

308909

24

25

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

Con estudios Incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México



REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA MEXICANA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ABY ORTEGA GONZALEZ

DIRECTOR: LIC. FRANCISCO X. MANZANERO



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.

INDICE

Pag.

Introducción

Capítulo I : Deuda Pública

I.1 Marco histórico general	1
I.2 Marco conceptual	20
I.3 Clasificación de la deuda pública	31

Capítulo II : Deuda pública externa

II.1 Marco conceptual	42
II.2 Naturaleza jurídica	45
II.3 Régimen legal para el endeudamiento público externo en México.	

	Pag.
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	54
2. Ley General de Deuda Pública	79
3. Presupuesto de Egresos de la Federación	88
4. Ley de Ingresos de la Federación	92
 Capítulo III : Régimen jurídico aplicable a la renegociación de la deuda pública externa mexicana.	
 III.1 Antecedentes históricos sobre la renegociación de la deuda pública externa mexicana	95
 III.2 Régimen jurídico aplicable a la renegociación de la deuda pública externa mexicana	114
 C o n c l u s i o n e s	123
 B i b l i o g r a f f a	129

INTRODUCCION

INTRODUCCION.

Durante la renegociación de la deuda pública externa a julio de 1989, en las declaraciones de las autoridades involucradas, se afirmó que se cumplió en forma estricta la disposición contenida en el artículo 73, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.

De la afirmación hecha en el párrafo anterior salta a la vista una cuestión jurídica en medio de un mundo económico, cifras y estadísticas, por lo que me hizo cuestionarme sobre el régimen jurídico aplicable a la renegociación de la deuda pública externa, tema poco estudiado y harto complejo, pero de gran importancia.

El trabajo económico y financiero del gobierno mexicano para llevar a cabo la renegociación no es cuestionable, al contrario es plausible a los ojos de alguien no conocedor de la materia. Sin embargo, la Economía y el Derecho no deben estar en pugna, deben complementarse, no se debe considerar al Derecho como un obstáculo para las tareas económicas. Un buen trabajo en el sentido económico debe adecuarse a las disposiciones legales aplicables, pues de lo contrario se atentaría en contra del Estado de Derecho.

Para tratar de llegar al objetivo del presente trabajo es necesario hacer un estudio de lo general de la materia, que es la deuda pública, a lo particular que

es la renegociación, pasando por un análisis de la deuda externa como punto intermedio, ya que aquélla es consecuencia de ésta. Con lo anterior llegaremos a la conclusión de que nos encontramos ante una laguna jurídica por lo que los convenios de renegociación son de dudosa constitucionalidad.

Este trabajo delimita su extensión en el Derecho interno, concretamente en la Constitución y en la Ley General de Deuda Pública, dejando fuera los detalles sobre el procedimiento, los instrumentos utilizados y los efectos jurídicos posteriores a la contratación de empréstitos o renegociación de la deuda externa.

Para el desarrollo de este trabajo es necesario la exposición del proceso de endeudamiento y renegociaciones a lo largo de la historia de México, ya que nos ubica en el tiempo a las consideraciones jurídicas sobre la materia, nos presenta a los protagonistas, sus logros y sus fracasos, y lo más importante nos muestra que la deuda pública, y en específico la deuda externa, es una constante en el país: "la historia de la deuda exterior es la historia de la vida misma de México." -Antonio Ortiz Mena-.

La historia nos demuestra que debemos aprender de los errores para no volverlos a cometer.

También, tal como se expuso en el segundo párrafo, no se deben contraponer el Derecho y la Economía; así, de manera breve se expone en el presente trabajo la evolución del pensamiento económico en torno a la deuda pública.

Por otra parte, la relación y el análisis de diversas disposiciones que regulan el endeudamiento externo nos dan idea de la falta de armonía entre éstas, lo que

trae consecuencias negativas jurídicas y prácticas que inciden en la insuficiente regulación de la renegociación de la deuda externa.

El alcance de este estudio es limitado. Sería ambicioso tratar de abarcar todos los aspectos. Sin embargo, el objetivo final es sembrar otra semilla jurídica dentro de esta materia para que no quede en segundo término la ciencia del Derecho y no sea olvidado el Estado de Derecho.

CAPITULO I. DEUDA PUBLICA

CAPITULO I. DEUDA PUBLICA.

1.1 MARCO HISTORICO GENERAL.

En la historia moderna de México, en mayor o menor medida, a la vista o en la obscuridad, siempre ha estado presente la deuda pública.

En la Deuda Pública están vinculados elementos que contribuyen a descifrar el estado económico y político de un país, pero además nos encontramos los trascendentales desaciertos del pasado. En este panorama aparecen tanto los actos que demuestran una absoluta honradez, como los que hacen patente la impericia, el mal manejo o la falta de compromiso con el país: "Para un gobierno honrado, todas las deudas son sagradas".¹

En el pasado muchos sucesos tienen cierto paralelismo y analogía entre sí señalando diferentes estrategias y acciones en relación a la deuda pública, que en su justa dimensión histórica pueden ser valiosas lecciones para el presente.

A grandes rasgos, el estado de las finanzas públicas novohispanas a finales del siglo XVIII y en el primer decenio del siglo XIX parecía bastante favorable: los ingresos anuales del erario ascendían a 20 millones de pesos, procedentes de la Nueva España misma, principalmente de las minas, el monopolio del tabaco, las alcabalas, el tributo de los indios y el pulque. Aproximadamente la mitad permanecía en el territorio en diferentes gastos, y los otros 10 millones pasaban

¹ Circular en donde se exponen los motivos de la Ley que trata sobre la deuda pública de fecha de 22 de junio de 1885.

a ser parte de la Tesorería Real de la Corona y, en parte, a las cajas de otras posesiones españolas.

El virrey, segundo conde de Revillagigedo informó a España que, de 1789 a 1794, el promedio anual de superávit financiero era de 90.5%. Por lo anterior, el gobierno acudía poco a los préstamos y cuando lo hacía recurría a corporaciones religiosas, al Consulado de Mercaderes, al Tribunal de Minería o a los particulares adinerados y los préstamos eran con el fin de realizar obras públicas, que el presupuesto no llegaba a cubrir. La porción más fuerte de la deuda pública consistía en sumas prestadas por capitalistas novohispanos a España para sus guerras europeas, principalmente el empréstito contraído a través del Consulado para los gastos de la guerra contra Inglaterra, y los de 1793 y 1794 colocados también a través del Consulado para la guerra con Francia. Para 1808 la deuda pública ascendía a 20 millones de pesos.

Sin embargo, en el tiempo de la Guerra de Independencia, las remesas de fondos de la Nueva España a España se reducían cada vez más. El donativo general para España produjo hasta fines de septiembre de 1810, esto es antes que causara impacto la noticia de la insurrección de Dolores, casi 2 millones de pesos. En diciembre del mismo año, los comerciantes españoles reunieron fácilmente 2 millones de pesos para enviarlos a Cádiz y, en la primavera de 1811, se juntó un préstamo de poco más de un millón de pesos. Esta fué, sin embargo, la última vez.

Aun cuando Hidalgo fué derrotado, la insurrección se extendió por todo el país y afectó las operaciones mercantiles y el crédito. Era evidente que tendría que hacerse frente a una guerra prolongada y la gente de dinero prefería conservar lo que le quedaba, en vez de prestarlo con resultados que prometían ser desfavorables,

o por lo menos, problemáticos. Cuando el virrey pidió, en diciembre de 1811, un préstamo de 2 millones de pesos -esta vez ya no para España, sino para los gastos de guerra en la Nueva España- fué imposible reunirlos, ni siquiera en parte. El crédito o el dinero se había acabado. A partir de entonces, el gobierno virreinal tuvo que financiarse con préstamos forzosos y exigió la entrega de toda la plata y oro labrado en vajilla y objetos de lujo de los particulares, reconociendo la Real Hacienda su valor a 5% de rédito, con garantía de oro y plata de las iglesias.

En abril de 1813, siendo virrey Calleja , el déficit mensual del gobierno ascendía a más de 260,000 pesos. Sin embargo, como prueba de su confianza en el nuevo gobernante, los comerciantes españoles llegaron a reunir un millón de pesos en calidad de préstamo voluntario. Pero la segunda vez que Calleja se dirigió a los comerciantes en busca de fondos, obtuvo voluntariamente tan sólo 100 mil pesos, y entonces recurrió a la fuerza para obtener más. En 1814 la situación empeoró, y el virrey se vió obligado a aumentar la alcabala.

El gobierno virreinal fué perdiendo gradualmente su crédito. Iturbide pudo haber restablecido el crédito del gobierno independiente, pero no lo hizo. En 1821 se apoderó de 525 mil pesos, propiedad de los comerciantes españoles de las islas Filipinas. Indudablemente esta cantidad aseguró el triunfo rápido e inmediato de la Independencia, pero al mismo tiempo, destruyó la confianza de los capitalistas en el futuro gobernante de México.

Las finanzas del México Independiente cayeron. Los ingresos se redujeron más de la mitad (57%), por una reforma fiscal y una apertura comercial de corte liberal mal instrumentada. Además, la Guerra de Independencia y la política antiespañola posterior a ella provocaron una fuga de capitales masiva.

Hacia fines de 1821, con un déficit mensual de 300 mil pesos, Iturbide recurrió al crédito interno, para lo cual se solicitaron préstamos voluntarios al comercio. Siendo insuficiente este recurso recurrió al préstamo forzoso, además a la emisión de papel moneda sin ningún respaldo e hizo confiscaciones de activos financieros tanto de los comerciantes, así como 1.2 millones de pesos en plata que se encontraban en el Fuerte de Perote.

El Ministro de Hacienda, Antonio de Medina, en su exposición del 3 de septiembre de 1823, informó que el importe de los créditos contraídos y reconocidos por la nación había ascendido, a la cantidad de \$76,286,799.00, incluyendo los intereses vencidos por la cantidad de \$9,765,799.00. Por otra parte, y corrigiendo estas sumas, el Sr. Don Francisco Arillaga, comerciante español, en su memoria del 12 de noviembre de 1823, expuso que el verdadero monto de la deuda nacional, deduciendo los fondos remisibles a España y los demás libramientos que no se pagaron (y que ya no debían tener efecto por la Independencia), ascendía a la cantidad de \$44,717,563.00 y aseguraba que esta deuda era en realidad muy pequeña en comparación de los recursos naturales del país. Sin embargo, esta deuda era 4.8 veces mayor que el ingreso anual del gobierno.

El crédito externo también fué considerado como fuente de financiamiento. El 25 de junio de 1822, el Congreso autorizó obtener un empréstito con el extranjero de 30 millones de pesos. Desafortunadamente para Iturbide, este empréstito no se consolidó por el temor de una reconquista española. La deuda pública para estas fechas y a consecuencia del Plan de Casamata, se agravó considerablemente. Este Plan fraguado a mediados de 1822 tenía como fin sublevar al ejército contra Iturbide, trasladar el Congreso a Texcoco, y declarar que la designación del emperador nula.

Para combatir las dificultades financieras en esta época tan difícil, el gobierno emitió papel moneda, consiguió préstamos usurarios y realizó toda clase de operaciones ruinosas.

Para su nueva estrategia el Supremo Poder Ejecutivo incluyó en su gabinete a Lucas Alamán, un joven de treinta años, conocido incluso en Inglaterra. En segundo lugar, el Gobierno "abrazó absolutamente un sistema diferente, suspendió al momento todos los préstamos forzosos, y las contribuciones nuevas y violentas que estaban preparadas, se puso término a la emisión del papel moneda, adoptó las economías más severas en todos los ramos, dando el primer ejemplo de la frugalidad, sencillez y privaciones...".² Aun cuando lo último debe apreciarse con precaución, la confianza renació.

En resumidas cuentas, el crédito que se le había negado a Iturbide le fué concedido a la nueva República. El gobierno podía entonces reanudar las gestiones del préstamo en Londres. Con ésto, el Congreso autoriza en mayo de 1823 la contratación de un préstamo de 8 millones de pesos. No se consideró necesario sustituir a Borja Migoni como representante de México en Londres, a pesar de haber sido nombrado por Iturbide; ésto le costó caro al país, pues se aprovechó de su puesto para obtener beneficios personales.

Borja Migoni empezó sus gestiones con la firma B.A. Goldschmidt & Co. y el contrato se firmó en Londres el 7 de febrero de 1824 por la cantidad de 16 millones de pesos. Sin embargo, esta cantidad fué el doble de la autorizada

² Memoria de Hacienda, Imprenta del Supremo Gobierno del Palacio, 12 de noviembre de 1823, p. 4

por el Congreso, so pretexto de que la cantidad adicional era necesaria para cubrir las diferencias de colocación y comisiones. Cabe mencionar que de este empréstito, México sólo recibió \$5,686,157.00.

En estos años el crédito mexicano era muy alto en comparación con otras naciones. En 1822, Colombia (que comprendía también a Venezuela y Ecuador), Chile y Perú, y Argentina en 1824, se encontraban en moratoria por no poder pagar a los banqueros ingleses. A pesar de esta situación, Europa confiaba en la riqueza potencial de México, la que en teoría requería un poco de ayuda para su desarrollo. En consecuencia, se esperaba un precio de colocación para los bonos mexicanos alrededor del 85% de su valor nominal.

Desde luego que el préstamo Goldschmidt fué recibido en México con satisfacción; nadie podía sospechar las dificultades en que México incurría al contraer esta deuda. Una de las pocas personas hostiles a este préstamo fué José Mariano Michelena, quien sustituyó a Migoni en 1824 como representante diplomático de México en Londres. Michelena fué uno de los primeros en calificar de usuraria la operación de parte de Goldschmidt & Co.

Por otra parte, mientras que se ultimaban los detalles para el préstamo mencionado, México estaba en tratos con la firma Barkley, Herring, Richardson & Co.. El resultado fué el contrato del 25 de agosto de 1824, que estipulaba un préstamo por la cantidad nominal de 16 millones de pesos, al 6% anual, idéntica a la del préstamo Goldschmidt; pero a diferencia de éste, México no recibiría una cantidad fija, sino una proporcional al precio de venta, que en ese momento naturalmente no se conocía, con una comisión para el acreedor del 6% sobre el mismo precio. A pesar de todo, el préstamo Barkley fué más ventajoso para México que el Goldschmidt.

La diferencia entre las condiciones de los dos préstamos oscila entre la falta de experiencia o ignorancia de los negociadores y las circunstancias cambiantes de México reflejadas en el riesgo del país, hasta la insinuación de corrupción y de jugosos negocios a costa del gobierno mexicano.

Los recursos no se invirtieron, como era de esperarse, en activos o en proyectos que pudieran generar un flujo para servir a la deuda -menos de la décima parte se destinaron a estos fines-.

En los siguientes años aún no se consolida la nación y la aquejan guerras internas, por lo que los compromisos crecieron inspirando los primeros decretos sobre negociaciones de empréstitos, operaciones de agio, imposiciones de préstamos forzosos, contribuciones extraordinarias y suspensión de pagos.

Poderosos comerciantes prestaban dinero al gobierno tomando bonos a precios irrisorios y cobrando intereses muy altos. Así, en 1828, Lorenzo Lizardi prestó dinero cobrando el 536% de interés anual y Angel González cobrando el 232% de interés anual.

El nuevo ministro de Hacienda, Lorenzo de Zavala, estimó conveniente formar un departamento separado que fuese únicamente destinado a intervenir en los fondos destinados al pago de los intereses y amortización de la deuda. Sin embargo, no se llevó a la práctica. Esta política se repetirá constantemente de allí en adelante, por la inestabilidad de los gobiernos. El desembarco español de julio de 1829 trastornó gravemente a la economía nacional, debido a que el aumento inesperado de los gastos militares obligó al gobierno a decretar préstamos forzosos, con lo que el crédito de México llegó al punto más bajo desde la caída de Iturbide.

El cuadro que pintó el 12 de febrero de 1830, en su informe al Congreso, el nuevo ministro de Relaciones Exteriores, Lucas Alamán, era el siguiente: "La falta de cumplimiento a las obligaciones solemnemente contraídas en los contratos de empréstitos ha derrocado el crédito y la confianza: las inquietudes repetidas, el desorden en la administración y las medidas violentas que han sido consecuencia, han destruido aquel prestigio de estabilidad, que se había encontrado creado desde la época de independencia..."³

Esta vez, a diferencia de Zavala, Lucas Alamán y su colega en Hacienda, Rafael Mangino, sí pudieron realizar las medidas propuestas, gracias a la duración de su régimen .

Hay que señalar que entre 1834 y 1844, años en los cuales el país enfrentó continuas revueltas y guerras, los gastos hacendarios superaron los gastos militares. No se sabía con certeza a cuánto ascendía la deuda nacional.

Los pagos fueron suspendidos a causa del levantamiento contra el gobierno del general Anastasio Bustamante. Debido a continuos disturbios, tampoco fueron emitidos a su debido tiempo bonos nuevos para la capitalización de intereses de 1831. Por lo anterior, se advierte claramente cómo al principio se cumplían puntualmente los compromisos adquiridos y, después, se empezaba a pagar menos de lo estipulado hasta que se dejó de pagar por completo. Los tenedores de bonos se quejaban por esta situación.

3 Alamán, Lucas. Obras. Documentos Diversos, México, Ed. Jus 1945, vol. IX, p. 436 - 438

Por otra parte , al gobierno le costó caro el hecho de que Santa Anna detentara el poder tantos años, pues dió como resultado la bancarrota de la Hacienda Pública.

Se debe tomar en cuenta que este caos político redundó en la cuestión administrativa. De mayo de 1846 a mayo del siguiente año hubo 10 ministros de Hacienda, la conversión de la deuda inglesa lograda en 1846 fue anulada, aprobada y, nuevamente, anulada. Finalmente, Santa Anna aprobó definitivamente la conversión en julio de 1847, aún siendo facultad del Congreso.

Estados Unidos de América se preocupó por legalizar y legitimar las conquistas a costa de la República Mexicana. A consecuencia de la guerra entre ambos países, por la falta de reconocimiento de la independencia de Texas, se celebró el Tratado de Guadalupe-Hidalgo el 2 de febrero de 1848, perdiéndose definitivamente los territorios de Texas, Nuevo México y Alta California. Los norteamericanos pagaron una indemnización de 15 millones de pesos, por los más de 2 millones de kilómetros cuadrados de territorio, cifra que no incluye un descuento de 3 millones por reclamaciones de norteamericanos que sufrieron daños en su propiedad a causa de la guerra.

Este evento entusiasmó a los tenedores de bonos mexicanos y subió el precio de dichos bonos en la Bolsa de Londres. Los bancos representantes exigieron al menos una parte de dicho capital. En 1850 se realizó una nueva conversión.

Santa Anna ocupó por cuarta vez la Presidencia de la República. El lujo extraordinario y los enormes gastos que demandaba el gran ejército lo hicieron buscar nuevos recursos, echando por tierra el arreglo de la deuda pública: autorizó contratos ruinosos y tratados como el de la Mesilla, firmado por Santa Anna en

diciembre de 1853, por el cual se vendió el territorio Mexicano situado entre Nuevo México y Chihuahua.

El crédito público sufrió un descalabro y aumentó considerablemente la deuda interna, que llegó a igualar a la externa, por lo que el gobierno tuvo cada vez mayores problemas para cumplir con sus compromisos.

Ya para esta época, se iba gestando una nueva crisis conocida como la "crisis de la deuda de las convenciones diplomáticas", que permitió la invasión armada a México y la instauración del Segundo Imperio.

Sin embargo, las convenciones no abarcaban toda la deuda contraída con los extranjeros en el país. En 1862 se debían al extranjero 81 millones de pesos; a los tenedores de bonos 64 millones, y por concepto de convenciones, 13 millones de pesos. En total, aproximadamente 78 millones de pesos.

México, al no poder cumplir con el servicio de la deuda, ocasionó que los comerciantes acreedores obtuvieran el apoyo de sus embajadas para exigir del gobierno mexicano, por la vía diplomática, el cumplimiento de sus obligaciones financieras.

Muchos mexicanos se aprovecharon de este apoyo y renunciaron a su nacionalidad, adoptando la del país que más apoyo les ofrecía para el cobro de su crédito. Con ésto, gran parte de la deuda interna se convirtió en externa.

México, como signatario de convenciones internacionales con Francia, España e Inglaterra, al no cumplirlas, tuvo que soportar reclamaciones más duras y apremiantes. Ante la imposibilidad de cumplir sus obligaciones financieras, el país fué invadido por las potencias extranjeras. España e Inglaterra desistieron de la intervención

armada. Francia siguió con su objetivo. Llama la atención el saldo relativamente insignificante de la convención francesa: 190 mil pesos. Seguramente esta cantidad no fué el motivo de peso de dicha intervención.

La intervención francesa tuvo funestas consecuencias. En lo que respecta a la deuda externa, en 1864 Maximiliano recibió a los negociadores ingleses y acordó la capitalización de los intereses atrasados. Además concedió una compensación adicional - equivalente al 50% de los intereses o al 20% del monto del capital adeudado - con lo que la deuda se incrementó en un 50%. En abril de 1864 el emperador aceptó un crédito francés, primero por 35 millones de pesos y después por 22 millones. En enero del año siguiente el gasto de los ejércitos extranjeros demandaron un empréstito adicional de 50 millones de pesos.

En 1870, la deuda nacional total se estimó en 120 millones de pesos, de los cuales 39.5 millones constitufan deuda interna y el resto deuda externa.

La República restaurada desconoció la deuda francesa y los arreglos desfavorables para México, y con ésto se redujo el 55.8% de los pasivos que adeudaba el imperio de Maximiliano. El gobierno de Don Benito Juárez, por austeridad y por falta de crédito, sólo estableció un crédito por 2.5 millones de pesos.

Desde 1870 hasta fines de 1876, la situación de la Hacienda Pública se agravó a consecuencia de las revueltas en varias partes de la República.

Hacia fines de 1876, como consecuencia de la revuelta de Tuxtepec, capitaneada por el general Porfirio Díaz, casi todas las rentas federales se habían consumido en los gastos de guerra y no era fácil adquirir capitales privados en préstamo. El gobierno pudo al fin conseguir un préstamo voluntario, estableció contribuciones

extraordinarias, decretó la reducción provisional de los sueldos a empleados públicos y suspendió, por circular del 29 de septiembre de 1876, toda clase de pagos, hasta nueva orden.

