan cuando países como México intentan acelerar su desarrollo; es decir, transferir capitales del mercado externo al interno, tanto para cambiar la situación de dependencia comercial y financiera, respecto al exterior, como para realizar una verdadera movilización

de los recursos internos para los fines de desarrollo; propicia que las economías de los países como México adquieran el carácter de economías esencialmente agropecuarias, mineras o petroleras, exportadoras de materias primas e importadoras de productos elaborados o ya manufacturados debido al escaso desarrollo industrial y a un gran desequilibrio en su intercambio comercial.

México, en las últimas décadas ha querido acelerar el desarrollo, pero manteniendo en cierta medida la dependencia comercial financiera y tecnológica respecto al exterior, por tal razón, el país ha recurrido al endeudamiento externo en proporciones cada vez mayores, hasta llegar a los actuales momentos a una situación bastante comprometida, como podemos ver en el subcapítulo relativo al perfil de la deuda exterior de México del presente trabajo.

- 3.- Con lo anterior no pretendemos restarle méritos cuando el endeudamiento se ha aplicado a ampliar la disponibilidad de alimentos, cuando ha financiado proyectos de desarrollo como equipos para producir petróleo y energía eléctrica, carreteras, ferrocarriles, bienes de capital etc., sino lo que se pretende simplemente es que éste no siempre ha sido el caso como nuestra historia nos enseña, recurriéndose al

endeudamiento público externo en forma frecuente por que es, o fué, queremos pensar, la manera mas fácil de financiar el crecimiento sin enfrentarse a los problemas reales del país. Es decir, el endeudamiento público externo del país seguirá aumentando en la medida en que no se eleven los recursos internos a través de mejores niveles de ahorro, de inversión y, sobre todo, de contribución fiscal y, en tanto, que no se haga un auténtico esfuerzo por promover las exportaciones y planear las importaciones.

En términos generales, quisiéramos poner de manifiesto que en la actualidad como en el pasado, detrás del acelerado endeudamiento público externo, encontramos el aplazamiento de la solución de los problemas estructurales, como son la incapacidad del Sector Industrial para producir bienes de capital, el tradicional atraso de la agricultura mexicana; el déficit de la Balanza Comercial, el contrabando, la corrupción y, finalmente, la extraordinaria dependencia financiera de México con respecto al exterior.

- 4.- Por otra parte, consideramos al empréstito público como uno de los instrumentos de mayor importancia cuantitativa de que se vale el Estado, tanto para el financiamiento de los gastos públicos, como para la estrategia de la política financiera. El empréstito, aún considerándolo como un

medio normal de financiamiento como vimos en páginas anteriores, se debe utilizar tomando en cuenta la situación política, económica y social del país en un momento determinado, los recursos derivados de todo empréstito se deben manejar de acuerdo a ciertos límites que aconseja el sentido común, la previsión, la estrategia financiera y, esencialmente, la situación económica.

- 5.- Igualmente queremos hacer patente que de importancia de primer orden es que los empréstitos se destinen a obras productivas autoliquidables, que aumenten el nivel de ocupación, el consumo y el ahorro, así como la producción de bienes y servicios que reflejen una elevación del nivel de vida de los Mexicanos, contrarrestando los inconvenientes que se atribuyen a los empréstitos del exterior mediante el buen desarrollo de estas obras productivas o autoliquidables reduciendo la carga de esta clase de deudas.

SUGERENCIAS

- 1.- Habiendo realizado ya nuestra labor de investigación y una vez que nos hemos percatado de la situación difícil que guarda nuestra deuda externa, la cual nos convierte en el primer deudor en el mundo, siento la obligación de sugerir algunas medidas que consideramos necesarias, tanto jurídicas como económicas, para convertir a la deuda en un

instrumento financiero controlable, que mediante su uso racional nos permita apoyar el desarrollo económico de México, ya que es de todos conocido que no se podrá crecer a base de dinero "fresco" y una creciente deuda externa como hasta ahora se ha hecho.

1.1. El requisito básico para lograr un crecimiento satisfactorio, guardando a la vez un nivel razonable de endeudamiento, es que la producción aumente mas rápidamente que el servicio de la deuda para efectos económicos y, en concordancia con especialistas y algunos funcionarios, se puede sugerir lo siguiente:

- a) Continuar con la reforma fiscal para lograr el establecimiento de una mejor estructura de recaudación de impuestos, que permita obtener mayores ingresos provenientes del mercado interno.
- b) Incrementar el ahorro interno y reducir paulatinamente el presupuesto deficitario del sector público.
- c) Racionalizar el gasto público.
- d) Incrementar las exportaciones y el turismo para una mayor captación de divisas.

- e) Implantar un sistema de control para cada una de las entidades del sector público, con el objeto de evaluar la administración de recursos en general y, principalmente, aquellos provenientes de empréstitos.

- f) Diversificar más nuestro comercio exterior, tanto en productos y el tipo de ellos, como en mercados, luchando por que México comercie con todos los países del mundo en condiciones equitativas

- g) Movilizar al máximo los recursos nacionales para elevar la tasa de inversiones con capitales mexicanos, y consecuentemente, reducir la deuda exterior, procurando mejorar las condiciones de dichos créditos.

2.- En términos generales consideramos que el marco jurídico que regula la deuda pública es aceptable, ya que permite que se lleve a cabo un amplio control de los empréstitos a través de las facultades que, para tal efecto, se conceden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, como se comenta en el subcapítulo encargado del análisis de la Ley de Deuda Pública, consideramos excesiva la facultad discrecional que se le confiere al Ejecutivo Federal de acuerdo con lo establecido por el artículo 10 de dicha ley diciendo que el Congreso de la Unión, al aprobar la ley de Ingresos de la Federación, 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, obligando al Ejecutivo solamente a informar al Congreso de la Unión de dicha operación.