Una vez consolidada la paz, el nuevo gobierno volvió a ocuparse preferentemente de la reorganización de la Hacienda Pública. Para este fin, el Presidente Díaz llamó a Matías Romero a colaborar en su administración.

Durante el porfiriato la deuda nacional experimentó un crecimiento muy rápido, sobre todo a partir de 1890. En este año la deuda nacional total se estimó en \$126,951,183.00, de los cuales \$74,451,183.00 correspondían a deuda interna y \$52,500,000.00 a la externa.

La deuda externa se relacionaba principalmente con la construcción del sistema nacional de ferrocarriles. Si bien no se puede afirmar que el endeudamiento externo constituyera una política deliberada al servicio del desarrollo económico como un todo, tampoco puede negarse la influencia de la expansión ferroviaria en el progreso de determinados sectores económicos, conectados con los mercados externos y la ampliación del mercado interno. En 1876 el país contaba sólo con 638 km de vías férreas. En 1910 la cifra subió a 19,280 km..

La obra financiera de Porfirio Díaz se debe principalmente a José Ives Limantour, quien ocupó la cartera de Hacienda los últimos 18 años del régimen. Con su política financiera, Limantour logró hacer la deuda menos gravosa sobre el presupuesto. Se logró bajar el interés real en los empréstitos extranjeros, casi a la mitad. El progreso nacional de México no sólo se llevó a cabo con auxilio de empréstitos, sino que también tuvieron gran importancia las inversiones directas efectuadas por los extranjeros.

En este período se contrataron varios empréstitos. En 1888 se obtuvo uno cuyos motivos se expresaron como sigue: "El Ejecutivo, a quien le preocupa hondamente la cuestión financiera, ha considerado que esta es la oportunidad de realizar alguna combinación financiera de crédito como el medio más eficaz de obtener el éxito que se viene buscando. De esta manera no sólo se podría conseguir redimir nuestra deuda flotante, que, con los crecidos intereses que vencen, es el punto negro de nuestra situación hacendaria, sino que se lograría reducir nuestra deuda exterior en un 60 por ciento de su monto y obtener algún capital en efectivo que destinar a mejoras de utilidad pública que cooperarán al desarrollo de la riqueza del país".⁴

Ante la construcción de ferrocarriles y principalmente por el otorgamiento de concesiones de líneas férreas a compañías privadas, el Ejecutivo acudió al Congreso para que le autorizaran gestionar un empréstito que permitiera consolidar y convertir la deuda ferrocarrilera. Además de preconizar la conveniencia del empréstito como remedio a la situación fiscal, el ejecutivo señaló la conveniencia pública desde el punto de vista económico. Porfirio Díaz afirmó que "se trataba de buscar otra forma de pago, que, permitiendo al país un poco de tiempo más para el desenvolvimiento de su riqueza, le facilite seguir cubriendo los créditos contraídos, sin desatender los servicios de la administración ni las obras que demanda la prosperidad de México".⁵

Todo este enorme endeudamiento se llevó a cabo sin que el Estado mexicano recibiera acciones de las compañías ferrocarrileras. A principios de 1900 el régimen

4 Dublán, Manuel, Informe que el ministro de Hacienda presenta al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos sobre el empréstito contratado en Europa de 10.5 millones de libras., México, Imprenta del Gobierno Federal 1888, p. iv.

5 Limantour, José I., Informe al Congreso de la Unión. México, Palacio Nacional, 1892, p.3.

porfirista reconoció que los ferrocarriles eran de un gran valor estratégico, por lo que Limantour emprendió la tarea de adquirir la mayor parte de las acciones de las empresas ferrocarrileras sentando las bases para la creación de Ferrocarriles Nacionales de México. Con esta acción se pagó prácticamente dos veces por los ferrocarriles y se endeudó drásticamente al país.

En 1891, el país entró en crisis económica a consecuencia de la depreciación de la plata y la pérdida de las cosechas. Se devaluó el peso hasta llegar a 2.375 por dólar. Además, se aproximaba el vencimiento de los nuevos plazos contraídos por el pago de subvenciones a empresas de mejoras materiales, por los compromisos contraídos con anterioridad, y el aumento de la anualidad destinada al pago de intereses y la amortización de la deuda externa.

La deuda externa ascendía en 1893 a \$153,106,640.00, y la deuda interna a \$69,115,721.00, que daba un total de \$222,132,361.00.

En 1893 se autorizó al Ejecutivo a dictar todas las disposiciones y llevar a cabo las operaciones convenientes para el arreglo de la deuda nacional, y se dieron facultades para gestionar un préstamo por 2.5 millones de libras esterlinas, que se destinaría a consolidar, en títulos a largo plazo, parte de la deuda flotante reembolsable a corto plazo.

El empréstito autorizado no se realizó de inmediato porque las condiciones de los mercados europeos no eran favorables para su emisión, y se firmó el contrato hasta diciembre de 1893.

Los mercados europeos y norteamericanos habían mejorado. Se le hicieron varias proposiciones de préstamos a México, y en 1904 se contrató un nuevo

empréstito, el último del porfiriato, principalmente con la casa Speyer & Co. por la cantidad de 40 millones de dólares.

Como se puede apreciar, durante este período se contrataron varios empréstitos de cantidades considerables, pero en comparación con otros períodos, en éste las contrataciones ayudaron al desarrollo del país, sin que ésto justifique plenamente el endeudamiento. Además, bajo el régimen del General Díaz, la Hacienda Pública se recuperó lo suficiente para hacer desaparecer el ajiotaje y restaurar el crédito público, nulo por falta de pagos en años anteriores.

En 1910 la tasa de interés bajó de 80.01% a 4.41% y la carga del servicio de la deuda pasó del 38% del total del ingreso público en 1895 al 23.7% en el ejercicio fiscal de 1910. El gobierno mexicano ya era reconocido en el extranjero como un deudor relativamente confiable, por lo que en 1911 y 1912, a pesar de la Revolución, se contrataron con banqueros norteamericanos (Speyer & Co.) dos nuevos empréstitos de 10 millones de dólares cada uno. Sin embargo, los gastos militares aumentaron, y ya estando en el poder Francisco I. Madero, anunció que las reservas habían descendido en 1912 a la mitad de los 62 millones heredados hacía un año, sin incluir los fondos conseguidos con los empréstitos.

Victoriano Huerta, como Presidente de la República, negoció un tercer empréstito de 13 millones de dólares que se firmó en París en 1913, pero no se concretó totalmente porque en enero de 1914, Huerta suspendió el servicio de la deuda exterior y poco tiempo después se desintegraba su gobierno.

Huerta se vió obligado a buscar fondos en el interior, acudiendo a los principales bancos de la capital, donde obtuvo un préstamo de 18 millones de pesos.

Los revolucionarios recurrieron frecuentemente a los empréstitos forzosos, confiscaciones y emisión de billetes para sufragar los gastos que su lucha armada demandaba.

A fines de 1918, los capitalistas europeos y norteamericanos con intereses en México, prestaron de nuevo atención a los problemas de este país. El resultado fue la formación del Comité Internacional de Banqueros con negocios en México. Este Comité estuvo controlado por los Estados Unidos, asegurando así una importante influencia en las finanzas mexicanas. Entre tanto, el general Venustiano Carranza, siendo presidente constitucional, envió a Nueva York a su ministro de Hacienda, Rafael Nieto, para que negociara una propuesta que involucraba un nuevo crédito externo. Carranza detuvo las negociaciones cuando se dió cuenta de la marcada influencia que iba a tener Estados Unidos en la Hacienda Pública de México. Con ésto las relaciones entre los dos países decayeron, hasta que en 1921 de Estados Unidos de Norteamérica surgió la propuesta de una intervención armada a México, cuando se elevó el impuesto de exportación del petróleo.

A principios de septiembre de 1921 se llegó a un acuerdo con el gobierno mexicano que establecía que las compañías petroleras adquirirían bonos de deuda pública, anterior a 1910 y a 40% de su valor nominal, y el gobierno los recibiría en las liquidaciones del impuesto a su valor nominal. Sin embargo, no se aceptó esta propuesta.

Siendo el presidente de la República Alvaro Obregón, se mandó a Adolfo de la Huerta a negociar el convenio con los banqueros extranjeros, incluyendo la contratación de un préstamo fresco para financiar los proyectos agrarios y la fundación de un banco de emisión único. El convenio llamado De la Huerta-Lamont, fué ratificado por el Congreso, pero éste no incluía el préstamo mencionado, sólo

se reducía a la conversión de la deuda suspendida. Las obligaciones contenidas en este convenio superaban la capacidad de pago del país, por lo que el servicio de la deuda se suspendió nuevamente en 1924. La firma de este Convenio fué cuestión de discusión. Obregón acusó a De la Huerta de haberlo engañado y causarle la quiebra de la Hacienda Pública.

En lo referente a la deuda interna, en este período también se suspendió su servicio y endureció su política de reconocimiento de bonos y vales de empleados, a los que se les había dejado de pagar. Con ésto, se incrementó el descontento popular que favoreció a la revuelta delahuertista; sin embargo, pudo ser reprimida.

En 1925 el Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, solicitó un préstamo de 120 millones, el cual le fué negado, por lo que las autoridades mexicanas retrasaron la formalización de cualquier arreglo al convenio De la Huerta-Lamont hasta fines de ese año cuando ya se había fundado el Banco de México con recursos nacionales. Esto desató otra protesta de los acreedores extranjeros que argumentaban que esos recursos se debían haber destinado para el pago de intereses vencidos. Las autoridades no hicieron caso de las presiones y se logró un convenio más favorable para México conocido como la Enmienda Pani, que permitió reestablecer pagos al exterior en 1926, pero se volvieron a suspender en 1927.

Ante esta situación, el Presidente Plutarco Elías Calles pidió al Congreso en 1928 facultades extraordinarias en materia de deuda pública, argumentando que "...debemos estimar encontrarnos en el caso de imprescindible necesidad de promover nuevos arreglos de los compromisos nacionales, arreglos que se ajusten en todo a la capacidad financiera de la Nación, teniendo en cuenta que es de primordial

interés, tanto para nuestros acreedores como para el país y sus habitantes, conciliar aquellos compromisos con las urgentes necesidades interiores de nuestra vida colectiva".⁶

La deuda exterior de 1929 ascendía a \$1,089 millones de pesos. A partir de 1946, el endeudamiento, tanto externo como interno había aumentado considerablemente. Tomando en cuenta las constantes devaluaciones del peso frente al dólar, la deuda externa en 1970 era aproximadamente de 4,000 millones de dólares y en 1976 subió a 20,000 millones.

A partir de 1981, la caída de los precios del petróleo, la deuda externa y en general la economía mexicana se mantuvieron en la incertidumbre. En 1982 la deuda externa ascendió a 87,000 millones de dólares; para 1985 ya eran 97,000 millones, en 1986, 101,000 millones y, en 1988, 110,000 millones. En 1989 con la renegociación de la deuda externa bajó considerablemente el monto adeudado, pero no quiere decir que quedó estática. Actualmente la deuda externa asciende a los 96,800 millones de dólares aproximadamente.

La deuda pública interna cubre varios aspectos. Los principales son el financiamiento del Gobierno Federal por el Banco de México y la colocación de deuda interna del Gobierno Federal mediante la emisión de valores.

A fines de diciembre de 1980 el financiamiento del Banco de México al Gobierno Federal ascendía a 572,200 millones de pesos; a fines de diciembre de 1981 ascendió a 850,000 millones de pesos, pero para fines de ese año era ya

⁶ Legislación sobre la deuda pública. México, Depto. de Gráficas SHCP, 1958, T. II, p. 120.

de 2'039,000 millones. En 1984 el financiamiento otorgado por el Banco de México fue de 4'121,100 millones de pesos y en 1986 fué de 10'235,100 millones.

Con lo que respecta a la colocación de deuda interna del Gobierno Federal, a través de valores, tenemos que en 1977 fué de 277,000 millones de pesos; en 1981 pasó a 948,200 millones de pesos; siguió ascendiendo, y en 1986 la deuda colocada a través de valores fué de 9'838,700 millones de pesos.⁷

Lo expuesto en este inciso representa datos históricos y cifras que demuestran el sobreendeudamiento que ha sufrido nuestro país durante casi 200 años, muchas veces por intereses legítimos y apeándose al marco legal -no siempre existente-, y otras muchas veces por intereses personales, no importando el orden legal.

⁷ Cfr. Fernando Vázquez Pando, La Crisis de la Deuda Externa y los Desequilibrios Constitucionales, México, ELD 1990, pp. 161 - 167.

1.2 CONCEPTO DE DEUDA PUBLICA Y CONSIDERACIONES GENERALES

Antes de dar un concepto de deuda pública, es importante ubicarla dentro de la rama del derecho que le corresponde según su naturaleza.

El estudio del patrimonio del Estado se refiere tanto a la titularidad de bienes corpóreos, como a los derechos y obligaciones plasmados en créditos a su favor y obligaciones a su cargo. Una de esas obligaciones deriva de los financiamientos tanto internos como externos. Lo anterior implica un ingreso por parte del Estado derivado de obligaciones de pasivo, directas y contingentes, lo cual se considera deuda pública.

Al referirnos a "obligaciones a cargo del Estado" queda implícita la realización de una actividad de éste. Esta actividad, en el caso que nos ocupa, es un conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza el Poder Ejecutivo, en virtud de las atribuciones que en materia de deuda pública la legislación positiva le otorga.

Siguiendo este orden de ideas, la rama del derecho que regula la actividad del Estado realizada en forma de función administrativa a través del Ejecutivo es el Derecho Administrativo, el cual se define desde un punto de vista formal y material como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, así como las facultades que les están atribuidas a las autoridades administrativas.⁸

8 Cfr. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 17a ed. México, Porrúa, 1988, pp.13 y 91.

Después de hacer las consideraciones anteriores, cabe señalar que dentro del Derecho Administrativo se encuentra el Derecho Financiero Público y que de su definición se desprende que éste establece la regulación específica de la deuda pública. Andrés Serra Rojas define al Derecho Financiero como "la rama del derecho público que se ocupa de la hacienda pública y en general a la administración de los recursos económicos para satisfacer las necesidades sociales".⁹

La hacienda pública en términos generales se refiere a los ingresos del Estado, reconociendo a la deuda pública como una consecuencia de ingresos de éste. El papel de la hacienda pública ha ido cambiando según la intervención del Estado en la economía.

Para el liberalismo la intervención del Estado debe ser limitada y concretarse a proteger y vigilar la acción económica de los particulares. Las tendencias de las últimas décadas extienden considerablemente la acción del Estado hasta llegarlo a convertir en el supremo regulador de la economía nacional.

En este amplio sentido, el Derecho Financiero aparece como una rama del derecho público que asegura la gestión financiera de la economía pública, al mismo tiempo que regula todos los aspectos de la economía nacional.

No es el objetivo de este trabajo la crítica de la intervención del Estado en la economía. Solamente en relación con el endeudamiento público en México, se puede mencionar que el Estado debe procurar una economía estable para satisfacer las necesidades sociales y alcanzar sobre todo el bien común de la sociedad. Si

⁹ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 17a ed., México, Porrúa, 1988, vol. II, p. 11.

es necesario obtener ingresos mediante el endeudamiento, se justifica en la medida que el Estado lo haga midiendo las consecuencias y cargas sobre la sociedad. Según el tratadista Andrés Serra Rojas, los objetivos del Estado en materia financiera se reducen a los siguientes: 1. Realización del bienestar social; 2. Realización de la seguridad; y, 3. Realización de la justicia social.¹⁰ Siguiendo este orden de ideas, no debe permitirse que algún gobierno emprenda proyectos aventurados a largo plazo y menos cuando pretenda financiar esos proyectos con empréstitos que pagarán las generaciones venideras, sin obtener beneficio alguno y palpable.

A partir de la consideración de que la deuda pública se regula por el Derecho Financiero, el cual forma parte del Derecho Administrativo -sin extenderse más en sus conceptos-, podemos definirla:

" La deuda pública es el conjunto de obligaciones financieras, a cargo del Estado, a través de las dependencias establecidas en ley, frente a personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, amortizables en determinados plazos y pagando una cierta tasa de interés."

De manera general, podemos decir que el concepto de deuda pública abarca gran diversidad de actos, convenios y hechos jurídicos para su creación, manejo y extinción, así como que un gran número de personas físicas y morales, nacionales y extranjeras intervienen en su formación, representando a gobiernos extranjeros, organismos internacionales, bancos transnacionales, casas de bolsa, ahorradores, prestamistas, inversionistas, etc.

¹⁰ Idem. p. 18.

Para la Ley General de Deuda Pública, ésta se define como "el conjunto de obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos".¹¹ El Estado contrae dichas obligaciones, según la Exposición de Motivos de la mencionada Ley, cuando se ha visto en la necesidad de complementar con el crédito de la nación sus recursos propios, con el fin de no diferir en perjuicio del desarrollo económico y social la producción de bienes y servicios indispensables para el bienestar de la población y el fortalecimiento de las bases del progreso nacional.¹²

El crédito al que se hace referencia en la Exposición de Motivos, se refiere a la capacidad política, económica y legal de un Estado para obtener dinero en préstamo¹³, basado en la confianza o estimación que goza por su patrimonio u otros recursos que pueda disponer. México a lo largo de su historia de endeudamiento, expuesta en el la primera parte de este Capítulo, en general, ha tenido buen crédito frente a la comunidad de naciones por sus recursos, más que por su capacidad de pago.

Por último, en relación al crédito público, Gastón Jezé señala tres premisas indispensables para el funcionamiento de éste: paz interior y exterior; avanzada organización constitucional y, una gran moralidad en el personal político y administrativo.¹⁴

11 Ley General de Deuda Pública, 20a ed., México, Porrúa 1991. p. 205.

12 Exposición de motivos de la Ley General de Deuda Pública. D.O., 31 de diciembre de 1970.

13 Respecto al crédito al que se hace referencia, debe hacerse la aclaración que préstamo es el género y empréstito es la especie, que se refiere a obligaciones contraídas por el Estado en dinero.

14 Salas Villagómez, Manuel. La Deuda Pública, un estudio general del caso de México. México, Nacional Financiera, S.A., 1950, p. 15.

La deuda pública no se puede comprender totalmente si no se toma en cuenta el entorno económico. Por tanto, sin hacer un análisis de las leyes económicas, se expondrá la evolución de la idea de la deuda pública según el pensamiento económico, cuestión que complementa el análisis jurídico de ésta, expuesto en el presente trabajo.

Desde un punto de vista económico, la deuda significa un traslado de poder de compra en favor del Estado, operación que le permite el financiamiento de ciertas inversiones sin alterar las relaciones normales de sus finanzas.

Durante los primeros estadios de la humanidad, las fuentes de los recursos del Estado eran poco diversificadas y dependían casi exclusivamente de aportaciones voluntarias de los ciudadanos, de botines de guerra o tributos de los pueblos vencidos.

Antes del S. XVIII no existía una estructura de lo que es el crédito público, por lo que los pueblos no podían contraer deudas en el sentido estricto. Como consecuencia de las guerras, no se contaba con los suficientes recursos para cubrir los ingresos normales. Por lo anterior, se buscaron diferentes soluciones como el uso fraudulento de alteraciones monetarias.

Hasta finales del S. XVIII se establecieron los requisitos necesarios para el funcionamiento de los empréstitos públicos y ésto lo encontramos en Alemania e Italia por el gran movimiento mercantil.

Antes de esa fecha, propiamente hablando, no existieron emisiones de deuda pública. Encontramos en operación créditos personales que contraían los reyes por su poder soberano, en adición a la ayuda financiera de los señores feudales.

El monarca tenía la libertad de aplicar los recursos de su crédito a los fines que él estimara convenientes, y en muy pocas ocasiones era para el bien común. Además, era común que los sucesores en el trono no reconocieran las deudas de sus ancestros.

En estas condiciones los empréstitos eran difíciles de obtener, y los pocos que hubo eran entre el rey y los acaudalados particulares.

La idea del crédito público evolucionó y se encontró a fuertes adversarios durante el liberalismo económico. Este es un sistema económico teórico que surgió durante el S. XVII y la primera mitad del S. XVIII, el cual pugnaba por el derecho de propiedad de los particulares sobre los bienes de producción, libertad absoluta en el campo económico, libertad de competencia, libertad de producción, libertad de comercio, libertad de trabajo y libertad de consumo.

Uno de los precursores del liberalismo económico fue Adam Smith (1723-1790), según algunos "Padre de la economía política", quien plasmó sus ideas en la obra intitulada "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones." En relación con la el tema de la deuda pública, Adam Smith, no fué partidario de los empréstitos públicos, ya que a partir de la premisa de que el gobierno desarrollaba una trabajo improductivo, los fondos sustraídos por la deuda pública significaban una correspondiente reducción de capital privado, dedicado a trabajos productivos. A pesar de esta tesis, Smith comprendió que el gobierno no siempre obstaculiza el progreso económico de una nación, sino que lo retarda.

Otro pensador del liberalismo económico fué David Ricardo (1772-1823). Las guerras napoleónicas produjeron una transformación en la economía europea y ésto ocasionó que en Inglaterra la deuda pública llegara a cimas sin precedente.

Por lo anterior, David Ricardo se pronunció en contra de la deuda pública. Expresaba que para la destrucción del capital lo más implacable era la contratación de préstamos y que las industrias, en general, florecían mejor sin la intervención gubernamental. Además explicaba que si un Estado necesitaba realizar determinadas erogaciones, debía obtener sus recursos a través de impuestos, y no de empréstitos.¹⁵

John Stuart Mill (1806-1873), era de la misma línea de los dos anteriores, aunque al final de su vida se acercó al socialismo. Continuando con las ideas liberales, creía que la actividad de los particulares era mejor que la del Estado. Sólo justificaba una elevación de los empréstitos públicos cuando los usos de capital privado, fueran productivos, o bien, cuando se contrataran empréstitos en el extranjero.

En resumen, los más famosos escritores de la escuela clásica se pronunciaron decididamente en contra de los empréstitos públicos.

Hubo, sin embargo, algunos disidentes, quienes vieron aspectos positivos en relación al endeudamiento público. Entre otros, se encuentran Alexander Hamilton (1757-1804), Secretario del Tesoro de Estados Unidos de América, quien tenía una firme creencia de que el uso continuo y creciente del crédito público era el camino más conveniente para acelerar el desarrollo de Estados Unidos de América.

15 En relación a la conveniencia de obtener recursos a través de empréstitos o de impuestos se debe tener en cuenta que dependiendo de las circunstancias económicas del país es más conveniente un medio que el otro; sin embargo, debe hacerse la consideración de que es necesario un equilibrio, pues una carga tributaria muy grande es igual de dañina que la contratación de un empréstito. Lo anterior entendiéndose que en una economía sana es preferible la recaudación de impuestos justa que la contratación de empréstitos.

Por su parte, Melon establecía que las deudas de un Estado son deudas de la mano derecha con la mano izquierda, y por las cuales el gobierno no debía debilitarse, si tiene la nutrición necesaria y es capaz de distribuirla. Y por último, Thomas Robert Malthus (1766-1836) quien afirmaba que una gran deuda pública incrementaba la producción, pero no aprobaba deudas excesivas por el peligro de originar gravámenes exagerados.

En la segunda mitad del S. XIX se advierten en el pensamiento alemán las más hondas raíces las finanzas públicas y, por ende, del empréstito público. Los escritores de esta época se encontraron más dispuestos a aceptar como productivos los empréstitos públicos. De manera general se expresaba que los empréstitos públicos servían para conservar y elevar el capital nacional; se consideró a la deuda pública como un elemento orgánico de la vida del Estado, necesario en cualquier economía gubernamental y se pensaba que era mejor el endeudamiento que una elevada carga tributaria.

De los criterios anteriores en relación de la deuda pública, se hizo necesario un avance gradual en el campo de acción de las inversiones gubernamentales y la observación empírica de sus efectos favorables, para que así surgieran nuevas concepciones sobre la misma.

El Siglo XX se distinguieron como acontecimientos mundiales que trascendieron al campo económico: La Primera Guerra Mundial (1914-1918); la Segunda Guerra Mundial (1939-1945); y la Gran Depresión (1930).

La Primera Guerra Mundial (1914-1918) provocó graves efectos en la economía internacional. Se abandonó el patrón oro a consecuencia de las grandes erogaciones de los países beligerantes, y tuvieron mayor auge los empréstitos públicos. El

crecimiento del volumen de la deuda pública se desarrolló de forma diversa en cada país. Estados Unidos de América se transformó de país deudor a país acreedor (1920-1929), pero al sobrevenir la Gran Depresión retrajeron sus inversiones, impidiendo así que las naciones europeas pagaran sus compromisos anteriores, lo que trajo como consecuencia la destrucción de las medidas de política económica tendientes a mejorar la economía europea.

Países como Gran Bretaña y Francia sufrieron un crecimiento interrumpido de sus deudas, pues no contaban con mecanismos de control y sistemas fiscales eficaces.

En Gran Brataña , el gobierno preocupado por el gran aumento de su deuda pública nombró a un grupo llamado Comité Colwyn, para que emitiera opiniones técnicas que le permitieran seguir una acertada política financiera. Entre las conclusiones presentadas por el Comité se encuentran : una sana política financiera se presenta cuando existe una amortización paulatina de los valores gubernamentales en circulación, a contrario de la concepción que se tenía de los beneficios de una amortización acelerada. La deuda pública se debe de tomar como una mera transacción contable, pues así como la deuda pública es un pasivo para la comunidad, las obras públicas y los proyectos financieros constituyen un activo para la propia comunidad.

Durante la Gran Depresión (1930) el financiamiento del déficit se realizó en gran medida a través de empréstitos gubernamentales -con el propósito del saneamiento interior, olvidando la política expansionista-, lo que ocasionó en 1937 la caída de la economía nuevamente.

Todo el ambiente de la Gran Depresión le dió a la actividad gubernamental, en relación con la deuda pública otra orientación: el empleo de los recursos, a través de empréstitos, por parte del Estado en la ayuda ilimitada a la pobreza y a la vejez. Esta idea se extendió a Inglaterra, Alemania, Holanda, Dinamarca y Bélgica.

Una de las consecuencias inmediatas de la depresión de los treinta fue el resurgimiento de una nueva etapa de militarización que condujo, a la postre, a la Segunda Guerra Mundial. Este conflicto se financió con la creación de nuevos impuestos, elevando las tasas de los ya existentes y contratando empréstitos internos y externos. Las cifras de la deuda pública crecieron hasta superar los límites máximos que una política financiera conservadora hubiera permitido en cualquier país.

A consecuencia de lo anterior, surgieron dos corrientes sobre el endeudamiento público. Por una parte la escuela optimista de la deuda pública representada por John Maynard Keynes (1883-1946), economista inglés, y por otra, la escuela pesimista cuyo principal representante es Moulton.

La escuela optimista está fincada en las últimas experiencias del régimen capitalista. No se considera a la deuda pública como un elemento perturbador en la vida económica de un país, sino, al contrario, como una fuerza positiva de la que se desprenden factores de estímulo a la actividad económica general.

Se determinó que la economía capitalista no necesita únicamente de las inversiones gubernamentales en períodos de paralización o disminución en el ritmo de la inversión privada, sino es indispensable reforzar permanentemente el gasto total, para mantener una aceptable nivel de producción y ocupación.

La segunda corriente, como lo hemos apreciado en períodos anteriores, toma a la deuda pública como un obstáculo para el desarrollo económico.

Nosotros creemos que para el desarrollo económico internacional, la deuda pública es una fuerza capaz de contribuir al mantenimiento del ritmo de la actividad económica. Esto, sin entrar a un profundo análisis económico.

Podemos establecer, que si el endeudamiento público tiene efectos desfavorables sobre la economía de un país, no es causa directa del endeudamiento, sino está aunado con: a) las políticas de aprovechamiento de los recursos; b) la estructura fiscal; c) el perfeccionamiento de los métodos de control monetario; d) la distribución de los valores, y e) el destino particular que se le haga a los empréstitos.¹⁶

En México, el endeudamiento no ha sido visto de manera positiva o negativa por cuestiones técnicas, sino por la conveniencia del Ejecutivo en turno, esto es, por el presidencialismo tan fuerte que existe en el país.

16 Cfr. Salas Villagómez, Manuel. op. cit., pp. 29 - 64.

I.3 CLASIFICACION DE LA DEUDA PUBLICA

Se pueden realizar numerosas clasificaciones de la deuda pública, ya que hay gran diversidad de causas y personas que intervienen en su creación, desarrollo y extinción.

Para efectos de este trabajo, la clasificación más importante es la que se basa en el ámbito legal aplicable, distinguiendo a la deuda pública interna de la deuda pública externa. Aunque en el Capítulo siguiente se tratará lo referente a la deuda externa, en el presente se puntualizarán las diferencias entre ambas.

La deuda pública interna "es la que se produce y cumple dentro del mercado de un país".¹⁷ En esta se aplican las leyes y tribunales del mismo país. La deuda pública externa al contrario de la anterior, es "aquella que se celebra con personas físicas o morales de otro Estado y/o pagaderas en moneda extranjera, para cuya interpretación y aplicación de las normas estipuladas, las partes contratantes generalmente se someten a las leyes y tribunales del país donde se celebró".¹⁸

Se pueden distinguir esencialmente ambas, en que la deuda interna se celebra entre gobierno y acreedor de un mismo Estado, y la deuda externa se suscribe por personas u organismos extranjeros. Por otra parte, si la moneda con que se acuerda cumplir la obligación es de curso legal del país deudor, estaremos hablando de deuda interna. De lo contrario, si la moneda no tiene curso legal en el país

17 Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 145.

18 Zepeda Villaseñor, Juan Carlos. Tesis para obtener el título de abogado. Proposición de un proyecto de Ley de Deuda Pública Federal, México. ELD, 1989, p. 115.

deudor será deuda externa. Por último, las leyes y tribunales a que se sujetan las partes para la interpretación y cumplimiento de los actos, convenios y contratos referentes a la deuda pública, así como el lugar de pago pactado, determinan la distinción entre la deuda interna y la externa.

Si bien la crisis de la deuda pública externa ha opacado al problema de la deuda interna, no deja ésta de tener igual importancia. Lo que sucede es que la deuda interna puede llegar a ser manipulada con relativa libertad, en virtud de la posición del Estado como deudor respecto a sus acreedores sometidos a su propio "imperium"; en cambio, con la deuda externa, el Estado se enfrenta a otros Estados, organismos internacionales, bancos extranjeros, etc. como iguales, pero en su calidad de deudor, con la presión de grandes intereses internacionales.

Como ya se había expuesto anteriormente, esta primera clasificación es la que más interesa; sin embargo, es necesario establecer una clasificación más completa sobre la deuda pública a fin de tener una visión más amplia sobre ésta.¹⁹

1. Por el ámbito legal aplicable.²⁰

a) Deuda pública interna.

b) Deuda pública externa.

2. Por el consentimiento otorgado con quien se celebra.

19 Cfr. Zapeda Villaseñor, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 114 - 180. La clasificación que establece este autor, a nuestro parecer es la más completa, aunque algunas ideas se cambian por considerarse necesario.

20 Vid. supra. p. 31.

a) Deuda voluntaria: se presenta cuando el acreedor libremente decide si quiere contratar un empréstito con el país deudor.

b) Deuda patriótica: es aquella en que se pide a los ciudadanos de un país ayudarlo económicamente, por cuestiones de guerra o desastres. Un caso específico en México fué por la expropiación petrolera (1938).

c) Deuda forzosa: es la que se impone por el Estado, utilizando su "imperium", aún en contra de la voluntad de los acreedores. Como se aprecia en los antecedentes históricos, el gobierno mexicano muchas veces recurrió a este tipo de contratación de empréstitos (aunque ya no queda claro si es contratación, pues no hay voluntad de una de las partes).

Como casos de deuda pública forzosa se pueden mencionar a los que se originan debido a la obligación del Estado de indemnizar a los afectados por alguna expropiación por causa de utilidad pública. También se establece como deuda forzosa a la que se origina cuando el Estado incurre en gastos no previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, o excede del monto previsto. Por consecuencia, tales adeudos pasan a ejercicios fiscales posteriores, constituyendo deuda pública.

3. Por el tiempo de su vigencia.

a) A corto plazo: la deuda tiene un año como máximo. Las obligaciones deben cubrirse en el mismo ejercicio fiscal en que fueron contratadas. También se le denomina "deuda flotante".

b) A mediano plazo: es la que se contrata en períodos de uno a cinco años.

c) A largo plazo: es aquella en el que su período de vigencia puede ir de uno hasta 40 años.

d) Vitalicia: son aquellas que están vigentes durante la vida de los acreedores, vgr. las pensiones vitalicias a empleados públicos.

e) Perpetua: es aquella que no es amortizable por el Estado, es decir, no cuentan con una vigencia definida, vgr. la moneda mexicana.

4. Por los intereses aplicables.

a) Gratuita: el país deudor no paga al acreedor ningún tipo de interés o comisiones, vgr. emisión de moneda y préstamos patrióticos.

b) Sin interés: en esta no se pactan intereses, pero no se debe confundir con la gratuita. Esta puede causar un beneficio real al acreedor. Un caso sería la colocación de títulos de la deuda pública por abajo de su valor nominal, siendo pagaderos a su vencimiento por el total de su valor.

c) Interés fijo: se da cuando la tasa de interés estipulada en la contratación de un empréstito sea la misma durante toda la vigencia del crédito.

d) Interés flotante: es aquella en la que se pacta que la tasa de interés podrá variar según los factores económicos.

5. Por la garantía de la deuda.

a) Con garantía específica: es aquella donde el país acreedor, por la falta de confianza en el cumplimiento de sus obligaciones del deudor, obliga a ésta a garantizar el pago del crédito concedido.

b) Sin garantía específica: cuando un país tiene el suficiente crédito ante la comunidad internacional y no se exige ningún tipo de garantía en la celebración de empréstitos, es decir es suficiente el crédito del Estado.

6. Por su causa.

a) Para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos: en el caso de México, es necesario para la celebración de un empréstito que la cantidad que se da en crédito se destine al financiamiento para la construcción de obras públicas. Sin embargo, es requisito que el aprovechamiento de estas obras por los ciudadanos se realice por medio de una contraprestación de parte de los mismos. (Aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos y productos).

b) Para regulación monetaria: cuando el Estado necesita ajustar sus reservas de moneda nacional y extranjera para respaldar el valor de la moneda nacional, se celebran este tipo de empréstitos, y así facilitar el comercio internacional, disponer de divisas para el servicio de la deuda, etc.

c) Para operaciones de conversión: este tipo de operaciones son las que se llevan a cabo cuando el Estado deudor negocia con el acreedor o grupo de acreedores sobre un empréstito contratado anteriormente, nuevas ventajas u opciones para

su pago, y en ocasiones un nuevo empréstito que sirve para financiar el pago de los anteriores.²¹

d) Para hacer frente a emergencias graves. (Artículo 29 Constitucional): cuando el Estado se encuentra en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, puede contratar empréstitos para hacer frente a estas contingencias.

7. Por las condiciones de aplicación de recursos.

a) Deuda libre: esta se presenta cuando al Estado deudor no se le impone obligación de destinar los recursos derivados del empréstito a un fin determinado.

b) Deuda condicionada: También se le denomina "atada" y se presenta cuando se celebra un empréstito con la condición que los recursos se destinarán a determinado fin establecido por la parte acreedora.

8. Por el hecho o acto jurídico por el que se celebra.

a) Empréstito: se puede definir como "el contrato público o privado, por el cual se recurre a un crédito a corto, mediano o largo plazo, en condiciones previamente determinadas."²²

21 Vid. *Infra*. Capítulo III.

22 Serra Rojas, Andrés. *op. cit.* p. 141.

Aunque en esta definición se habla de un contrato de derecho público o privado, por lo general se aplica al primero, entonces el empréstito será un contrato público, que tiene por objeto obtener un crédito por parte del Estado en dinero.

b) Emisión de moneda: actualmente la emisión de moneda tiene el carácter de una verdadera fuente de ingreso para el Estado. La moneda ya no sólo es un medio de intercambio, sino que también es un instrumento a disposición del Estado para influir en la economía.

Por lo anterior, el dinero del Estado constituye una parte de su deuda pública, forzosa, perpetua y gratuita.

c) Obras y servicios pagaderos a plazos: la realización de obras y servicios implica un egreso para el Estado. En la mayoría de los casos no se cubre en un ejercicio el pago, por lo que se incluirán las partidas para su pago en el Presupuesto de Egresos de uno o varios ejercicios posteriores. A este importe se le considera un pasivo a cargo del Estado que forma parte de la deuda pública.

d) Indemnización por expropiación: la expropiación es " el acto administrativo por virtud del cual el Estado, a través del Organismo Ejecutivo priva, por regla general, de manera definitiva y por excepción de manera temporal a un particular de la propiedad de un bien mueble o inmueble cuando existe una causa de utilidad pública y mediante indemnización".²³

23 Manzanero, Francisco X. Apuntes inéditos de Derecho Administrativo. 27 de abril de 1989.

e) Indemnización por requisa: ésta es "el acto en virtud del cual el Estado a través del Organó Ejecutivo priva a un particular del uso o disfrute de un bien mueble o inmueble, o lo obliga a prestar un servicio personal, de manera temporal originado por una situación grave o de emergencia, mediante indemnización".²⁴

f) Indemnización por ocupación temporal: ésta es "el acto en virtud del cual el Estado a través del Organó Ejecutivo priva a un particular del uso o disfrute de un bien inmueble por causa de utilidad pública de manera temporal y mediante indemnización."²⁵

En los casos de los incisos d), e) y f) anteriores, media una indemnización, la cual si no se encuentra incluida en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal correspondiente, en una partida o si es insuficiente, la obligación de indemnizar pasará a ejercicios fiscales posteriores, por lo que formará parte de la deuda pública.

g) Pasivos contingentes: son aquellas obligaciones a futuro cuya exigibilidad depende del cumplimiento de una condición de realización incierta, vgr. cuando el Gobierno Federal avala a una empresa paraestatal en la contratación de un empréstito y ésta no cumple, en ese caso el gobierno asume una deuda.

h) Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS): puede suceder que en un ejercicio fiscal determinado los ingresos reales sean menores que los previstos o que el Ejecutivo contraiga obligaciones no previstas, entonces se origina un desequilibrio entre lo programado tanto en la Ley de Ingresos como en el Presupuesto

24 Idem.

25 Idem.

de Egresos, lo que dará como consecuencia un déficit presupuestal. Las obligaciones pendientes de pago de ese ejercicio se considerarán como deuda pública.

i) Asunción de pasivos: este supuesto se considera como fuente de deuda pública en dos casos:

- Cuando el Estado expropia una empresa, entonces asume la deuda que ésta reportaba antes de la expropiación.

- Cuando el gobierno asume los pasivos de una empresa paraestatal para evitar su quiebra, y así la empresa pueda continuar operando.

j) Tratados Internacionales: por medio de éstos el Estado Mexicano puede asumir obligaciones cuando se participa en la creación de organismos internacionales, para lo cual se tenga que realizar erogaciones periódicas o cuando se participa en programas internacionales y se requiere cubrir una cuota.

k) Indemnizaciones y pensiones: a consecuencia de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de la Administración Pública y los trabajadores al servicio del Estado, se hace necesario otorgar a dichos trabajadores las indemnizaciones y pensiones que la ley establece, lo cual constituye deuda pública.

l) Indemnizaciones por motivos bélicos: cuando un Estado enfrenta un conflicto bélico, ya sea interno o externo, puede incurrir en responsabilidad por daños y perjuicios que las personas extranjeras sufran en su patrimonio por las hostilidades, y al pago por esta causa se le considera como deuda pública.

9. Atendiendo a la entidad que negocia y asume la deuda.

Según el artículo 1º de la Ley General de Deuda Pública son las siguientes:

I. El Ejecutivo Federal y sus Dependencias.

II. El Departamento del Distrito Federal.

III. Los Organismos descentralizados.

IV. Las Empresas de participación estatal mayoritarias .

V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Con relación a esta fracción cabe hacer la aclaración - haciéndola extensiva a cada ocasión en donde se mencionen las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito en el presente trabajo-, que las mencionadas entidades a raíz de la reprivatización de la banca dejan de ser sociedades nacionales de crédito. Solamente, el caso de las instituciones de banca de desarrollo seguirán siendo entidades de la Administración Pública Federal, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito.

VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.

La suma de pasivos de las entidades mencionadas conforman la deuda pública nacional.

Se establecen para cada grupo diferentes requisitos de contratación, administración y control de la deuda. El Ejecutivo Federal y sus dependencias sólo podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con autorización del Congreso.

Las entidades mencionadas en las fracciones III a VI sólo podrán contratar financiamientos externos con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se hace una distinción de las entidades incluidas en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y las que no están. Las primeras se rigen por las disposiciones antes mencionadas, y las últimas sólo requerirán autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de financiamientos externos.

CAPITULO II. DEUDA PUBLICA EXTERNA

CAPITULO II. DEUDA PUBLICA EXTERNA.

II.1 MARCO CONCEPTUAL.

En el Capítulo I, inciso 2 se estableció el concepto general de deuda pública:

" Conjunto de obligaciones financieras a cargo del Estado, a través de las dependencias establecidas en la Ley, frente a instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, amortizables en determinados plazos y pagando cierta tasa de interés."

Partiendo de la anterior definición la deuda pública externa se reducirá a obligaciones financieras frente a instituciones públicas o privadas extranjeras. Esta se localiza en relaciones externas que se basan en el lugar y mercado de la emisión, en la divisa elegida y lugar de pago.

En relación con la definición que establece la Ley General de Deuda Pública será deuda externa "el conjunto de obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento externo".²⁶

26 Cfr. Ley General de Deuda Pública. *op. cit.* p. 205

Aun siendo igualmente negativa para una economía la deuda interna y la externa, como ya se había comentado²⁷ se manejan de distinta manera. El Estado deudor frente a acreedores nacionales se encuentra en mejor ventaja que cuando los acreedores son extranjeros, ya que los primeros están sometidos a su "imperium" y los segundos no. En este caso se encuentra en una relación de igualdad, aunque conforme a las cláusulas de las operaciones de financiamiento es fácil apreciar que de esa supuesta igualdad se benefician los acreedores.

Por otra parte, como se estableció en el Capítulo I de este trabajo, es constante el problema de la deuda externa, ya que en muchas ocasiones es un puente para la generación de un conflicto internacional de consecuencias militares o económicas, lo último es lo que se vive actualmente. La deuda pública externa que ha acumulado México y en general todos los países de América Latina en las últimas décadas, representa un problema de tal magnitud que se podrían ver afectadas las aspiraciones de desarrollo de los pueblos y la quiebra del conjunto de estas economías tendría una consecuencia negativa en el sistema financiero internacional.

La deuda pública abarca gran diversidad de actos, convenios y hechos jurídicos para su creación, manejo y extinción, así como un gran número de entidades y organismos nacionales y extranjeros, públicos o privados intervienen en su formación. La deuda externa, en este sentido no limita su complejidad, sino la hace mayor pues contiene elementos económicos, sociales, políticos, de relaciones internacionales

27 Vid. supra. Capítulo I.3

y jurídicos. Aun restringiendo la atención a los aspectos jurídicos materia de este trabajo, esa complejidad sigue existiendo por:

- 1) sujetos involucrados,
- 2) operaciones involucradas,
- 3) dispersión de la normatividad jurídica e
- 4) interconexión de operaciones.

II.2 NATURALEZA JURIDICA.

Para hacer un esquema de cual es la naturaleza jurídica del objeto de nuestro estudio debemos referirnos a los aspectos mencionados en el apartado anterior.

Dentro de los sujetos involucrados y en específico los acreedores, encontramos organismos internacionales; organismos oficiales públicos de estados extranjeros; y, bancos comerciales extranjeros.