La anterior consideramos por dos razones fundamentales:

- a) Porque la ley no fija un límite como cantidad máxima que, como monto adicional de financiamiento, pueda ejercitar o autorizar el Ejecutivo.
- b) Porque la ley no da ningún criterio, supuesto o definición de hechos, a fin de que el Ejecutivo pueda dictaminar que se presentan "circunstancias económicas extraordinarias".

De tal manera que el Ejecutivo cuenta con la autorización previa para contratar créditos a cargo del Estado por cantidades indefinidas, lo anterior se nos antoja sumamente peligroso, ya que los créditos que más han contribuido a la magnitud de nuestra deuda actual, han sido créditos contraídos para efectos de regulación monetaria por causa de las devaluaciones de peso, es decir por "circunstancias económicas extraordinarias".

Planteado el problema, lo aconsejable sería sujetar la dictaminación del Ejecutivo a una serie de criterios o indicadores para que el Ejecutivo pudiera dictaminar que se han presentado circunstancias económicas extraordinarias.

Estos criterios podrían ser, por ejemplo, índices de inflación, índices de empleo, captación de ahorro, situación de la balanza comercial.

Independientemente de los efectos económicos nocivos que ésta discrecionalidad puede traer consigo, el no obligar al Ejecutivo a basar su decisión de contraer montos adicionales de financiamiento a bases o indicadores como los mencionados, es negarle al Poder Legislativo su participación en decisiones de Deuda Nacional y Gasto Público.

- 2.- En general, consideramos que la instrumentación de una legislación estricta para el uso, aplicación y limitación de los créditos externos que se utilicen para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación, es requerida para mejorar las condiciones económicas por las que atravieza el país.

De lo expuesto anteriormente podemos decir, que las medidas y los factores internos actuales han jugado su papel por lo que respecta al endeudamiento externo, sin embargo, en términos generales han sido incapaces de contrarrestar la acción de las influencias externas, por lo tanto, hasta que las medidas políticas, económicas y jurídicas, tendientes a

colocar al país en una situación favorable respecto de su endeudamiento externo, surtan sus efectos; consideramos que el uso de los mecanismos financieros como la reestructuración de los créditos son una alternativa que nos permitirá alcanzar un nivel digno de desarrollo y, a su vez, deshacernos paulatinamente de la carga económica de la deuda que tantas repercusiones negativas arroja a los diferentes sectores de nuestro país (Ver Cap. IV-Sub-Cap. c).)

- 3.- Como punto final de este trabajo, solo queremos expresar nuestro deseo de que contribuya a formar conciencia sobre los problemas que actualmente vivimos, a estimular la lucha generalizada de México por acelerar el progreso Nacional dentro de un marco de derecho y de independencia y que contribuya también a ver con optimismo el futuro, ya que contamos con los recursos y conocimientos que se requieren para llevar acabo esta tarea.

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

1. Bazant Jan. "Historia de la Deuda Exterior de México" (1823-1946) México, Ed. El Colegio de México, 1968.
2. Cortina Alonso. "Curso de Política de Finanzas Pública de México", 1977 Ed. Porrúa.
3. Conrado Mariano. "Elementos de Derecho Constitucional Mexicano" México 1887.
4. De Pina Rafael. "Diccionario de Derecho" México 1978 Ed. Porrúa.
5. Ehber C.T. "Principios de Hacienda Pública" Barcelona 1944.
6. Gutiérrez y González Ernesto. "Derecho de las Obligaciones" Puebla, Méx. Ed. Cajica 1979.
7. Green Rosario. "Estado y Banca Transnacional en México" México, Ed. Nueva Imágen 1981.

8. Green Rosario. "El Endeudamiento Público Externo de México" (1940-1973) México, Ed. El Colegio de México. 1976.
9. Gazol Sánchez Antonio y Navarrete López Jorge. "Organismos Internacionales" México 1966 Ed. CELA.
10. Pieter Lieftinck. "External Debt and Debt Bearing Capacity of Developing" Essays in International Finance No. 51, Princeton University 1966.
11. Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo" México, Ed. Porrúa.
12. Silva Herzog Jesús. "La Negociación de la Deuda Pública Externa" Rev. Comercio Exterior México Banco Nacional de Comercio Exterior 1981 No. 11.
13. Salas Villagomes Manuel. "La Deuda Pública, un Estudio General, Exámen del Caso de México T.P. UNAM 1950.

14. Santillán López Roberto. "Teoría General de las Finanzas Públicas" México 1962 Ed. UNAM

15. Tena Ramírez Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano" México 1976 Ed. Porrúa.

16. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México 1972, Tomo IX Senado de la República.

17. Sherman and Sterling, N.Y. "Major Factors Governing the Eligibility to use the General Resources of the International Monetary Fund".

18. Vázquez Pando Fernando. "Introducción al Sistema Jurídico Internacional" Anuario Jurídica.

19. Wionzeck Miguel S. "Endeudamiento Externo en los Países en Desarrollo" México 1979 Ed. El Colegio de México.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley General de Deuda Pública.
- 3.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- 4.- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1984.
- 5.- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1984.
- 6.- Código de Comercio.
- 7.- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 8.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 9.- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 10.- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.



IMPRESO EN MEXICO – PRINTED IN MEXICO

T E S I S C E N T R O

San Borja No. 1003, esq. Heriberto Frías, Col. del Valle

559 - 32 - 26

559 - 73 - 53