Dentro de los sujetos deudores, considerando solo a la deuda "pública" externa encontramos a las entidades mencionadas en el artículo 1º de la Ley General de Deuda Pública:²⁸

- a) Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- b) Departamento del Distrito Federal
- c) Organismos descentralizados.
- d) Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- e) Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organiza-

28 Ley General de Deuda Pública, op. cit. p.205.

ciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y,

f) Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en los incisos b, c y d.²⁹

Por otra parte, la deuda externa deriva de varias operaciones.

Pueden ser acuerdos internacionales, como en el caso del FMI, contratos o convenciones sobre financiamientos, acuerdos de reestructuración, algunos acuerdos que involucran tanto reestructuración como nuevos empréstitos, etc..

29 En el caso de deuda privada externa los deudores son sociedades mercantiles privadas y personas físicas. Fernando Vázquez Pando al respecto hace las siguientes consideraciones:

La libertad del derecho mexicano no ponía -ni pone- traba alguna para que los particulares obtengan créditos del exterior, pero algunas disposiciones hacen más atractivo obtener crédito de Instituciones financieras extranjeras que de otros sujetos extranjeros. Por otra parte, la política restrictiva frente a la inversión extranjera en el capital de las empresas mexicanas que encontró apoyo en la discrecionalidad otorgada por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se agudizó a partir de 1973, y a ella se aunó la tendencia de la inversión internacional a canalizarse a Europa y Japón.

Adicionalmente, dado que el sistema fiscal gravaba fuertemente los dividendos, permitía la deducción de intereses, y gravaba a éstos en forma conservadora en el caso de créditos otorgados por la banca extranjera, para el inversionista resultaba más atractivo propiciar el endeudamiento de la empresa que capitalizarla.

A este marco jurídico favorable al endeudamiento del sector privado ante el exterior se aunaron una serie de factores fácticos: alto costo del dinero en el mercado interno, sostenimiento del tipo de cambio y una política propiciadora del expansionismo.

De lo anterior podemos concluir que, por la diversidad de sujetos y operaciones involucradas, en ocasiones se aplican normas de diferentes ramas del Derecho, aunque como se expuso en el capítulo I, la regulación de la materia la establece el Derecho Administrativo.

Por último, encontramos la interconexión de operaciones, que significa que por medio de cláusulas aceptadas en la práctica se suelen interrelacionar operaciones diversas, aún de Derecho Público y Privado haciendo más complejo el estudio y entendimiento de la deuda externa. Estas cláusulas reciben el nombre de "cláusulas de incumplimiento cruzado". (i.e. exigir el pago anticipado si el Estado Mexicano no está en buenos términos con el FMI, o si declara moratoria).³⁰

Por la complejidad antes descrita, surge la labor jurídica de regulación del endeudamiento internacional.

En un principio la laguna jurídica fué superada por un derecho vivo creado por los grandes bufetes legales que daban servicio a los bancos extranjeros, sin embargo, se velaban los intereses de los acreedores. "De esta forma, el derecho, la normatividad jurídica, tanto general como especial, las condiciones, modalidades, estatutos y, en general, todo el sistema legal creado, modificado, perfeccionado y aplicado en beneficio de una sola de las partes de la relación crediticia: los prestamistas dando origen a un derecho de acreedores".³¹ Por lo que esta regulación

30 Cfr. Vázquez Pando, Fernando Alejandro. *op. cit.* pp. 9 - 11.

31 Osornio Corres, F. Javier y Bugeda Bernal, Beatriz. Soberanía y Desarrollo en el Contexto de la Deuda Pública Externa. Congreso Internacional sobre la Paz. Instituto de Investigaciones Públicas. México, U.N.A.M. 1987. Tomo I, p. 461.

legal aparecía como un contrato de adhesión.

En los países latinoamericanos la deuda externa asciende aproximadamente a \$300,000,000,000.00 dols, cantidad regulada por instrumentos legales, muchos de ellos impuestos de manera unilateral, redactados en el idioma del prestamista y sujetos a su legislación y jurisdicción interna. Nos encontramos que muchas de las cláusulas infringen disposiciones jurídicas internas de los países deudores, lo que suscita conflictos irreconciliables en cuestiones esenciales para el conocimiento de la naturaleza jurídica de los actos regulados.

Estas cláusulas, con contenido de elementos de varias ramas del Derecho, nos dan idea clara de la complijidad de la deuda externa.

Algunas de éstas, sin ser las únicas, son las siguientes:

Se critica a las cláusulas que prevén las aplicaciones de las tasas de interés. Las tasas de interés variables o flotantes se establecen tomando en cuenta como base tasas internacionales cuya característica es la variabilidad de la tasa base, así se ajusta periódicamente tomando en consideración las condiciones de algún mercado designado por las partes.

La tasa flotante de interés es incierta, sin embargo, la generalidad de las veces las tasas a mediano y largo plazo parecen ir a la alza y, en algunas ocasiones, pueden ser manipuladas por los distintos agentes financieros que pueden ser los mismos acreedores. Esto da lugar a la "asimetría" que favorece al acreedor. "La tensión obligacional del contrato de crédito que se justifica en cualquier orden jurídico con el cobro de intereses, se elimina, ya que el prestamista verá multiplicada

su inversión a una tasa determinada a precio fijo, mientras que el deudor verá aumentado, en términos reales, el precio de la utilización del dinero recibido".³¹

Frecuentemente se han criticado las cláusulas relativas a la determinación de tasas de interés sustitutas de la tasa "Libor". En los contratos, a menudo se establece que en caso de no poderse establecer la tasa "Libor", las partes se pondrán de acuerdo en una tasa sustituta muchas veces desfavorable para el deudor. De no ponerse de acuerdo, se pone al deudor en una disyuntiva: aceptar la tasa propuesta o pagar el crédito. Ante esto, y la imposibilidad de pagar el crédito, el deudor se ve obligado a aceptar la tasa.

Por otro lado, una parte importante de los incrementos en el costo de administración de los contratos se deja a la determinación del prestamista. Esto va en contra de lo dispuesto en el artículo 361 del Código de Comercio, que establece textualmente: "Toda prestación pactada a favor del acreedor que conste precisamente por escrito se reputará interés"

También podemos mencionar las cláusulas de prepago como "asimétricas". Estas obligan a prepagar en el caso de que, por cambio de las leyes u otras disposiciones, se vuelva ilegal para el acreedor otorgar o mantener el préstamo.

También son usuales las cláusulas en donde el acreditado debe resarcir a los bancos de los daños o pérdidas que sufran en el supuesto de nuevas leyes o reglamentos, o cambios en la interpretación de los mismos que ocasionen un

31 Idem. p.465

aumento de costo para los bancos o una disminución de los montos pagados o que den lugar a cualquier pérdida o daño para los bancos acreedores.³²

Estas cláusulas son negativas para la parte deudora, además de que significan la aplicación retroactiva de leyes, reglamentos y otros actos de autoridad.

Son frecuentes las cláusulas en las que se establece que los pagos deben hacerse libres de impuestos. En el caso de préstamos al Gobierno Federal es irrelevante, ya que según la ley del Impuesto Sobre la Renta están exentos los intereses pagados al extranjero cuando deriven de créditos al Gobierno Federal, sin embargo, en los préstamos al sector paraestatal estas cláusulas aumentan el costo del crédito.

Problemas más delicados presentan las cláusulas según las cuales el acreditado, en este caso el Estado Mexicano, se obliga a incluir en el Presupuesto de Egresos el pago de la deuda (según la facultad del Congreso -artículo 73 fracción VIII de la Constitución- que tiene para mandar pagar la deuda) ya que las facultades del Congreso no pueden ser objeto de contratación.

Como ya habíamos expuesto, en la interconexión de operaciones existen cláusulas de incumplimiento cruzado, según las cuales el incumplimiento de cualquier obligación de pago de algún empréstito autoriza al acreedor a exigir el pago anticipado.

Es frecuente que el cruzamiento no se limite a obligaciones del deudor, sino que abarque a las agencias y dependencias del mismo, lo que ocasiona que

32 Cfr. Vázquez Pando, Fernando Alejandro, op. cit. p.110

la totalidad de la deuda pública de un país quede entrelazada a través de este tipo de cláusulas.

Encontramos también otro tipo de cláusulas donde es relevante la "asimetría". Estas son las de renuncia a la inmunidad de jurisdicción y ejecución. El Estado deudor se somete a tribunales extranjeros y renuncia a su inmunidad soberana de Estado y de sus bienes sitados en el exterior, incluso para efectos de ejecución y embargo.

Fernando Vázquez Pando concluye sobre este respecto en que "la legislación mexicana vigente, no regula el tema de la inmunidad del Estado mexicano ante los tribunales extranjeros, lo cual no es de sorprender por tratarse de una institución del Derecho Internacional Público que protege al Estado ante los tribunales de otro Estado, pero desde luego se plantea un problema competencial: ¿quién está facultado para renunciar a tal inmunidad ?.

No hay duda de que, conforme al Derecho Internacional Público la inmunidad del Estado es renunciable. Pero la pregunta de cuál sea el órgano competente para hacer tal renuncia, si se plantea al nivel del derecho interno, no encuentra una respuesta fácil.

Ante la falta de una disposición legal que faculte a alguna autoridad a hacer tal renuncia, debe concluirse que, a nivel de derecho interno, no hay autoridad competente para hacerla, por lo que la renuncia de la misma carecería de validez a luz del derecho mexicano.

Si lo anterior resulta claro en el caso de convenios y contratos celebrados por el Estado mexicano mismo, lo es aún más en el caso de los convenios y contratos celebrados por las entidades del sector paraestatal, pues es evidente que tales entidades no podrían tener competencia para renunciar a la inmunidad soberana del Estado.

Por otra parte, resulta claro que la renuncia a la inmunidad de jurisdicción es innecesaria en tanto se trata de actos de naturaleza privada, por lo que no existe la inmunidad que se pretende renunciar.

Sin embargo, la renuncia a la inmunidad de ejecución no es irrelevante, pues el Estado mexicano tiene bienes en el exterior que gozan de ella, y la renuncia formulada es de una generalidad tal que parecería comprender incluso a las reservas monetarias internacionales, lo cual es inaceptable".³³

Otro tipo de cláusulas son las relativas a la sumisión a tribunales extranjeros. En estos casos, el acreditado es el que se somete a ciertos tribunales, y no así los acreedores, por lo que éstos últimos pueden elegir los tribunales para demandar; y el acreditado, en caso de incumplimiento por parte del acreedor, tendría que demandarlo en el tribunal que resultara competente. Esta situación, injusta para una de las partes, tiende a ser rechazada por la doctrina.

Pensamos que, al contrario de algunos autores, las cláusulas anteriormente expuestas, y en general todas, se deben de estudiar tomando en cuenta que el acreditado, en su caso el Estado Mexicano (a través del Ejecutivo Federal y sus dependencias, el Departamento del Distrito Federal, las empresas de participación

33 Idem p.119

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 las que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las anteriores) nunca deja de ser soberano, aunque se trate de actos de comercio. Esto se hace extensivo al acreedor. Tanto deudor como acreedor se encuentran en una relación de coordinación (aunque en la realidad "asimétrica"), sin perder ambos su carácter de soberanos.

II.3 REGIMEN LEGAL PARA EL ENDEUDAMIENTO PUBLICO EXTERNO EN MEXICO.

II.3.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Así como se expusieron los antecedentes históricos en materia de deuda pública, es importante señalar los antecedentes constitucionales en esta materia, con el fin de tener una idea global que nos dé la pauta para analizar y entender el texto vigente de nuestra Constitución.

En la transición de la época colonial al México Independiente, es importante mencionar a la Constitución de Cádiz promulgada el 18 de marzo de 1812 y jurada el 30 de septiembre del mismo año en la Nueva España.

Esta Constitución establece por primera vez la facultad de las Cortes en materia de deuda.

Artículo 131.- "Las facultades de las Cortes son:

...

Séptima: Aprobar antes de su ratificación los Tratados de Alianza Ofensiva, los de Subsidios y los Especiales de Comercio.

...

Décima Cuarta: Tomar caudales a préstamo en caso de necesidad sobre el crédito de la nación".³⁴

34 Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, "L. Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. 2a. ed., México, Ed. Porrúa 1978, Vol. VI. pp. 642 - 643.

Empezada la Guerra de Independencia bajo los auspicios de Don José María Morelos y Pavón, se formó una especie de Asamblea Constituyente denominada Congreso de Anáhuac, que el 6 de noviembre de 1813 expidió el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el trono español. A consecuencia de la guerra, dicho Congreso tuvo que trasladarse a Apatzingán y el 22 de octubre de 1814 se expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como la Constitución de Apatzingán, la cual solamente entró en vigor en los Estados liberados.

Este Decreto declaraba en su Artículo 108 las facultades exclusivas del Congreso entre las cuales:

"Decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales ha de ponerse o admitirse la paz: las cuales deben regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación estos tratados".³⁵

Por otro lado y en relación al endeudamiento público, el Artículo 113 del mismo ordenamiento en su última parte, establece que:

"y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la Nación".³⁶

35 Idem.

36 Idem. p. 644.

La Base Tercera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana del 16 de mayo de 1823, refrenda la facultad del Congreso de aprobar los Tratados de Alianza y Comercio. Posteriormente, el 31 de enero de 1824 se promulga el Acta Constitutiva de la Federación donde en materia de endeudamiento público se amplían las facultades del Congreso.

Artículo 13.- "Pertenece al Congreso General dar leyes y decretos:

...

XI. Para contraer deudas sobre el crédito de la República y designar garantías para cubrirlas.

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

...

XVII. Para aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualquiera otra que celebre el ejecutivo".³⁷

Al Congreso, en base a este artículo, se le otorgaban las siguientes facultades:

- 1) Contraer deuda;
- 2) señalar garantías;
- 3) reconocer la deuda pública;
- 4) señalar medios para consolidarla y,
- 5) aprobar cualquier tratado.

37 Idem., pp. 646 - 647.

"El ánimo del constituyente influyó, sin duda alguna, al ingreso del México independiente al mercado crediticio internacional".³⁸

En abril de 1824 se inician las sesiones del Congreso Constituyente y el 4 de octubre de ese mismo año se promulga la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, que tuvo vigencia en todo el territorio de la República.

En el Artículo 50 de este ordenamiento se establecen las mismas facultades que en el Acta Constitutiva de la Federación, con la adición de la facultad para celebrar, aprobar y ratificar concordatos con la Silla Apostólica.

Artículo 50.- "Las facultades exclusivas del Congreso son las siguientes:

...

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

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

...

XII. Dar instrucciones para celebrar concordatos con la Silla Apostólica y aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación.

...

*XIII. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de Federación, de neutralidad armada y cualesquiera otros que celebre el Presidente de los Estados Unidos con las potencias extranjeras".*³⁹

38 Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús, Inconstitucionalidad de la Deuda Pública Externa Mexicana (1982-1986). Tesis para obtener el título de Abogado, México, ELD. 1987, pp. 6 - 7.

39 Idem. p. 648.

El 29 de diciembre de 1836 se suscribieron las Leyes Constitucionales de la República Mexicana. El Artículo 44 de la Tercera de las mencionadas Leyes, fracciones VI, VII y VIII, repite las facultades del Artículo 50 mencionado anteriormente, haciendo sólo una adición: se deja al Ejecutivo la facultad de contratación del crédito sobre la Nación.

Artículo 44.- "Corresponde al Congreso General exclusivamente:

...

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

VII. Reconocer la Deuda Nacional y decretar el modo y medio de amortizarla.

VIII. Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la Silla Apostólica."⁴⁰

El Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, de fecha 30 de junio de 1840, mantiene en los mismos términos las facultades del Congreso en su artículo 63.

Artículo 63.- "Corresponde al Congreso Nacional:

...

VIII. Aprobar o reprobado toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la Silla Apostólica."⁴¹

40 Idem. p. 649.

41 Idem. p. 650.

En el Primer Proyecto de Constitución Política, fechado el 25 de agosto de 1842, se detalla el proceso de contratación de empréstitos. Esta quedaba como facultad del Ejecutivo, previa autorización y posterior aprobación del Congreso. Por otra parte, se preveía la excepción de que para casos muy urgentes se podía autorizar al Ejecutivo definitivamente para la celebración de empréstitos en las condiciones que expresara el Congreso por acuerdo de las dos terceras partes de los individuos presentes en ambas Cámaras, y en revisión de las tres cuartas partes.

Es de hacer notar que en esta disposición se establecía como causa de nulidad la celebración de empréstitos contraídos ilícitamente y sin la debida autorización.

Artículo 79.- "Corresponde al Congreso Nacional:

...

IV. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, presijándole cuotas, designándole garantías para cubrirlas y dándole las bases necesarias para la celebración del contrato, quedando éste sujeto a la aprobación del Congreso antes de ponerlo en ejecución. En casos muy urgentes, lo podrá autorizar definitivamente para su celebración, bajo las condiciones expresadas, si así lo acordaren las dos terceras partes de los individuos presentes en ambas Cámaras, y en revisión de las tres cuartas.

V. Reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medios de amortizarla, sin que jamás puedan comprenderse en ella los créditos contraídos sin la debida autorización, ni aquellos que procedan de hechos contrarios a las leyes.

...

VII. Aprobar o reprobador toda clase de Tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras"⁴²

42 Idem. p. 652.

El Segundo Proyecto de Constitución de fecha 2 de noviembre de 1842, se agrega a la facultad aprobatoria de los tratados, el señalamiento anticipado de las bases para su celebración, cuando fuere conveniente.

Artículo 70.- "Corresponde exclusivamente al Congreso Nacional:

...

VII. Aprobar o reprobbar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras, y señalar para ellos anticipadamente las bases, cuando fuere conveniente, por calificación del mismo Congreso".⁴³

El 14 de junio de 1843 fueron publicadas las Bases Orgánicas de la República Mexicana. Su Artículo 66, fracción VII mantiene la facultad del Congreso de reconocer y mandar amortizar la deuda nacional; sin embargo, se elimina la limitación del no reconocimiento de créditos ilícitos o no aprobados, y la de aprobación posterior a la contratación de empréstitos, solamente subsistiendo la facultad de autorizar previamente la contratación de éstos.

Artículo 60.- "Son facultades del Congreso:

...

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

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

IX. Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras".⁴⁴

43 Idem. p. 655.

44 Idem. p. 657.

Durante el proceso legislativo que concluyó en la Constitución de 1857, jurada el 5 de febrero del mismo año, se realizaron varios proyectos.

El Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de fecha 16 de junio de 1856, establece en su artículo 64 como facultad del Congreso la de contratar empréstitos, con lo que se le retiraba dicha facultad al Ejecutivo otorgada en disposiciones anteriores.

Artículo 64.- "El Congreso tiene la facultad:

...

6o. Para contratar empréstitos sobre el crédito de la Federación y para reconocer y pagar la deuda nacional.

...

8o. Para aprobar los tratados y convenios diplomáticos que celebre el Ejecutivo".⁴⁵

Ya en la Constitución de 1857, en el artículo 72 de la misma, se establecían las facultades del Congreso, en ese entonces unicameral. En la fracción VIII del mencionado artículo se repite la facultad otorgada al Ejecutivo para la contratación de empréstitos, y al Congreso para dar las bases, aprobar, reconocer, y mandar pagar la deuda.

45 Idem. p. 658.

...

VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional".⁴⁶

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, la interpretación práctica en la materia parece haber sido en el sentido de que el Congreso debía fijar las bases casuísticamente y que cada operación concreta debía someterse a su aprobación, así por ejemplo Eduardo Ruiz, uno de los más destacados constitucionalistas de aquella época, decía comentando la disposición mencionada:⁴⁷

"... la facultad concedida al Ejecutivo es limitada, supuesto que ningún empréstito tendrá fuerza de contrato ni será como ley, sino previa aprobación del Congreso...

...Estas últimas líneas (las reclamaciones) pueden hacerse... administrativamente, y en ese caso, dada la resolución por el Ejecutivo, éste las somete a la aprobación del Congreso, para que si las toma en consideración, las mande pagar, incluyendo la partida respectiva en el presupuestos de egresos del ejercicio fiscal que corresponda, por último, las reclamaciones, pueden hacerse en el terreno judicial, y en el caso de que los tribunales fallen en favor del reclamante, no pueden despachar mandamiento de ejecución, ni dictar providencias de embargo...

El gobierno hará el pago si cabe en el presupuesto, si no dará cuenta al Congreso para que obre en el sentido de que habla el artículo...⁴⁸

46 Idem p.659.

47 Vázquez Pando, Fernando Alejandro, op. cit. pp. 14 - 15.

48 Ruiz, Eduardo. Derecho Constitucional. 2a. ed., México, U.N.A.M. 1978, pp. 247 - 248.

Por otra parte, la fracción XIII quedó como sigue:

"para aprobar los tratados, convenios y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo".⁴⁹

Respecto de esta fracción cabe destacar que se incluye la palabra convenciones diplomáticas, las cuales se definen como un contrato que le garantiza a un gobierno extranjero acreedor condiciones especiales ventajosas para cobrar un crédito.⁵⁰

En las mencionadas convenciones diplomáticas se excluía la intervención del Congreso, por lo que eran "actos en virtud de los cuales el Poder Ejecutivo reconocía y se obligaba al pago de Deuda Nacional con potencias extranjeras, y que no fueron sometidos al control del Congreso. Estos fueron la causa de la Intervención Extranjera Tripartita en el siglo pasado."⁵¹

Posteriormente, la Constitución de 1857 fue reformada mediante decreto publicado el 13 de noviembre de 1874, en donde se establece un sistema bicameral.

En el caso de las atribuciones que nos ocupan, el Congreso conservó en sus términos la fracción VIII, referente a empréstitos sobre el crédito de la Nación. En cambio, dispuso como primera facultad exclusiva del Senado, en el nuevo apartado 8o. del artículo 72 de la Constitución lo que sigue:

49 Congreso de la Unión, *op. cit.* p. 660.

50 *Ibid.* Supra. Capítulo I.1.

51 Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús, *op. cit.* p. 12.

I. "Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras".⁵²

Posteriormente, en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza del 1o. de diciembre de 1916 se repite lo que el artículo 72 mencionado anteriormente disponía acerca de los empréstitos, en su artículo 73 fracción VIII. La interpretación de los constitucionalistas mexicanos sigue en lo sustancial la tradición establecida durante la vigencia de la Constitución de 1857. Lanz Duret al respecto señala:

"En cuanto a los empréstitos, la Constitución ha garantizado plenamente los intereses nacionales al establecer que el Congreso debe fijar al Ejecutivo las bases sobre las cuales pueda contratar préstamos con garantía del crédito de la Nación, porque de ese modo este último poder no solo habrá de sujetarse exclusivamente a las condiciones fijadas, sino que tendrá que rendir cuentas e informar ampliamente después de la contratación del empréstito, para que pueda ser aprobado o rechazado por las Cámaras, garantizándose así el crédito nacional, preservando contra contratos gravosos y ruinosos las finanzas del país.

Lo mismo debe decirse respecto del derecho del Poder Legislativo para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, porque sólo cuando esta delicadísima atribución está en manos de los representantes colectivos del país, hay posibilidades de cordura y buen sentido para no sacrificar los recursos del Estado, pues todo lo contrario acontece cuando se deja al criterio de un solo funcionario administrativo, quien por vanidad, o por lucro, o lo que es más grave, por incompetencia e ignorancia, es capaz de aceptar condiciones desastrosas al reconocer la deuda pública..."⁵³

52 Congreso de la Unión. *op. cit.* Tomo VII, p.13.

53 Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen. 5a. ed. México, Cía. Editorial Continental, 1971. p. 174.

Artículo 73.- "El Congreso tiene la facultad:

...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para conocer y mandar pagar la Deuda Nacional".⁵⁴

Esta fracción fue reformada el 30 de diciembre de 1946 para quedar en los términos que se encuentra actualmente.

Artículo 73.- "El Congreso tiene la facultad:

...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos, 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".⁵⁴

En cuanto a las facultades de los Senadores, el artículo correspondiente quedó de la siguiente manera:

Artículo 76.- "Son facultades exclusivas del Senado:

I) Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras".⁵⁴

54 Congreso de la Unión, op. cit., Tomo VI. p. 663.

Esta fracción fue reformada por Decreto publicado el 6 de diciembre de 1977.⁵⁵

Artículo 76.- "Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base a los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".⁵⁶

Después de haber expuesto los antecedentes constitucionales en materia de deuda pública, a continuación se hará un análisis de las facultades del Congreso en la materia, de acuerdo al texto vigente.

El Artículo 73 Constitucional en sus diferentes fracciones establece las facultades del Congreso. Así tenemos facultades legislativas, administrativas y electorales.

Las primeras, se traducen en leyes federales que obligan en todo el territorio nacional, atendiendo a los ámbitos y materias siguientes:

- organización de los poderes federales,
- materia tributaria,

55 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1985. p. 170.

56 Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión Nacional Electoral, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1978, pp. 89 - 90.

- materia patrimonial,
- materia económica,
- educación y cultura,
- salubridad,
- trabajo y previsión social,
- vías generales de comunicación,
- defensa nacional,
- comercio,
- materia de población,
- industria cinematográfica,
- derecho marítimo,
- signos y emblemas nacionales,
- pesas y medidas, y
- delitos de competencia federal.

Las facultades administrativas, suponen que el Congreso va a realizar actos específicos, determinados, que no implican la producción de normas generales, como son:

- admisión de nuevos estados,
- formación en el territorio de otras entidades federativas de otros estados,
- resolución de diferencias que se produzcan en dos o más entidades federativas por cuestiones de límites territoriales que no impliquen controversia,
- posibilidad de cambiar la residencia de los poderes federales,
- reconocimiento y facultad de mandar pagar la deuda pública, y
- autorización de licencias para el Ejecutivo.

Por último, las facultades electorales del Congreso consisten en que en los casos de faltas temporales o definitivas del Presidente de la República, el Congreso constituido en colegio electoral designará, según sea el caso, al Presidente Interino o al Substituto.

Cabe hacer mención sobre las facultades jurisdiccionales que tienen las Cámaras de Diputados y Senadores establecidas en los artículos 74, 76, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al juicio político y al caso de cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, esta última es facultad exclusiva de la Cámara de Senadores.

De estas facultades, las que interesan, en relación al presente trabajo, son las legislativas y administrativas relativas a la deuda pública.

En materia económica, encontramos que las facultades del Congreso se manifiestan de tres maneras: de control financiero respecto del Ejecutivo; de normatividad monetaria; y de rectoría y desarrollo económico.

El Congreso tiene la facultad de expedir las leyes pertinentes para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, en el entendido de que todo empréstito sólo tendrá como destino la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, a menos que se realicen para la regularización monetaria, con el propósito de llevar a cabo operaciones de conversión o en los casos de una emergencia nacional que amerite la suspensión de garantías, en los términos de lo dispuesto en el Artículo 29 Constitucional. Fuera de estos objetivos, cualquier empréstito que celebre el Presidente de la República contravendría los principios constitucionales.⁵⁷

De acuerdo con la fracción VIII, la validez de la deuda pública de la nación mexicana se perfecciona cuando el Congreso de la Unión la reconoce sin que sea suficiente el hecho de que el Presidente de la República la hubiese concertado. Esta relevante facultad administrativa del Congreso Federal, implica en la perspectiva constitucional un mecanismo de control financiero respecto del Ejecutivo Federal.

Por otra parte, nuestra Constitución establece un sistema de distribución de competencias basado en el principio de división de poderes. En materia de endeudamiento externo, como se aprecia en lo expuesto anteriormente, aún de haberse conferido al Ejecutivo la atribución de celebrar empréstitos, tales actos

57. Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús. op. cit. p. 173.

continúan en la Constitución bajo el control del Congreso. Este control se traduce en un control económico. Ignacio Burgoa, destacado constitucionalista, hace referencia a las facultades administrativas y legislativas mencionadas y al control económico expuesto.

"Conforme a la fracción octava de este precepto, la facultad respectiva estriba en "dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación" en "aprobar esos mismos empréstitos", en "reconocer y mandar pagar la deuda nacional". Como fácilmente puede observarse, dicha facultad sólo es legislativa en lo que concierne al establecimiento de las citadas bases, toda vez que estas deben ser generales y abstractas sin contraerse a un empréstito determinado, en cuyo caso sí sería de índole administrativa, como lo son las que el mencionado Congreso desempeña en lo que atañe a la aprobación, reconocimiento y órdenes de pago de los créditos a cargo de la Nación. No es ocioso recordar que las facultades previstas en la disposición constitucional citada traducen el control económico que dicho órgano debe ejercer sobre el Presidente de la República en los supuestos señalados, control que, a su vez, debe tener como finalidad vigilar que los empréstitos se celebren "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".⁵⁸

Este control económico, en teoría, es lo saludable para la economía del país y, por otra parte, fortalece la independencia y la soberanía del país. Sin embargo,

58 Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 5a. ed., México, Porrúa, 1984, p.646.

en la práctica suelen presentarse, y se han presentado a lo largo de la historia, como se aprecia en el apartado de Antecedentes Históricos, prácticas heterodoxas que atentan en contra de los intereses nacionales, además que el mencionado control queda solamente a nivel constitucional, ya que en la Ley General de Deuda Pública no se encuentra regulado. En este momento, se rompe el control económico y se cae en una flexibilidad de endeudamiento. Felipe Tena Ramírez, afamado constitucionalista, hace referencia a esta situación:

"... la fracción VIII del Artículo 73 concede facultad al Congreso 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.

Así, pues, la contratación del empréstito se distribuye entre los dos poderes. El Legislativo da las bases y aprueba el empréstito; entre esos dos extremos, el Ejecutivo lleva a cabo las operaciones mismas de la contratación.

Tal es la teoría de la Constitución; la práctica es otra. Los empréstitos que contrae el Ejecutivo comprometiendo el crédito de la nación, no suelen pasar por el conocimiento del Congreso, en los términos previstos por la mencionada fracción VIII. De este modo, nuestra creciente deuda exterior tiene un vicio constitucional de origen. Acaso sea impracticable para la negociación de los empréstitos el sistema previsto por el precepto comentado, acerca de lo cual no nos corresponde opinar; más parece que no lo consideró así la adición del constituyente a la indicada fracción VIII, de 30 de diciembre de 1946, que aumentó en los siguientes términos los requisitos para la contratación de empréstitos: "ningún empréstito podrá celebrarse

sino para 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^o. (Sobre estos requisitos se hace la misma aclaración que para la aprobación).

Pero lo que venía siendo una inveterada práctica del Ejecutivo, se ha convertido durante los últimos años en un problema más grave, al sancionar la ley misma esa costumbre de que el Ejecutivo comprometa por sí solo, sin la coparticipación constitucional del Congreso, el crédito de la nación. Ello ha ocurrido con la expedición anual de la Ley de Ingresos, al delegar el Congreso en el Ejecutivo la facultad "para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del Crédito Público, incluso mediante la emisión de valores". La ley señala un límite cuantitativo para el ejercicio de la facultad delegada, en cifras que cada año aumentan y cuyo límite, por lo demás, tampoco es respetado; en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1980, el máximo fijado para el endeudamiento interno es el monto neto de 135 mil millones de pesos y para el externo el de 46,800 millones de pesos.

Hay algo todavía más importante. Inclusive la violación de esos límites está autorizada por adelantado en el propio precepto donde se establecen, cuando después de señalarlos agrega la siguiente frase: "asimismo se faculta al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, al juicio del propio Ejecutivo, se presten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan". Volvemos de este modo al sistema de las facultades extraordinarias del Ejecutivo, tan difícilmente superado a partir de 1938, y lo hacemos mediante una ley en la que el Congreso abdica por sí mismo de su vigilancia en el manejo de los fondos públicos, facultad que en los países democráticos ha correspondido

siempre a la representación popular; todo ello, por último, sin que se declare el estado de emergencia, condición reiterada expresamente para este caso por la adición de 1946, ya transcrita, a la fracción VIII en estudio.

El artículo comentado termina con el párrafo que sigue, cuya única prevención de "dar cuenta" al Congreso por el Ejecutivo después de consumados los hechos, desvirtúa los rígidos requisitos implantados por la fracción VIII del artículo 73: "Del ejercicio de estas facultades dará cuenta el Ejecutivo oportunamente al Congreso de la Unión, especificando las características de las operaciones realizadas."⁵⁹

Siguiendo con el análisis del artículo 73, fracción VIII de la Constitución, éste establece además del citado control para el Ejecutivo en materia de deuda pública, casos limitados y extraordinarios para contratar empréstitos:

- a) ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos,
- b) regulación monetaria,
- c) operaciones de conversión, y,
- d) casos de emergencia declarada por el Presidente de la República, en los términos del artículo 29 constitucional.

59 Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 17a. ed., México, Porrúa 1980, pp.335-336.

De lo anterior, varios autores coinciden que la contratación de empréstitos es una forma extraordinaria de obtener ingresos, lo ordinario es a través de las contribuciones. Gabino Fraga, al respecto establece:

"... que los ingresos del Estado se originan normalmente por los impuestos que decreta, por los derechos, los productos y aprovechamientos que obtiene por sus actividades, y excepcionalmente por los financiamientos que contrata dentro y fuera del país".⁶⁰

Para la obtención del financiamiento , en el mismo artículo multicitado, se establece que el Congreso de la Unión tiene las siguientes facultades:

- a) Dar bases para la contratación,
- b) dar la respectiva aprobación,
- c) reconocimiento y,
- d) mandar pagar la deuda contratada.

La primera de las citadas facultades es legislativa. Esta se hace patente en la Ley General de Deuda Pública, en la Ley de Ingresos de la Federación, y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en lo referente a las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se trata de una facultad material y formalmente legislativa. Las otras tres facultades citadas son de índole administrativa, es decir formalmente legislativas y materialmente administrativas.

⁶⁰ Fraga, Gabino, op. cit. p. 316.

"Aprobar" es necesariamente un mandamiento particular y concreto, referido a actos y cifras claramente determinadas, por lo que siempre tendrá el carácter de decreto.

También es materia de un decreto el "reconocer la deuda". De esta última facultad, a "contrario sensu", también será facultad la de no reconocimiento de la deuda.

Por último, la facultad de "mandar pagar la deuda" es consecuencia de las anteriores, ya que si se aprueba y reconoce una deuda, se manda pagar. Sin embargo, a "contrario sensu", de no ser aprobada y reconocida el Congreso tiene la facultad de no mandarla pagar.

Cabe mencionar que la formación de leyes y decretos en el caso de tratarse de empréstitos, según lo establece el artículo 72, inciso h) constitucional deben iniciarse por excepción en la Cámara de Diputados.⁶¹

Por último, en relación a materia constitucional sobre deuda, se hará referencia al artículo 117, fracción VIII constitucional. La fracción mencionada del citado precepto constitucional en su texto original rezaba de la siguiente manera:

Artículo 117.- "Los Estados no pueden, en ningún caso:

VIII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos o 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".

61 Cfr. Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús. op. cit. pp. 34 - 52.

El precepto no tenía antecedente en el texto original de la Constitución de 1857 pero sí en la reforma hecha a tal Constitución el 18 de diciembre de 1901, en virtud de la cual se agregó una fracción VIII al artículo 111, en los siguientes términos:

Artículo 111.- " Los Estados no pueden en ningún caso:

VIII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador transmisibles por endoso." ⁶²

El texto pasó casi literalmente a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución vigente.

Las prohibiciones establecidas en el mencionado artículo son absolutas, en tanto las mismas no pueden ser superadas mediante autorización por el Congreso. Lanz Duret, se refiere al precepto en los siguientes términos:

"Tratándose de las prohibiciones que tienen los Estados, debemos clasificarlas en absolutas y relativas. Las primeras con las mencionadas en el artículo 117, que previene que en ningún caso pueden celebrarse alianzas, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras, expedir patentes de corso ni de represalias, ni emitir títulos de deuda pública..

62 Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1800-1976. 7a. ed. México, Porrúa 1976, p. 715.

En cuanto a la emisión de títulos de la Deuda Pública, es igualmente lógico que se haya privado a los Estados de esta facultad, puesto que tales documentos fiduciarios cotizados en Bolsas extranjeras podrían pasar al dominio de países soberanos, e igualmente dar lugar esa contingencia a conflictos de carácter internacional.

La fracción VIII del mismo artículo 117 precisa y complementa esta prohibición, agregando que los Estados no pueden en ningún caso emitir títulos de Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, contraer directa o indirectamente préstamos con 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, pues en realidad cualesquiera de estas operaciones de carácter financiero pueden dar origen a reclamaciones diplomáticas o, lo que es aún más grave, a la pretensión de intervención en nuestros asuntos interiores de las Naciones contratantes con los Estados de la República con el propósito de cobrar deudas de carácter internacional".⁶³

La reforma a la fracción VIII del artículo 117 constitucional publicada en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1946 le agregó una parte final quedando en los siguientes términos:

Artículo 117.- "Los Estados no pueden en ningún caso:

VIII. ...

*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."*⁶⁴

63 Lanz Duret. *op. cit.* pp. 360 - 361.

64 Tena Ramírez, Felipe. *op. cit.* pp. 869 - 930.

Esta redacción permitía pensar que los Estados si podían contraer empréstitos cuando no se emitían títulos de deuda, aunque fueran pagaderos en moneda extranjera fuera del territorio nacional, siempre y cuando el acreedor no fuera un gobierno extranjero. Por otra parte, con el tiempo los Estados crearon organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y se consideró que la prohibición constitucional no alcanzaba a dichas entidades, dada la diversidad de personalidad jurídica, por lo que se consideró necesario realizar una reforma al citado artículo, la cual se publicó en el Diario Oficial el 21 de abril de 1981, y quedó como sigue:⁶⁵

Artículo 117.- "Los Estados no pueden en ningún caso:

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública."⁶⁶

65 Cfr. Vázquez Pando, Fernando Alejandro. *op. cit.* pp. 19 - 23.

66 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *op. cit.* p. 286.

II.3.2 LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.

Durante muchos años, aun cuando se establecían los principios en artículos de Las Leyes Fundamentales del país, no había una regulación de la deuda pública, por lo que se cometieron innumerables veces abusos y otras veces errores por parte de los gobernantes⁶⁶, que incidieron en forma radical en la economía y en la estabilidad socio-política de la Nación. Así el 31 de diciembre de 1976 durante el sexenio del presidente José López Portillo se promulgó la Ley General de Deuda Pública a fin de tener una debida regulación de la materia.

En propias palabras del mencionado Jefe de Gobierno: "... habíamos estado a punto de perder libertades fundamentales y la paz social, el colapso financiero fué una posibilidad real pero el pueblo tuvo confianza en su nuevo gobierno y se conjuró el peligro".⁶⁷

Estas esperanzas no se consolidaron ya que como sabemos en ese mismo sexenio se cuadruplicó la deuda externa y la interna ascendió a niveles muy altos. Esto fué y es el resultado de que "se establecen normas vagas, confusas, de alcance limitado y que en ningún modo garantizan un adecuado control del endeudamiento público como se prometía en la exposición de motivos que acompañaba a la iniciativa de Ley".⁶⁸

66 Vid. supra. Capítulo I.1.

67 Zepeda Villaseñor, Juan Carlos, op. cit. p. 232.

68 Idem. p. 233.

En relación a la Ley General de Deuda Pública el Licenciado Fernando Vázquez Pando comenta lo siguiente:

"El que la ley mencionada haya servido como facilitador del endeudamiento más que como una limitante es comprensible si se toma en consideración lo siguiente:

a) al crear el concepto de "deuda pública", dicha ley se apartó peligrosamente del concepto constitucional de "deuda nacional", dando lugar a una situación que, por ambigua, facilitaba el endeudamiento pues en alguna forma permitía pensar que el Gobierno Mexicano era responsable de la deuda de todos los organismos federales y empresas de participación estatal mayoritaria, pues se le conceptualizaba como "deuda pública" y la sometía a la supervisión y autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Aunque tal interpretación era muy dudosa desde el punto de vista constitucional, un enfoque realista hacía evidente que el gobierno tendría que responder de la actuación del enorme sector paraestatal, pues el endeudamiento de éste había sido aprobado por aquél. Este enfoque, que los acontecimientos posteriores confirmaron, hacía posible que muchos organismos lograran acceso a los mercados internacionales, en aquellos años sobre abundantes de dinero gracias al "boom" petrolero.

Por otra parte, la innegable diferencia de personalidad jurídica de las diversas entidades del sector paraestatal, permitía considerar a cada una de ellas como un sujeto distinto y, por ende, como un riesgo diverso.

b) por su casuismo, daba lugar a una amplísima gama de operaciones clasificables como originadoras de "deuda pública", de la cuál había de responder el Estado Mexicano conforme al enfoque realista antes mencionado;

c) por su generalidad y vaguedad permitía una enorme flexibilidad para determinar el contenido de los diversos actos jurídicos, pues no limitaba el tipo de compromisos que podían asumirse. Podía por tanto pactarse el derecho aplicable, los tribunales competentes, renunciar inmunidad, asumir riesgos a través de cláusulas de tipo "rebus sic stantibus" a favor del acreedor, comprometerse a través de cláusulas de incumplimiento cruzado, etc.; y

d) dió una enorme flexibilidad de actuación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cuál en alguna forma implicaba una renuncia por parte del Congreso a ejercer el control político que constitucionalmente le corresponde en materia de endeudamiento".⁶⁹

Por lo anterior, la Ley General de Deuda Pública recibió severas críticas por lo que sufrió reformas en 1983 y en 1988. Esta última reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero del mismo año, "aunque posiblemente las reformas hechas, cuyo propósito fundamental fué eliminar la necesidad de autorización previa para que el sector paraestatal obtenga financiamientos internos, vino a disminuir el control sobre tales operaciones en lugar de subsanar las deficiencias de la ley".⁷⁰

En el Capítulo I de la Ley General de Deuda Pública se establecen las disposiciones generales, dentro de las cuales se establece el concepto de deuda pública de la siguiente manera: la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias; los organismos descentralizados; las empresas de

69 Vázquez Pando, Fernando Alejandro, *op. cit.* pp. 31 - 32.

70 *Idem.* p. 80.

participación estatal mayoritaria; las instituciones que prestan el servicio público de banco y crédito; las organizaciones auxiliares de crédito; las instituciones de seguros y fianzas; y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o las empresas de participación estatal mayoritaria.

En su artículo 3o. se dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la encargada de la aplicación de la Ley de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 fracciones X y XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁷¹

En el Capítulo II de la mencionada Ley, se enumeran las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre las cuales se encuentra la elaboración del programa financiero del sector público con base en el cuál se manejará la deuda pública, así como su contratación manejo y supervisión.

La programación de la deuda pública se establece en el Capítulo III de la Ley en donde se dispone que el Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo interno y externo que sean necesarios para el financiamiento de Gobierno Federal y de las entidades del sector público así como del Departamento del Distrito Federal, que se incluyen en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.

71 Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- IX. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.
- X. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 20a. edición. México 1991. Porrúa. p. 22.

El Congreso al aprobar la mencionada Ley de Ingresos de la Federación, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando se presenten circunstancias económicas extraordinarias. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de la autorización informará de inmediato al Congreso.

El artículo 15 de la Ley establece que el Congreso no autorizará financiamientos que generen obligaciones que excedan a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la capacidad de pago de las entidades del sector público que las promuevan. De acuerdo a este precepto no se deberían tener los actuales problemas económicos. Pero al contratar empréstitos fuera de la regulación legal, se sale de toda programación establecida en este Capítulo.

El Capítulo IV se refiere a la contratación de los financiamientos del Gobierno Federal. En éste se dispone que solo podrán contratar financiamientos el Ejecutivo Federal y sus dependencias a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las demás entidades mencionadas anteriormente necesitan autorización previa de la misma Secretaría solo para financiamientos externos.

Los proyectos de endeudamiento deberán producir recursos suficientes para su amortización. De nuevo se establece que los financiamientos no deberán ser superiores a la capacidad de pago, algo que como se dijo antes queda fuera de la realidad de México. De ésto se puede culpar al sistema, a un grupo o a una persona, sin embargo lo que se debe atacar es la deficiente regulación en la materia.

La contratación de financiamientos para entidades distintas del Gobierno Federal se regula en el Capítulo V de la Ley. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las instituciones auxiliares nacionales de crédito,

las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos, que no estén comprendidos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, solo requerirán autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de créditos externos como se mencionó anteriormente.

Los Capítulos VI y VII tratan de la vigilancia y registro de las operaciones de endeudamiento financiero, respectivamente.

Por último, el Capítulo VIII trata de la creación de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos, la cuál es un órgano técnico auxiliar de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de crédito externo. Las funciones que se le atribuyen persiguen una finalidad positiva. En el caso de los montos sobre financiamientos externos, los programas y estudios sobre la deuda externa deben ser opinados por dicha Comisión con carácter de obligatorio. Para la programación de los financiamientos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá tomar en cuenta su opinión, esto último quiere decir que en este caso su opinión no es obligatoria.

A partir de este esquema general del contenido de la Ley General de Deuda Pública cabe hacer los siguientes comentarios en relación con las disposiciones constitucionales expuestas en el apartado anterior.⁷²

Se había establecido que el Congreso en materia de deuda pública tiene las facultades para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal pueda celebrar

72 Vid. supra.

empréstitos, para aprobar los mencionados empréstitos, para reconocer, y mandar pagar la Deuda Nacional. Por otra parte de la lectura de la Ley que se analiza se desprende que:

1. Si bien es el Congreso, que mediante la multicitada Ley da las bases para la contratación de empréstitos, se delega a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el dar dichas bases para la contratación de empréstitos en particular. Así, el artículo 4 dispone, entre otras facultades, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará las condiciones de contratación como son: tipo de moneda, plazo de amortización y tasas de interés, y elaborará el programa financiero del Sector Público con base en el cuál se manejará la deuda pública.

No se niega que la mencionada Secretaría sea la encargada óptima para manejar la deuda pública, más aún si así lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero debería ser sobre bases más específicas establecidas en la Ley General de Deuda Pública. Con ésto, no se obstaculizaría la contratación de financiamientos, sino al contrario, se agilizaría y uniformaría, y lo más importante no se atentaría en contra de la Constitución.

2. En cuanto a la facultad de aprobación no queda regulada en la Ley. Dicha facultad es posterior a la concertación del empréstito por el Ejecutivo. La Ley se refiere, en los artículos 9 y 10, a una autorización por parte del Congreso, acto anterior y no posterior; además en el mismo artículo 9 se dispone que el Ejecutivo informará al Congreso el estado de la deuda al rendir la Cuenta Pública Anual. Este acto de informar no implica aprobación.

Por otra parte la revisión de la Cuenta Pública, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por lo que la información sobre la deuda, según la Ley,

solamente la hará a dicha Cámara excluyendo a la de Senadores, lo que va en contra del precepto constitucional que señala que es el Congreso de la Unión quién verá lo relativo a la deuda pública.

Solamente el artículo 12 de la Ley establece que los montos mas no los empréstitos, en la totalidad de la operación serán aprobados por el Congreso de la Unión.

3. En cuanto a la facultad de reconocimiento de la deuda, ésta no se establece expresamente en la Ley.

4. La facultad del Congreso de mandar pagar la deuda pública, en la Ley se deja a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el artículo 5 fracción III: ...tomar medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, etc., que se deriven de los empréstitos concertados.

Por su parte el artículo 10 de la Ley dispone que: ... 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, al juicio del propia Ejecutivo se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

Estos montos adicionales de financiamiento están viciados de inconstitucionalidad ya que:

a) La Constitución (artículo 73 fracción VIII) dispone que puede haber contratación de empréstitos durante alguna emergencia declarada por el Presidente

de la República de acuerdo al artículo 29 Contitucional. Dentro de este supuesto no cabe encuadrar cualquier circunstancia económica extraordinaria.

b) De nuevo solo se faculta al Congreso de aprobar los montos, más no la totalidad de la operación de contratación de empréstitos.

c) Por último, esta disposición señala que se informará al Congreso de la Unión sobre los montos adicionales que se contraten mas no se menciona la facultad de aprobación ni de reconocimiento. Al respecto Tena Ramírez señala:

"pero lo que venfa siendo inveteradamente una mera práctica del Ejectuivo se ha convertido durante los últimos años en un problema más grave, al sancionar la Ley misma esa costumbre de que el Ejecutivo comprometa por sí solo sin la coparticipación constitucional del Congreso el crédito de la Nación. Ello ha ocurrido con la expedición anual de la Ley de Ingresos de la Federación, al delegar el Congreso en el Ejecutivo la facultad para contratar, ejercer y autorizar crédito, empréstitos u otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores. La Ley señala un límite cuantitativo para el ejercicio de la facultad delegada, en cifras que cada año aumentan y cuyo límite, por lo demás, tampoco es respetado".⁷³

5. Por último, en la Ley General de Deuda Pública, no se regula lo dispuesto en el artículo 73 fracción VIII constitucional en referencia a la contratación de empréstitos por regulación monetaria y operaciones de conversión.

73 Tena Ramírez Felipe. op. cit. p. 342.

II.3.3 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

El artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que "no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido dentro del presupuesto o determinado por ley posterior".⁷⁴

Las erogaciones que realiza la Administración deben sujetarse a un presupuesto de acuerdo a una programación anual llamada Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Cámara de Diputados tiene como facultad exclusiva, según la fracción IV del artículo 74 constitucional "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal" y es al Ejecutivo al que le corresponde exclusivamente la iniciativa de dicho presupuesto que hará llegar a más tardar el día 15 de noviembre.⁷⁵ Esto se vuelve a establecer en la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público en su artículo 15.⁷⁶

Por otra parte la Cámara de Diputados revisará la Cuenta Pública Anual presentada que tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.⁷⁷

74 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, op. cit. p. 316.

75 Idem. p. 175.

76 Artículo 15. El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en propio presupuesto se señalen.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, 20a. ed. México 1989. Porrúa. p. 222.

77 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, op. cit. p. 175.

El presupuesto como documento, contiene una relación de las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública llamado gasto público. Así el gasto público es cualquier erogación para satisfacer necesidades generales.

"Para los efectos del presupuesto, la deuda pública comprende las obligaciones provenientes de adeudos contraídos dentro de las asignaciones presupuestales, durante el ejercicio para el cual fueron fijadas no satisfechos a la terminación del propio ejercicio y reconocidos expresamente por el Congreso de la Unión".⁷⁸

Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal están a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para lo cual las entidades que deban quedar comprendidas en el Presupuesto presentarán el proyecto de su presupuesto al Ejecutivo quien como se mencionó anteriormente, presentará la iniciativa del mismo a la Cámara de Diputados.

La naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos es materialmente administrativa y formalmente legislativa.

Formalmente constituye un acto legislativo pues tiene su origen en la Cámara de Diputados, órgano del poder encargado de dictar las leyes. Es un acto materialmente administrativo puesto que éste al constituir una autorización para que el Ejecutivo efectúe la inversión de fondos públicos, tal como se establece en el artículo 126 constitucional antes citado, " se esta realizando la condición legal necesaria para

78 Serra Rojas, Andrés, op. cit. pp. 144 - 145.

ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior".⁷⁹ Esta ley anterior es la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Por lo anterior, como el presupuesto determina la aplicación de una regla general a un caso específico, en cuanto al concepto, monto y tiempo, está realizando un acto administrativo y no un acto legislativo pues no se crea una situación jurídica general, salvo por algunas disposiciones que sí tienen carácter general para su aplicación, en cuyo caso si tendrían el carácter de acto legislativo materialmente.

El Presupuesto de Egresos tiene varios principios:

1) Universalidad: este principio consiste en que no puede hacerse erogación o gasto no previsto en el Presupuesto de Egresos. Existe una excepción prevista en el artículo 126 constitucional, la cual consiste en que si existe un gasto posterior al Presupuesto de Egresos se determinará por Ley posterior.

2) Unidad: este principio implica que haya solo un presupuesto para que se tenga una apreciación global del gasto público. Este principio tiene la misma excepción que el principio anterior.

3) Especialidad: este principio significa que a cada partida del presupuesto se le debe asignar un fin específico, detallando en cada caso el monto del crédito autorizado. Este principio se divide en especialidad cualitativa y especialidad cuantitativa. La primera se refiere a que los ingresos deben invertirse en las necesidades

79 Fraga Gabino, op. cit. p. 334.

para las cuales fueron obtenidos; la segunda se refiere a que los gastos no deben exceder del importe autorizado en el Presupuesto de Egresos.

La primera excepción a este principio son las partidas secretas que contempla el artículo 74 constitucional , fracción IV, que establece que "no podrán haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto, las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República".⁸⁰

Otras excepciones se establecen en el artículo 25 de la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público: traspaso de partidas y ampliación automática.

4) Anualidad: El Presupuesto de Egresos tiene una vigencia de una año, tal y como se establece en la artículo 74 fracción IV antes citada, a excepción de lo dispuesto en el artículo 75 constitucional que a la letra dice: "La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar las retribuciones que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo".⁸¹

80 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. op. cit. p. 175.

81 *Idem.* p. 178.

II.3.4 LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.

El Estado para cumplir con sus obligaciones y cubrir el preupuesto proyectado para cada ejercicio necesita recursos, por lo que se expide la Ley de Ingresos de la Federación cuyo contenido es un catálogo de los ingresos que puede obtener el Estado en un ejercicio fiscal determinado. Estos ingresos son los impuestos, aprovechamientos, derechos, productos, aportaciones de seguridad social y otras fuentes de financiamiento como la celebración y contratación de empréstitos. Cabe mencionar que el financiamiento por medio de la contratación de empréstitos debe ser extraordinario, pues lo ordinario en una economía sana son los ingresos por los demás conceptos mencionados.

Al lado de esta Ley de Ingresos existen leyes especiales que regulan los propios impuestos que se entienden incorporados anualmente a aquella Ley, y así se evita volver a discutir y aprobar las mismas leyes cada año. Si en la Ley de Ingresos se llegara a omitir algún ingreso, no se podría recaudar u obtener en el año en que se omite, aún existiendo ley especial que lo regule.⁸²

La facultad exclusiva de iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación es del Ejecutivo que deberá presentarla a más tardar el 15 de noviembre o 15 de diciembre cuando inicie su cargo, según lo establece el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

82 Cfr. Fraga Gabino, op. cit. p. 318.

Las facultades del Congreso para imponer contribuciones y dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar, reconocer y mandar pagar la deuda pública se encuentran en el artículo 73 fracciones VII⁸³ y VIII⁸⁴ de la Constitución.

La discusión y aprobación de la Ley de Ingresos corresponde al Congreso General, a diferencia del Presupuesto de Egresos, sin embargo el artículo 72 que establece el proceso legislativo en su inciso h), hace una excepción a la regla general de que la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las Cámaras. Esta excepción consiste en que los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

En relación con lo anterior, para el ejercicio fiscal de 1992, en el artículo 2o. de Ley de Ingresos de la Federación, se autoriza al Ejecutivo para contratar, ejercer y autorizar créditos que no rebasen los montos de 6 billones 232 mil 200 millones de pesos de endeudamiento neto externo. También se autoriza al Ejecutivo para que emita valores en moneda nacional y contrate empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria, esto último no implicará endeudamiento adicional a la cantidad mencionada anteriormente.

83 Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

VII. Para imponer las contribuciones para cubrir el presupuesto.

84 Vid. supra.

Con el artículo mencionado el Congreso delega facultad amplísima al Ejecutivo Federal para contratar, ejercer y autorizar empréstitos. Como se había mencionado anteriormente, el Congreso es el facultado para dar las bases para el endeudamiento, sin embargo, por falta de una regulación debida se deja al Ejecutivo comprometa por sí solo, sin la coparticipación constitucional del Congreso el crédito de la Nación.

Es importante tener en cuenta tanto el Presupuesto de Egresos como a la Ley de Ingresos de la Federación en materia de deuda pública y en especial sobre finaciamientos externos, pues queda regulada su contratación en la Ley de Ingresos y la autorización para su pago en el Presupuesto de Egresos. Esto en la teoría debe ser una limitante para evitar el endeudamiento desmesurado, pero en la práctica no logra su objetivo ya que por abusos o por la celeridad de las operaciones tanto de contratación de empréstitos como renegociación de la deuda externa, no se respetan.

**CAPITULO III. REGIMEN JURIDICO
APLICABLE A LA RENEGOCIACION DE LA
DEUDA PUBLICA EXTERNA MEXICANA.**

CAPITULO III. REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA MEXICANA.

III.1 ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA MEXICANA.

La renegociación de la deuda pública externa tiene una larga historia en México, empezando en la época de Independencia.

Las soluciones que se le trataron de dar al grave problema de la deuda externa durante los siglos XIX y XX van desde planes de conversión, esfuerzos para asegurar nuevos préstamos hasta la creación de comisiones para la investigación y recomendación de cambios tanto en la política fiscal como monetaria del país. Lo anterior trae aparejada una intervención constante de los países acreedores en la vida nacional.

La renegociación de la deuda pública externa no se puede analizar desde un solo punto de vista. Se tiene que hacer desde la perspectiva financiera y económica, tomando en cuenta las presiones internas y consideraciones políticas internacionales, cuestiones que salen del alcance del presente apartado, reduciendo éste a aspectos históricos para construir una marco general para el posterior análisis jurídico.

La renegociación de la deuda externa ha mostrado en las diversas épocas mucha similitud. Tanto tenedores de bonos como los bancos acreedores se han

organizado para presionar el pago. México ha realizado diversos acuerdos de renegociación que tienen una vigencia corta. Durante las negociaciones siempre quedan vinculados aspectos comerciales e inversión extranjera directa.

El primer paso para reestructurar la deuda externa fué a principios de la década de 1820. Se discutió un plan en el cual México recompraría sus bonos a un precio de descuento y los revendería a un precio más alto.⁸⁵ Desde entonces tanto acreedores como el gobierno mexicano se vieron envueltos en negociaciones para dar solución a los incumplimientos de obligaciones por los créditos contraídos, y no fué hasta la época de Porfirio Díaz cuando los prestamistas tomaron una actitud comprensiva en torno al reajuste de los primeros empréstitos.

En octubre de 1827 el gobierno mexicano falló en el pago de los intereses por el préstamo londinense (B.A. Goldschmith and Co. y Barclay Richardson and Co.), sin embargo, México hizo claro a los acreedores su intención de cumplir con sus obligaciones en el futuro y de mantener su reputación de sujeto de crédito. Como signo de su buen fé, en noviembre del mismo año, México asignó todos los impuestos de exportación de oro y plata, así como la octava parte del producto de las aduanas marítimas al servicio de la deuda externa.

Desde 1829, los tenedores de bonos, dándose cuenta de que era necesario unificar esfuerzos, se habían organizado en un Comité. Maning, representante en México, negoció con las autoridades mexicanas un arreglo que dió origen a la Ley del 2 de octubre de 1830, de acuerdo con la cual se capitalizarían los intereses

85 La idea de la recompra se ha usado frecuentemente. México, como otros deudores, han sido acusados de usar fondos frescos para comprar su deuda a descuento en el mercado secundario en vez de realizar el servicio de la misma.

adeudados (emitiéndose nuevos bonos) y la mitad de los intereses que se vencieran por los préstamos de 1824 y 1825, desde el 1 de abril de 1831 hasta igual fecha de 1836, aplicándose desde luego al pago de la otra mitad una sexta parte del producto de las aduanas de Veracruz y Tampico. La capitalización causó que la deuda titulada aumentara en casi 8 millones de pesos y por otro lado México ganó un respiro al aplazar por cinco años el pago de la mitad de los intereses.

Después del acuerdo anterior y de hacer el pago del servicio por una año, México volvió a suspender los pagos. Además que poco a poco se fué disminuyendo el porcentaje de los productos de las aduanas marítimas al pago de intereses, tal y como se había acordado, hasta que en 1836 ya no se destinó dinero alguno de dichas aduanas marítimas al pago de la deuda.

Como resultado de su incumplimiento, los acreedores empezaron a dudar de las promesas que hacía el gobierno mexicano sobre el cumplimiento de sus obligaciones por lo que empezaron a buscar apoyo en el gobierno inglés.

Durante este tiempo el gobierno mexicano continuó desesperadamente buscando fondos por causa de la bancarrota de la hacienda. Después de la independencia de Texas, México ideó un plan para recuperar la provincia perdida, así como para asegurar los territorios situados al poniente de ella, mediante la colonización inglesa. Este fué expresado el 4 de abril de 1837, cuando el Congreso autorizó al Ejecutivo a colonizar las tierras que eran o deberían de ser nacionales, mediante ventas, enfiteusis o hipotecas, empleando el producto de estas operaciones en la amortización de la deuda nacional. De acuerdo con dicha autorización el presidente interino, José Justo Corro, ordenó el 12 de abril de 1837 la emisión de inscripciones -títulos de tierras- en la zona norte del territorio mexicano, al precio de 5 chelines por

1 acre o sea 1.25 por acre, con el interés del 5% desde la fecha de la emisión hasta la toma de posesión del terreno. Los baldíos del norte del territorio habrían bastado para amortizar la deuda contraída con Londres.

Por otra parte, otra consideración fué la posibilidad de utilizar a la Gran Bretaña contra Estados Unidos, ofreciendo a súbditos británicos tierras que ya estaban en posesión de los texanos.

De las consideraciones anteriores surgió lo siguiente: Al mismo tiempo que las inscripciones mencionadas de tierras, debían emitirse en Londres bonos nuevos con rendimiento del 5% a partir del 1 de octubre de 1837. Estos nuevos bonos y las inscripciones debían cambiarse en partes iguales nominales por los bonos Goldschmith de 1824, Barclay de 1825 y los de capitalización de 1831, así como por los cupones de intereses vencidos hasta el 1 de octubre de 1837, aceptándose los bonos del 6% (de 1825 y 1831) al premio de 12.5%, o sea, al tipo de 112.5. La idea era indudablemente ingeniosa, pues con esta operación se iba a amortizar de un golpe la mitad de la deuda extranjera total, sacrificando solamente los terrenos completamente improductivos hasta entonces o que estaban ya fuera del alcance del gobierno mexicano.

Sin embargo, los tenedores de bonos no aceptaron esta propuesta, pues se dieron cuenta de la difícil situación en que se verían colocados como compradores de fincas tejanas reclamadas por la nación mexicana, pero poseídas por colonos de origen norteamericano. De este modo México tuvo que abandonar las amortización forzosa de la mitad de la deuda, pero la idea de las inscripciones no fue desechada por completo, pues en vez de ellas se iban a emitir bonos llamados diferidos, que los tenedores podrían usar en la compra de lotes baldíos al precio autorizado

por el decreto del 12 de abril de 1837, acreditándose en este caso a la compra el interés del 5% desde el 1 de octubre de 1837.

Si bien México abandonó la amortización forzosa, logró en cambio la liberación de intereses de una mitad de la deuda por el término de diez años, concesión evidentemente de suma importancia.

En conclusión, si bien México fracasó en sus dos objetivos principales- uno financiero, consistente en la redención de la mitad de la deuda y el otro de política exterior, consistente en el reforzamiento de la región fronteriza con la ayuda británica- logró, no obstante, una conversión favorable, resarciéndose de nuevo un poco de las pérdidas en las emisiones de 1824 y 1825. Sin embargo, la conversión y el plan de colonización no tuvieron éxito. El fracaso del plan condujo a un cambio de política.

Ante la necesidad urgente de hallar una solución, el Congreso expidió el 28 de abril de 1845 una Ley para la liquidación y arreglo definitivo de la deuda exterior, sobre las siguientes bases: 1) Los intereses no se capitalizarían, 2) el rédito pactado no excedería del 5%, 3) el monto actual de la deuda no debería de ser aumentado, 4) para su pago, no debían enajenarse los bienes nacionales, ni hipotecarse total ni parcialmente el territorio de la República. Esta oferta dió origen a negociaciones que culminarían el 4 de junio de 1846 con la firma de un convenio entre el ministro mexicano, Murphy por un lado, y la junta de tenedores de bonos por el otro. El resultado fué una conversión sujeta a las condiciones siguientes: se emitiría un nuevo empréstito por 51 millones con el cual se amortizaría no solamente la totalidad de la deuda diferida, sino también el capital total de la deuda activa. Posteriormente, la firma Schneider y los tenedores de bonos convinieron

en que los bonos activos se convertirían al 90% y los bonos diferidos al 60%, y que los tenedores de bonos cederían a México los intereses atrasados. Este convenio fué aceptado el 4 de julio de 1846 por Murphy, y así se creó lo que se llamó después la conversión de 1846.

Sin embargo, esta conversión, evidentemente ventajosa para México, tropezó con muchas dificultades debido al caos político mexicano, efecto de la guerra con Estados Unidos de América. Así el ministro de Hacienda, Valentín Gómez Farfás anuló el contrato de conversión el 28 de agosto de 1846, a pesar de que el acuerdo del 4 de julio "estaba perfeccionado por completo".

Antonio de Haro y Tamariz, que ocupó la cartera de Hacienda en octubre del mismo año, canceló la decisión de Gómez Farfás, aprobando el convenio de conversión, pero su sucesor lo anuló de nuevo. Estas resoluciones contradictorias produjeron en Londres un escándalo justificado. Los bonos tuvieron en la bolsa bajas considerables, los acreedores resintieron quebrantos de importancia y, los periódicos criticaban a la República Mexicana. Por fin, el presidente Antonio López de Santa Anna ratificó el convenio en julio de 1847.

Para asegurar esta negociación el gobierno mexicano destinaría parte de la recaudación general en la República Mexicana y asignaría para el servicio de la deuda, el producto del monopolio del tabaco, los derechos por la exportación de la plata por las costas del Pacífico y una quinta parte de los derechos de importación y exportación por las aduanas de Tampico y Veracruz. Con este acuerdo México redujo su deuda con Londres por casi 5 millones de pesos, y al mismo tiempo obtuvo 11 millones de pesos para el fondo de réditos, logrando que la deuda mexicana subiese de precio en el mercado.

Manuel Payno la calificó de " una de las mas ventajosas y brillantes operaciones financieras que se han hecho".⁸⁶

La conversión de 1846 debió haber sido la última operación financiera que el gobierno mexicano llevase a cabo con la deuda exterior, porque con ella había desaparecido en gran parte el desorden que había en la emisión de sus títulos, y porque se había cuidado asegurar con rentas, tanto el pago de los dividendos como el servicio de amortización. Sin embargo, la guerra con Estados Unidos de América y los innumerables desastres que fueron su consecuencia, paralizaron por completo el comercio mercantil, aminoraron el rendimiento de las contribuciones, y la administración tuvo que echar mano a los mencionados productos para sufragar los costos de guerra.

La falta del cumplimiento de las obligaciones contraídas para con los acreedores hizo que se perdieran los beneficios que aquella conversión ofrecía.

A consecuencia de la guerra con Estados Unidos, se firmó el Tratado Guadalupe - Hidalgo en 1848, perdiéndose definitivamente los territorios de Texas, Nuevo México y Alta California. Los norteamericanos pagaron una indemnización de 15 millones de pesos, por los más de dos millones de kilómetros cuadrados de territorio, cifra que no incluye el descuento de 3 millones por reclamaciones de ciudadanos norteamericanos que sufrieron daños en su propiedad a causa de la guerra. A consecuencia de lo anterior se llegó a la conversión de 1850.

86 Payno, Manuel. México y sus cuestiones financieras con Inglaterra, la España y la Francia. México, Imprenta Ignacio Cumpido 1862. p. 16.

Los tenedores de bonos mandaron una misión con la intención de que parte del pago por indemnización se destinara a pagar la deuda externa. Aunque la Corte Británica determinara que los tenedores de bonos tenían derecho a una parte del pago de la indemnización, el Departamento de Asuntos Exteriores Británicos trató de persuadirlos para que no presionaran a México. México por su parte, en la incertidumbre de la resolución de los ingleses, decidió concluir un acuerdo en donde se les daría 4 millones de pesos a los tenedores de bonos a cambio de todos los intereses atrasados. Los desacuerdos entre los mismos tenedores causaron el retraso de la negociación, además de los desacuerdos internos. El Congreso Mexicano unilateralmente redujo la oferta a 2.5 millones de pesos y pidió la reducción de los intereses a un 3% del anterior 5% de los bonos antiguos. Ante esta situación los tenedores aceptaron la última proposición. Con esto México logró reducir sus obligaciones anuales a la mitad.

Posteriormente siguió la época de Reforma. En orden a ganar reconocimiento diplomático tanto conservadores como liberales prometían acuerdos favorables para los acreedores en torno al endeudamiento.

El triunfo eventual de Benito Juárez no pudo acabar con los problemas financieros. Cuando el Congreso decretó la suspensión de pagos de la deuda en mayo de 1861, el embajador británico llamó a la marina británica para que prestara apoyo ante tal situación. Los rumores de la intervención militar se hacían más intensos⁸⁷ por lo que Estados Unidos de América tomó una posición activa en las negociaciones tratando de evitar la intervención, no sin sacar provecho, ofreciendo pagar a los acreedores de México a cambio de derechos sobre tierras y minerales mexicanos.

87 Vid. *supra*. Capítulo I.1.

Las potencias europeas se opusieron a esta proposición y fué olvidándose ésta por la Guerra Civil en Estados Unidos.

Después de la inevitable intervención francesa, ya Maximiliano en el poder, se trató de arreglar el asunto relacionado con la deuda inglesa, sin mucho éxito, al contrario durante este período se incurrió en un deuda extraordinaria, por lo que a su derrota Juárez tomó una posición agresiva y repudió todos los préstamos hechos a Maximiliano. En 1868, México empezó a recomprar sus bonos a un precio de descuento (a cerca del 20% de su valor). Al siguiente año un representante de los tenedores de bonos londinenses recomendó se hiciera una nueva reestructuración de la deuda. Propuso un acuerdo en el que el principal sería reducido a casi la mitad si Estados Unidos de América garantizaba el pago del principal restante, garantizando México con una parte de su territorio. Sin embargo, por las experiencias anteriores con el vecino del Norte el plan fué rechazado.

En 1873 los tenedores de bonos ejercieron presión sobre México, lo que ocasionó la apertura de nuevas negociaciones que fueron suspendidas por el General Porfirio Díaz.

En 1883, Díaz ya en el poder, presentó al Congreso una nueva iniciativa referente al arreglo y conversión de la deuda nacional. El primer paso consistió en calificar la deuda, en la cual se distinguieron las partes siguientes: 1) la deuda reconocida cuyo pago se hallaba normalizado, parte de la deuda interior y la deuda norteamericana; 2) Los créditos de origen legítimo, que conforme a las leyes de la materia habían quedado diferidos, perjudicados o caducados, ya fuera porque sus tenedores hubiesen descuidado la obligación de presentarlos a su registro o por haber sido penados los que presentaron sus títulos al Imperio; y 3) los bonos de las deudas convencionales.

Los créditos comprendidos en estas categorías se convirtieron en una sola deuda, mediante la ley del 14 de junio de 1883, que autorizó al Ejecutivo a arreglar la deuda nacional.

Mientras se discutía en el Congreso la iniciativa presentada en mayo de 1883, Carlos Rivas, amigo personal del presidente Manuel González, fué enviado a Londres en misión confidencial para cambiar impresiones con el Comité de Tenedores de Bonos. El 12 de mayo, Rivas convino en firmar las bases de un acuerdo provisional con el Comité. Este acuerdo provisional se conoció en México después del 14 de junio, y se vió que estaba formulado fuera de las atribuciones que la Ley de esa fecha otorgaba al Ejecutivo, por lo que se ordenó a Rivas suspender todos géneros de negociaciones.

Un año más tarde, el 10 de junio de 1884, violando la ley del 14 de junio del año anterior, el Ejecutivo firmó a través de la Secretaría de Hacienda un contrato para el reconocimiento y conversión de la deuda de Londres. El contrato inicial sufrió reformas sucesivas, pero al final en septiembre de ese año se acordó con el Comité un proyecto de conversión, el cual se presentó a consideración del Congreso en noviembre. Hubo graves controversias en torno a este proyecto lo que ocasionó un gran escándalo a nivel nacional.

Los debates pusieron fin a las discusiones en torno de la deuda contraída en Londres y establecieron las bases para su arreglo; se vieron también los inconvenientes del repudio de la deuda y la necesidad de eliminar de las operaciones de crédito a los intermediarios, que habían acarreado al país serios perjuicios, por último, quedó manifiesta la necesidad de proseguir la política de saneamiento de la Hacienda Pública a fin de que ésta estuviera en posibilidad de cumplir con sus compromisos.

El 10. de diciembre de 1884, se inició el segundo período presidencial de Porfirio Díaz, quien escogió como secretario de Hacienda a Manuel Dublán. El arreglo de la deuda pública, era, sin duda alguna, la solución adecuada al problema del déficit y para proseguir la construcción de ferrocarriles, pues con ello se conseguiría abrir las puertas del crédito al país.

El asunto se encomendó a la Junta de Crédito Público, para que en privado y en presencia del Secretario de Hacienda, se discutieran la proposiciones y las ideas y se tratara de vencer los obstáculos de los años anteriores. Este arreglo se conoció como "Conversión Dublán" y tuvo por objeto unificar los documentos que representaban a la deuda. Se fijaron las bases para el reconocimiento, consolidación y conversión de toda la deuda pública desde la Independencia hasta el 1 de julio de 1882, tanto la que hubiera sido objeto de conversiones anteriores o la flotante.

De esta manera la deuda pública se clasificó en deuda consolidada en virtud de conversiones anteriores, deuda no consolidada, cuyos créditos tenían su origen en saldos insolutos del presupuesto anteriores al 1 de julio de 1882, y la deuda flotante, cuyas obligaciones y créditos no pagados eran posteriores a la misma fecha.

La deuda inglesa quedó clasificada entre la deuda consolidada en virtud de conversiones anteriores. El arreglo fué celebrado en Londres el 23 de julio de 1886.

Los bonos de la deuda londinense fueron convertidos a una tasa del 50% en nuevos bonos de deuda consolidada. Para agosto de 1888, casi el 99% de los bonos ingleses habían sido cambiados. La deuda externa con Londres se redujo

de 22 millones de libras a 14 millones que fueron pagados con 5.5 millones de libras en efectivo.

Durante el porfiriato se estabilizó considerablemente la economía aun cuando se recurrió a varios empréstitos, sin embargo, durante y después de la Revolución Mexicana se volvió a caer en graves problemas financieros.

En 1919 se constituyó un Comité Internacional de Banqueros con el propósito de reorganizar las finanzas mexicanas y consecuentemente impulsar el pago del servicio de la deuda. Sin embargo, se vinieron abajo las negociaciones. Primero por la insistencia del gobierno mexicano para contratar nuevos empréstitos como parte de la negociación, lo cual tuvo oposición del Comité. Segundo, el gobierno mexicano impuso impuestos sobre las exportaciones de petróleo para obtener más ingresos. Se sugirió que las compañías petroleras compraran bonos a descuento en el mercado y usarlo para pagar el mencionado impuesto, situación que encontró también oposición en el Comité. Las negociaciones terminaron en 1921. México finalmente, después de una renovación de esfuerzos, concluyó un acuerdo con sus banqueros en septiembre de 1922, que significaba una reestructuración de 700,000 dólares en el pago del principal y los intereses. Sin embargo, este acuerdo no incluía la entrada de dinero fresco.

Para junio de 1924 se anunció la suspensión del acuerdo anterior, en parte por una baja en la recaudación del impuesto sobre el petróleo relacionada a un crecimiento de competidores extranjeros petroleros y la accesibilidad de encontrar y explotar los pozos.

Negociaciones posteriores concluyeron en un acuerdo modificado en 1925, que redujo las obligaciones mexicanas inmediatas para 1926 y 1927 por más del

50%. Aún con esta concesión la situación financiera no mejoró ya que la recaudación del impuesto sobre el petróleo siguió bajando y no se incluyó en el acuerdo la provisión de nuevos fondos. En cambio, tal como ha sido en recientes negociaciones con bancos acreedores, el Comité continuó concediendo préstamos a corto plazo, permitiendo cubrir las obligaciones del servicio dentro de los 2 años posteriores.

A finales de 1927, el gobierno mexicano volvió a decretar la suspensión del pago de la deuda, dejando inconcluso un nuevo acuerdo de reestructuración con los banqueros. Esta vez los acreedores enviaron una comitiva de expertos a México para que analizara sus problemas económicos con detalle antes de iniciar una nueva negociación.

En el reporte que hicieron J.E. Sterret y J.S.Davis, en mayo de 1928, se recomendó que no solo se atacara el problema de la deuda externa sino también la interna. Después de varias negociaciones se llegó al acuerdo de establecer una conversión de 45 años. Se produjo una favorable reducción del monto de los intereses atrasados en un 5.5%.

Por la depresión económica el Congreso no ratificó el convenio de reestructuración hasta 1942.

El contexto de la Segunda Guerra Mundial creó un ambiente favorable para negociar nuevos préstamos y acuerdos de reestructuración de la deuda externa. Se otorgaron concesiones sobre las tasas de interés. A consecuencia de lo anterior se ha estimado que la deuda que ascendía a más de 500 millones de dólares fue reducida en más de 50 millones.

Más de 30 años pasaron antes de que los banqueros olvidaran los problemas de endeudamiento anteriores.

Como sabemos a finales de la década de los setentas y principios de los ochentas, México vivió un paraíso financiero con el "boom" petrolero que pronto se desplomó. La deuda pública externa aumentó de 55 billones a 80 billones, y lo grave era que casi un 20% de los empréstitos se vencían en menos de un año.

Consecuentemente hubo una devaluación del peso que no logró estabilizar la situación y se cayó en la crisis financiera en 1982.

Se empezaron a llevar a cabo negociaciones para dar solución a este problema. Durante el primer período de negociaciones (hasta febrero de 1983) México y los bancos acreedores se vieron forzados a enfrentar la crisis inmediata. En agosto de 1982 Jesús Silva Herzog, secretario de Hacienda, sostuvo reuniones tanto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) como con funcionarios del gobierno de los Estados Unidos de América para asegurar nuevos fondos. Se llegó a un acuerdo de cerca de 3 billones, incluyendo 1 billón en crédito, 1 billón como pago anticipado por las compras futuras de petróleo, y cerca de 1 billón como un préstamo puente de emergencia. El gobierno de Estados Unidos sacó provecho en el convenio sobre la futura venta del petróleo, pues aseguró un 20% de descuento y un pago de honorarios de 50 millones.

El siguiente paso que realizó el gobierno mexicano, fué declarar una moratoria de 90 días y así presionar a los Bancos para que otorgaran nuevas concesiones. Las negociaciones, aunque lentas, llevaban buen camino, sin embargo, la nacionalización de la banca y las disposiciones sobre el control de cambios, hicieron que dieran

un giro dichas negociaciones. Bajo la presión de la Reserva Federal y los bancos centrales, México consintió a un programa del FMI en noviembre de 1982. Lo más significativo fué que se logró negociar un empréstito de 5 billones de fondos frescos para México. Para diciembre de 1982, México y los bancos llegaron al acuerdo sobre del mencionado empréstito. Los Bancos aseguraron honorarios muy altos y una tasa de interés favorable y a cambio México fué compensado por una moratoria continua en los pagos del principal hasta 1984.

Posteriormente en abril de 1983, el gobierno mexicano comenzó una nueva reestructuración de su deuda externa y terminó con un acuerdo en septiembre de 1984, firmado en marzo del año siguiente. Durante 1983 México cumplió con las metas impuestas por el FMI, pagó el crédito puente y aseguró una reestructuración del sector público por 19 billones. Aún más, en diciembre de 1985, los bancos aceptaron otorgar 3.8 billones en dinero fresco con condiciones más favorables que en los años anteriores.

En 1984, el gobierno mexicano realizó esfuerzos para asegurar la reestructuración de la deuda. En septiembre del mismo año negoció con el Club de Paris una reestructuración sobre el principal a largo plazo por cerca de 50 billones con vencimientos de 14 años y sin pago de honorarios por efectuar la renegociación. Sin embargo los banqueros no querían firmar el acuerdo hasta que México y el FMI llegaran a un convenio sobre las metas a alcanzar para el tercer año del acuerdo entre ambos realizado en 1982, para lo cual México realizó un pago por el préstamo de 5 billones y una reducción presupuestaria en 1985 y así se llegó al convenio mencionado con el FMI en marzo de ese año. Acto siguiente inició su vigencia la renegociación multianual con más de 550 bancos.

Desde mediados de 1985 hasta marzo de 1987, se pidieron préstamos por 6 billones de dólares a consecuencia de problemas políticos, baja en el petróleo y el terremoto de 1985.

En junio de 1986 mientras que el peso se devaluaba 30%, se llevaban a cabo las interminables renegociaciones. En julio del mismo año, el FMI ofreció préstamos adicionales si el precio del petróleo caía más y concesiones acerca de la manera de manejar la deuda del sector público a cambio de un compromiso informal de parte del gobierno mexicano, de continuar abriendo su economía a la inversión extranjera y privatizar varios sectores públicos.

Con el Club de París se acordó una reestructuración de 10 años con 5 de gracia de pago del principal, con intereses por 1,782 millones de dólares que vencían en septiembre de 1986 y marzo de 1988. Se obtuvo del Banco de Exportaciones e Importaciones del Japón un crédito de 1,100 millones de dólares y un crédito contingente de 500 millones de dólares, garantizado sustancialmente por el Banco Mundial, vinculado al comportamiento de la actividad económica del país durante el primer trimestre de 1987.

Después de estos acuerdos se realizaron más negociaciones con los bancos acreedores. En diciembre de 1987 se ofreció a los bancos comerciales acreedores la oportunidad de canjear, sobre bases voluntarias, los adeudos existentes por bonos que emitiría México, los cuales estarían garantizados en cuanto a la suma principal, por bonos de la tesorería de los Estados Unidos de América. Además se solicitaba a los acreedores su consentimiento para llevar a cabo tal operación, sin que ello diera lugar a una violación o a algún incumplimiento de los contratos o convenios por los que se otorgaron los empréstitos. Aunque la propuesta original de México

contemplaba que el canje podría llegar hasta un monto de 10,000 millones de dólares, las ofertas fueron tan sólo por 3,664 millones.

A la entrada a la Presidencia de la República, el licenciado Carlos Salinas de Gortari, en su mensaje de toma de posesión planteó 4 premisas que debían satisfacerse como resultado de la futura renegociación de la deuda externa: 1) reducir la deuda externa histórica -la deuda externa acumulada-, 2) disminuir las transferencias de recursos al exterior, 3) lograr un financiamiento multianual para disminuir la incertidumbre y, 4) disminuir la relación entre la deuda externa y lo que producimos los mexicanos.

Posteriormente el equipo negociador mexicano planteó a los organismos financieros multilaterales la posición del gobierno mexicano en materia de deuda externa. Las negociaciones ante el FMI, el Banco Mundial y el Club de París permitieron la suscripción de tres acuerdos importantes: La Carta de Intención con el FMI, un paquete financiero con el Banco Mundial y un acuerdo multianual con el Club de París.

Por otra parte, el 23 de julio de 1989 el equipo negociador mexicano llegó a un acuerdo con el Comité Asesor de la Banca Comercial, que abarca la reestructuración de la deuda externa de mediano plazo con las instituciones que este Comité representa. En los próximos meses se determinaría con cada uno de los 500 bancos de qué manera participarían en las opciones presentadas por el gobierno mexicano.

La carta de intención con el FMI firmada por un período de tres años con opción a cuatro, si el gobierno mexicano lo considera necesario, señala que se deberán reducir las transferencias netas al exterior alrededor de 2.5% del producto interno bruto. Asimismo, el acuerdo reconoce que es esencial el monto del saldo

de la deuda así como su servicio. A finales de mayo de 1989 el Directorio del FMI aprobó por unanimidad un financiamiento de 4,135 millones de dólares para apoyar el programa de crecimiento de mediano plazo elaborado por el gobierno mexicano. Con esta aprobación la comunidad internacional apoyó el programa económico de México y la estrategia de renegociación de deuda externa.

El 17 de mayo de 1989 concluyeron las negociaciones con el Banco Mundial para la contratación de un paquete crediticio para el financiamiento de proyectos de inversión por un monto total de 1,960 millones de dólares.

Con el Club de París, que reúne a los representantes financieros de 16 países industrializados, México logró un acuerdo multianual que abarca 2,600 millones de dólares, que representan los vencimientos de capital a pagarse el 1 de junio de 1989 hasta el 31 de marzo de 1992 y el 100% de los intereses a pagarse entre el 1 de junio de 1989 y 31 de marzo de 1990. Asimismo, incluyen el 90% de los intereses por vencer entre el 1 de abril de 1990 y el 31 de marzo de 1991, y el 80% de los intereses por vencer entre el 1 de abril de 1991 y el 25 de mayo de 1992. Las cifras de alivio final que se logró en materia de reducción de transferencias por este acuerdo es la siguiente: para 1989, 519 millones de dólares; para 1990, 773 y para 1991, 538 millones de dólares. El acuerdo también asegura financiamiento irrestricto para las importaciones que se realicen de los países miembros del Club de París.

El 23 de julio del año en cuestión el gobierno mexicano llegó a un acuerdo con el Comité Asesor de la Banca Comercial. En primer lugar este nuevo acuerdo abarcó la renegociación de la deuda externa de mediano plazo con las 500 instituciones que este Comité representa. La parte medular de dicho acuerdo consistió en la reestructuración de 53 millones de dólares bajo tres opciones:

- 1) reducción del principal;
- 2) reducción de la tasa de interés y;
- 3) canalización de recursos frescos en forma multianual para financiar el desarrollo nacional.

En lo que se refiere a las dos primeras opciones el acuerdo era retroactivo al 1 de julio de 1989, mientras que en la tercera opción los bancos aportarían durante este mismo año los recursos comprometidos. Cada uno de los bancos podría escoger una o bien una combinación de las tres opciones, las cuales son complementarias, ya que eliminarían el sobreendeudamiento excesivo y reducirían las transferencias netas al exterior, a la vez que proveerían los recursos externos que México requiere para financiar su desarrollo.

Hasta esta última renegociación llega nuestro estudio, será cuestión de algunos años para saber las consecuencias favorables o desfavorables de la misma, y por otra parte seguir realizando estudios sobre futuras renegociaciones que mientras que exista deuda externa aquellas existirán.⁸⁸

88 Cfr. Bazant, Jan. Historia de la Deuda Exterior de México, México, Colegio de México 1968, pp. 277.; Vinod K. Aggarwal. Interpreting the History of Mexico's External Debt Crises, Boston, Barry E. Ichengreen & Peter H. Lindert 1989, pp. 145 - 185.; Vázquez Pando, Fernando Alejandro. op. cit. pp. 74, 83 - 84. y; folleto sobre la renegociación de la deuda externa en México, S.H.C.P., 1989.

III.2 REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA MEXICANA.

Primero debemos establecer que el Estado Mexicano, tanto en la celebración de empréstitos como en las renegociaciones de deuda pública externa, no pierde su personalidad de derecho público ni su carácter de soberano, aún cuando que con los actos que celebre adquiriera derechos y obligaciones de naturaleza civil. Lo anterior en contra de la teoría de la doble personalidad del Estado.

A esto se hace referencia ya que diversos autores sostienen que los convenios de reestructuración fueron celebrados por el Estado como una entidad jurídica de derecho civil, y que dichos convenios están sujetos a las normas de derecho privado que rigen las relaciones entre los particulares.

Aún cuando, como se dijo en el párrafo anterior, muchas veces se trate de cuestiones que son regidas por el derecho civil no quiere decir que se desentienda del carácter de los sujetos que son parte, y por ende de las disposiciones de carácter constitucional y administrativas que les son aplicables, ya que no hay que olvidar que la renegociación es una consecuencia de la contratación de empréstitos en donde por diversas cuestiones no se puede cumplir con las obligaciones inherentes.

Además pensar que se trata de actos jurídicos de naturaleza privada tendríamos una deuda privada, cuestión inverosímil por las características antes expuestas en la clasificación de la deuda pública.

Por otra parte los convenios que se firman con organismos internacionales, como más adelante lo veremos, son actos jurídicos internacionales, que se sujetan al Derecho Internacional, en tanto que se celebran entre dos sujetos de Derecho Internacional Público y con base a las normas de éste.⁸⁹

En el Capítulo anterior, específicamente en el inciso 2, se trató de las cláusulas que se insertan dentro de los acuerdos de financiamiento así como sus críticas. Esas cláusulas se aplican a los convenios de renegociación, por lo que se hacen extensivos los comentarios a las mismas en esta materia, y en conclusión entre la parte deudora y la acreedora existe una relación "asimétrica."

Habiendo hecho las aclaraciones anteriores, partiremos de la afirmación que se contempla en la parte introductoria del presente trabajo: -Se ha cumplido en las recientes renegociaciones de la deuda pública externa, en forma estricta con las disposiciones constitucionales y de la Ley General de Deuda Pública-.

La primera cuestionante partiendo de la anterior sería: ¿En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 73 fracción VIII o en otro se menciona la cuestión de la renegociación de la deuda pública externa?. Como segunda cuestionante tendríamos: ¿ En la Ley General de Deuda Pública,

89 Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús. *op. cit.* p. 87.

se contempla a la renegociación y la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ende en su Reglamento Interior, de llevar a cabo dicha renegociación?. La siguiente sería: ¿ Los convenios de renegociación de la deuda externa se llevaran a cabo con apego a las disposiciones relativas?. Y como última pero no limitando las cuestionantes que surjan o puedan surgir en el futuro: ¿ Los acuerdos sobre reestructuración hechos con organismos internacionales y en especial con el FMI se sometieron a aprobación senatorial, de pertenecer aquellos a su órbita de conocimiento según el artículo 76 fracción I constitucional?.

El multicitado artículo 73 fracción VIII de la Constitución a la letra dice:

Artículo 73: El Congreso tiene la facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con el propósito 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;⁹⁰

90 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, op. cit. p. 170.

De la lectura de la transcrita fracción se desprende que el Congreso esta facultado tal y como se expuso en el capítulo respectivo, para dar las bases para la celebración de empréstitos, aprobarlos, reconocerlos y mandar pagarlos.

El gobierno mexicano, como se observó en los antecedentes históricos de la renegociaciones, contrata un empréstito y por situaciones internas o externas no es capaz de cumplir con las obligaciones inherentes al convenio, por consiguiente busca con sus acreedores una renegociación de la deuda que contrajo por dicho empréstito, y aún por financiamientos anteriores. Con esto se trata de reestructurar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas.

El Congreso como se ha explicado está facultado para dar bases para mandar pagar la deuda nacional, si no se está en posibilidad de cumplir con el servicio de la misma, el Congreso debe ser quien dé las bases para efectuar las renegociación, así como para aprobarla, a través de la Ley General de Deuda Pública. Sin embargo, no esta contemplado expresamente en la mencionada fracción dicha facultad. En la realidad con lo que nos enfrentamos es con una laguna al respecto en la legislación mexicana. Esta falta de regulación, conlleva a preguntarnos con qué bases se han celebrado las últimas reestructuraciones de la deuda externa y si los empréstitos que se contratan como parte de las renegociaciones se han llevado a cabo con estricto apego a la Ley de la materia.

Con lo anterior se contesta la primera cuestionante, en el sentido de que no hay disposición expresa en el texto constitucional que disponga la regulación de la renegociación de la deuda externa, sin dejar de tomar en cuenta que por las facultades que se le dan al Congreso con relación a la deuda pública, aquello debe quedar como facultad consecuente de la primera.

En la Ley General de Deuda Pública tampoco se hace mención y menos existe una regulación del proceso, competencia y requisitos sobre la renegociación de la deuda.

Es cuestión lógica que siendo esta Ley la que regule lo relativo a la deuda pública, sea ésta la que lo haga con respecto a la renegociación de la misma, pues como se explicó anteriormente es una consecuencia, además que dentro de los acuerdos de renegociación el Estado Mexicano asume diversas obligaciones, que sin la debida regulación no se apegan a la intención del legislador sobre la materia. Con esto se atenta en contra del Estado de Derecho y en muchos casos en contra de la estabilidad económica del país. Sin embargo, es claro que por una cuestión lógica no se debe regular la renegociación, sino que se necesita una regulación expresa en la Ley sobre la materia.

En la Ley General de Deuda Pública, además de las críticas que se le hicieron en el Capítulo anterior, debemos señalar que de la lectura de varios artículos se desprende que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que ningún financiamiento rebase a la capacidad de pago de las entidades del sector público que lo promuevan.⁹¹ De no vigilarse debidamente la capacidad de pago, aunado con la dificultad para contemplar todas las circunstancias externas (caída del precio de petróleo, un conflicto bélico internacional, etc.) que pueden afectar a la capacidad de cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado Mexicano por financiamiento externo es necesario la reestructuración de las deudas contraídas. Por

91 Ley General de Deuda Pública, op. cit. Artículos 4o. fracción VI, 15o., 18o. y 21o.

lo anterior, no es posible que en todos los casos de contratación de empréstitos se cumpla con lo dispuesto en la Ley General de Deuda Pública, y por consiguiente hace falta una regulación adecuada en cuanto a la falta de capacidad de pago del servicios de la deuda y su consecuente renegociación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano de la administración pública encargado de llevar a cabo las negociaciones y contratación de empréstitos con el exterior. Por esto, y a consecuencia de lo expuesto sobre la Ley General de Deuda Pública es necesario otorgar facultades expresas y dictar los lineamientos sobre los cuales dicha Secretaría debe efectuar las renegociaciones de la deuda externa. Estas facultades deben encontrarse dentro de la mencionada Ley y en el Reglamento Interior de la Secretaría en cuestión, pues en dicho Reglamento solo se otorgan facultades para efectuar las negociaciones necesarias para la contratación de financiamientos externos, cuestión muy distinta a la renegociación de las obligaciones que se asuman en dichos convenios.⁹²

Por otra parte la Comisión Asesora de Financiamientos Externos, de igual manera que se le faculta para asesorar en lo relativo a la contratación de financiamientos externos (opiniones de carácter vinculatorio salvo en lo relativo a la programación de financiamientos), lo debe hacer en relación a las renegociaciones, ya que como lo dispone el artículo 30 de la Ley General de Deuda Pública, es un órgano técnico auxiliar de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de crédito externo.

⁹² Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículo 4o. y 6o.

La siguiente pregunta se responde con las contestaciones anteriores. Habiendo una laguna jurídica con respecto a la regulación del proceso de renegociación de la deuda externa, los acuerdos que al respecto se han llevado a cabo son de dudosa constitucionalidad, ya que se realizan sobre bases que nos están expresamente establecidas, pero muchas veces en contra de las disposiciones que sobre deuda pública en general se establecen. La no intervención del Congreso es suficiente y notoria premisa para afirmar lo dicho.

La última cuestionante en torno a la intervención del Senado en la aprobación de los acuerdos con organismos internacionales y en especial el Fondo Monetario Internacional (FMI), es importante porque se trata de acuerdos o convenios que tienen como finalidad una reestructuración de la deuda externa, y en relación a esto se seguirá el trabajo que realizó el licenciado Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, que se recomienda para la profundización de este aspecto.⁹³

Los artículo 76 fracción I, 89 fracción X y 133 constitucionales a la letra dicen:

Artículo 76: "son facultades exclusivas del Senado:

...

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rinda al congreso; además,

93 Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús, op. cit. pp. 88 - 99.

aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;"

Artículo 89: "Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

...

. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal;"

Artículo 133: " Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".⁹⁴

De la lectura de los artículos transcritos se puede concluir lo siguiente:

El Senado tiene la atribución de analizar las negociaciones referentes a la política exterior y aprobar los tratados y convenios internacionales, por lo que le compete el análisis y aprobación de los convenios con el FMI relativos al endeudamiento. " Los convenios con el FMI son verdaderos actos jurídicos internacionales regidos por el Derecho Internacional, celebrados entre dos sujetos

94 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, op. cit. pp. 179 - 208 y 332.

de Derecho Internacional, un Estado y un organismo, en virtud de los cuales aquél se obliga a cumplir determinadas condiciones y éste se obliga a proporcionar sus servicios monetarios y financieros, rigiendo los términos del mismo por normas convencionales de Derecho Internacional acordadas con anterioridad".⁹⁵

Del artículo 89 fracción X se pueden hacer los siguientes comentarios. En primer lugar aun cuando habla del Congreso Federal y no del Senado, la unanimidad de la doctrina está de acuerdo en que se refiere al Senado y no al Congreso, esto es porque en la Constitución de 1857 existía el sistema unicameral (sólo Cámara de Diputados) y con la reforma de Lerdo de Tejada, se le otorgó la mencionada facultad a la Cámara de Senadores, pero se omitió modificar la fracción X del Artículo 89.

Por otra parte la misma fracción establece que se hará una ratificación, siendo que el facultado para hacerlo es el Ejecutivo Federal, según el Derecho Internacional, por lo que el Senado, tal como lo establecen los otros dos artículos tiene la facultad de aprobación.

De lo anterior se concluye que los acuerdos celebrados con el FMI sin ser aprobados ni analizados por el Senado son anticonstitucionales.

95 Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús, op. cit. p. 98.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Deuda Pública en general -interna y externa- es una constante en los países en desarrollo, como es el caso de México.

SEGUNDA. La deuda interna por la relación que guarda el Estado como deudor con los acreedores que se encuentran bajo su "imperium" no tiene visiblemente consecuencias tan graves como la externa, pero no quiere decir que no sea tan dañina como la última e inclusive afecta al cumplimiento de las obligaciones contraídas por empréstitos. Lo grave en el caso de la Deuda Pública Externa, es que tiene un crecimiento que excede las expectativas, algunas veces por factores que salen del control de los países contratantes, por el tipo de moneda o por el sobreendeudamiento, concertado en las renegociaciones.

TERCERA. En el plano de la deuda pública externa, la contratación de financiamientos debidamente planeados y estructurados, conforme a estudios de la situación económica y financiera del país, respetando el marco legal aplicable, y siempre que las autoridades que realizan las negociaciones en representación del Gobierno sean capaces y tomen en cuenta los intereses de la Nación Mexicana y no intereses

propios, fomenta el desarrollo del país. De lo contrario una contratación sin un estudio adecuado, tal y como lo dispone la Ley General de Deuda Pública, donde interviene muchas veces la impericia de la parte deudora, el abuso de la parte acreedora e intereses creados de una de las partes o de ambas que van en contra del interés de los Estados contratantes, propicia una situación grave para los mismos, pero siempre la balanza negativa tiende hacia el lado del deudor.

CUARTA. En muchas ocasiones nos encontramos con negociaciones "asimétricas", en donde por el contenido de las cláusulas dista de ser un plano de igualdad entre las partes, pero desgraciadamente esta situación parte de la necesidad de financiamiento por la parte deudora.

QUINTA. En la realidad, a lo largo de la historia de México se han tenido casos de contratación de empréstitos donde se obtienen grandes beneficios y en otros, que son los más, por la contratación de financiamientos se ha llegado a graves crisis de nivel nacional e internacional, como la intervención armada de los Estados acreedores o una intervención de tipo económica y política, que es la que se vive actualmente, tal vez más silenciosa pero a la larga más dañina.

SEXTA. No debe haber duda alguna que dentro del Gobierno Mexicano ha habido y hay personas capaces para estructurar y realizar las negociaciones para la contratación de financiamientos externos, pero no se debe olvidar de que se necesita para este tipo de operaciones un grupo en el que se tengan conocedores

tanto de cuestiones económicas y financieras como del derecho mexicano para no olvidar y respetar el Estado de Derecho.

SEPTIMA. Tenemos razones históricas suficientes para aprender de las fallas y de los éxitos del pasado en cuestión de financiamientos externos.

OCTAVA. Es necesario que se adecúen las negociaciones a la normatividad aplicable en la legislación mexicana. Sin embargo, nos encontramos con un problema de falta de coordinación y armonía entre las disposiciones y de omisiones que conllevan a su inaplicabilidad.

NOVENA. Por lo que se refiere a los instrumentos jurídicos que regulan la contratación de la deuda y su reestructuración, queda demostrado que se impone la normatividad propia de los países acreedores.

DECIMA. En relación a la renegociación de la deuda pública externa existe una laguna jurídica . Esta situación ha sido aprovechada para llevar a cabo reestructuraciones sin obstáculos legales en un marco de negociaciones sobre cifras y aspectos tanto económicos y financieros como políticos y sociales. Es cierto que una regulación

fuera del contexto de la realidad se obstaculizaría a las negociaciones de reestructuración, pero una debida normatividad sobre la materia de ninguna manera sería obstáculo para la celeridad de las negociaciones, sino legitimaría la actuación de las autoridades y no se violaría el Estado de Derecho.

DECIMA PRIMERA. A lo largo de la historia de México las renegociaciones de la deuda externa tienen similitud aún cuando la actitud de confianza o desconfianza de los acreedores ha variado.

Lo común ha sido que el gobierno mexicano renegocie la deuda, pidiendo créditos adicionales para financiar y equilibrar el pago de la misma en vez de usarlos para proyectos de interés general.

DECIMA SEGUNDA. La solución al problema de falta de regulación encuentra dificultad tanto en el proceso legislativo, como por los fuertes intereses políticos nacionales e internacionales, en donde la consecuencia de una correcta o una indebida regulación dañaría o beneficiaría la imagen crediticia de México y por otro lado la estabilidad económica y política del país.

DECIMA TERCERA. Para la regulación del proceso de renegociación se deben tomar en cuenta los siguientes puntos:

1. En las renegociaciones, salvo en las que se hizo notar en los antecedentes históricos, no ha intervenido el Congreso, lo cual hace dudar de la constitucionalidad de éstas en base al artículo 73 fracción VIII constitucional. Es sencillo justificar esta situación por parte de las autoridades ya que expresamente no se establece dicha intervención (aunque en la celebración de empréstitos tampoco se da la aprobación del Congreso, error en gran parte por la falta de regulación de este aspecto en la Ley General de Deuda Pública; el Congreso solamente autoriza al Ejecutivo Federal mediante la Ley de Ingresos de la Federación para dicha contratación).

Por lo tanto el texto del mencionado artículo debe ser adicionado con la facultad del Congreso para dar bases sobre las cuales se efectúen las renegociaciones de la deuda externa, así como su aprobación por el mismo.

2. La Ley General de Deuda Pública debe establecer las condiciones internas sobre las cuales se debe efectuar la renegociación de la deuda pública externa, así como el procedimiento por el cual el Congreso pueda aprobar dicha renegociación. También se debe establecer la autoridad facultada para llevar a cabo las negociaciones.

Cabe hacer la aclaración que dicha ley requiere de reformas en cuanto a la contratación de financiamientos, tema estudiado por el licenciado Juan Carlos Zepeda Villascñor.

3. La autoridad facultada para llevar a cabo la renegociación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues es la encargada de conocer sobre la contratación de financiamientos con el exterior. Este otorgamiento de facultad debe quedar

comprendido tanto en la Ley General de Deuda Pública como en el Reglamento Interior de la misma Secretaría.

DECIMA CUARTA. El Senado de la República tiene facultades en relación a la política exterior y aprobación de actos jurídicos internacionales, incluyendo las negociaciones con organismos internacionales, de acuerdo con los artículos 76 I, 89 fracción X y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que son inconstitucionales los convenios celebrados con los últimos si no cuentan con la aprobación del Senado.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA.

OBRAS CONSULTADAS

Acosta Romero, Miguel; TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 8va. ed, México, Ed. Porrúa, 1988.

Alamán, Lucas; OBRAS DOCUMENTOS DIVERSOS, México, Ed. Jus, 1945.

Bazant, Jan; HISTORIA DE LA DEUDA EXTERIOR DE MEXICO (1823-1946), 2a. ed, México, El Colegio de México, 1981.

Burgoa Orihuela, Ignacio; DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 5a. ed., México, Ed. Porrúa, 1984.

Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús; INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA MEXICANA (1982-1986). Tesis para obtener el título de Abogado, México, Escuela Libre de Derecho, 1987.

Carpizo, Jorge; LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917, 7a. ed., México, Ed. Porrúa, 1986.

Congreso de la Unión, Cámara de Diputados; "L", LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES, 2a. ed., México, Ed. Porrúa, 1978.

Cortina, Alfonso; CURSO DE POLITICA DE FINANZAS PUBLICAS, México, Ed. Porrúa, 1977

De la Garza, Sergio Francisco; DERECHO FINANCIERO MEXICANO, 7a. ed., México, Ed. Porrúa, 1976.

Dublán, Manuel; INFORME QUE EL MINISTRO DE HACIENDA PRESENTA AL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SOBRE EL EMPRESTITO CONTRATADO EN EUROPA DE 10.5 MILLONES DE LIBRAS, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1888.

Faya Viesca, Francisco; FINANZAS PUBLICAS, México, Ed. Porrúa, 1986.

Fraga, Gabino; DERECHO ADMINISTRATIVO, México, 27a. ed., México, Ed. Porrúa, 1988.

Green, Rosario; EL ENDEUDAMIENTO PUBLICO EXTERNO DE MEXICO, 1940-1973, México, El Colegio de México, 1976.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, 2a. ed. México, Ed. Porrúa, y Universidad Autónoma de México, 1987.

International Monetary Fund, ANALYTICAL ISSUES IN DEBT, Editado por Jacob A. Frenkel, Michael P. Dooley, y Peter Wickham, 1989.

Lanz Duret, Miguel; DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y CONSIDERACIONES SOBRE LA REALIDAD POLITICA DE NUESTRO REGIMEN, 5ta. ed.; México, Ed. Continental, 1971.

Limantour, José I.; INFORME AL CONGRESO DE LA UNION, México, Palacio Nacional, 1892.

Lynch, James J.; THE EXTERNAL DEBT OF MEXICO, Washington International Bank of Reconstruction and Development, 1951.

Manzanero, Francisco X.; APUNTES INEDITOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Universidad Panamericana, 1989.

Payno, Manuel; MEXICO Y SUS CUESTIONES FINANCIERAS CON INGLATERRA, LA ESPAÑA Y LA FRANCIA, México, 1862.

Ruiz, Eduardo; DERECHO CONSTITUCIONAL, 2da. ed., México, Universidad Autónoma de México, 1978.

Salas Villagómez, Manuel; LA DEUDA PUBLICA. UN ESTUDIO GENERAL. EXAMEN DEL CASO DE MEXICO, México, Nacional Financiera, S.A. 1950.

Salas Villagómez, Manuel; LA DEUDA PUBLICA, México, Fondo de Cultura Económica, 1960.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público; LEGISLACION SOBRE LA DEUDA PUBLICA, México, Dirección General de Crédito, 1958.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público; PROYECTO DE ARREGLO DE LA DEUDA PUBLICA DE MEXICO, presentado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por la Comisión nombrada para ese objeto el 6 de junio de 1880, México, Imprenta del Gobierno, 1881.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público; LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1989.

Serra Rojas, Andrés; DERECHO ADMINISTRATIVO, 8va. ed., México, Ed. Porrúa, 1977.

Tena Ramírez, Felipe; DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 17a. ed., México, Ed. Porrúa, 1980.

Tena Ramírez, Felipe; LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, 1800 - 1976, 7a. ed., México, Ed. Porrúa, 1976.

Vázquez Pando, Fernando Alejandro; LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA Y LOS DESEQUILIBRIOS CONSTITUCIONALES, 1ra. ed., México, Escuela Libre de Derecho y Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial, 1990.

Vinod K. Aggarwal; INTERPRETING THE HISTORY OF MEXICO'S EXTERNAL DEBT CRISES, Boston, Barry E. Ichengreen & Peter H. Lindert, 1989.

Zepeda Villaseñor, Juan Carlos, PROPOSICION DE UN PROYECTO DE LEY DE DEUDA PUBLICA FEDERAL, Tesis para obtener el título de abogado, México, Escuela Libre de Derecho, 1989.

REVISTAS

Osornio Corres, F. Javier y Bugueda Bernal Beatriz; SOBERANIA Y DESARROLLO EN EL CONTEXTO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA, Congreso Internacional de la Paz, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1978.

Sau Aguayo, Julio; DEUDA EXTERNA Y DEMOCRACIA, Congreso Internacional de la Paz, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1978.

HEMEROGRAFIA

DETENIDAS LAS NEGOCIACIONES POR CUESTIONES TECNICAS, ASEGURA CARLOS SALINAS DE GORTARI. "El Economista". 7 de julio de 1989, p. 17, c.3.

Rebollo Pinal, Herminio. "El Universal". 13 de julio de 1989, p. 1 F, c.1.

Poo, Jorge. ESTRATEGIA ESTADUNIDENSE HACIA LA CUMBRE DE LOS SIETE. "Uno más Uno". 13 de julio de 1989, p. 16, c.2.

Pescador, Fernando. CRECIMIENTO Y DEUDA EXTERNA:PLANTEAMIENTO A LOS SIETE. "El Economista". 13 de julio de 1989, p. 7, c.1.

Cárdenas Cruz, Francisco. PULSO POLITICO. "El Universal", p. 1, c.1.

SOLICITO LA PERMANENTE LA COMPARECENCIA DEL SECRETARIO DE HACIENDA, PEDRO ASPE. "Excelsior". 26 DE JULIO DE 1989, p. 4, C.3.

Cervantes Ahumada, Raúl. ¡CUIDADO CON LA EUFORIA!. "El Sol de México". 26 de julio de 1989, p. 1, c. 5.

Galaz, Lourdes. "Excelsior". NO ASEGURA EL CRECIMIENTO EL ACUERDO CON LA BANCA: ASPE. 3 de agosto de 1989, p. 1, c. 8.

González Schmal, Jesús. ATRIBUCIONES DE LA CANCELLERIA EN LA DEUDA EXTERNA. " El Universal". 28 de agosto de 1989, p. 6., c. 3.

Alducin Abitia, Enrique. HISTORIA DE LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO. IMPLICACIONES ACTUALES. "Excelsior". 5 de octubre de 1989. p. 4-A, c. 1.

CODIFICACIONES CONSULTADAS

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 1917.

Universidad Nacional Autónoma de México, **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA.** México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.

Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **LEGISLACION SOBRE DEUDA PUBLICA,** (Compilación de 1917 a 1958). México, 1958.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, vigente.

LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA, vigente.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION, para el ejercicio fiscal de 1992.

LEY DEL PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO, vigente.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, vigente.

PRESUPUESTO DE EGRESOS, para 1992.