



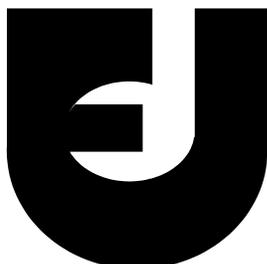
**CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS**

**ESCUELA DE DERECHO**  
INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO  
CLAVE 3219

**“la aprobación de financiamientos a estados y  
municipios por parte del gobierno federal”**

*T E S I S*  
*QUE PARA OBTENER EL TITULO DE*  
*LICENCIADO EN DERECHO*  
*P R E S E N T A :*  
AMARANTHA MUNAY ROBINSON CARRIÓN

ASESOR:  
**LIC. RUBÉN FERNANDO REYES CASTAÑEDA**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

## BIBLIOGRAFÍA

Han pasado muchos años desde que termine la carrera, y en ese tiempo he conocido a muchas personas que me han apoyado a terminar con esta etapa, ahora les doy las gracias y les dedico este trabajo.

Al recordar los años de universidad me pone, de manera inmediata, una sonrisa en la cara. Todo lo que aprendí y viví no lo cambiaría por nada del mundo. En esos años conocí a personas que hoy en día siguen siendo parte de mi cotidianidad. Conviví con mis compañeros durante 5 años completos compartiendo salones de clases, viajes, navidades, enfermedades, llantos, sustos y más que nada risas. Le doy las gracias, en especial a Marco, Lalo, Nayeli, Ale, Javi, Carlos, Tito y Moni por ser como cada uno es, tan diferentes el uno del otro, pero al mismo tiempo con la capacidad de poder divertirnos todos juntos. Tendría que escribir otra tesis para mencionar la cantidad de recuerdos que tengo de todos nuestro momentos. Los quiero mucho, ustedes hicieron esta etapa una de las mejores de mi vida, MUCHAS GRACIAS!!

Gracias a mi profesores por tener la paciencia y tolerancia con todos nosotros.

Enrique: Muchas gracias por ser mi compañero en este camino y darme la energía para salirme de mi mundo de monje. Te amo.

Mamá, Ku, Ángeles: “Más vale tarde que nunca”, no creen?

Sakara y Maripaz: Thank you for all the support and patients you gave me during these years so I can finish this project...and not letting it go.

Lucia: Te quiero!

Bebé: Te estamos esperando con los brazos abiertos!!

A:

Meche

Alecha, tantos años y seguimos!

Tere

Clo

Irma

Fernando Quinzaños

Gracias por el cariño.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

### **CAPITULO I. LA DEUDA PÚBLICA**

<b>1.1</b> Conceptos.....	<b>5</b>
<b>1.2</b> Evolución Histórica.....	<b>8</b>
<b>1.3</b> Clasificación de la Deuda Pública.....	<b>16</b>
<b>1.3.1</b> Deuda Externa.....	<b>17</b>
<b>1.3.2</b> Deuda Pública Interna.....	<b>18</b>
<b>1.3.3</b> La Deuda Federal.....	<b>18</b>
<b>1.3.4</b> Deuda Pública Local y Municipal.....	<b>21</b>
<b>1.3.5</b> Empréstitos .....	<b>22</b>
<b>1.4</b> Características Generales de la Deuda Pública.....	<b>25</b>
<b>1.5</b> Bases Constitucionales.....	<b>32</b>
<b>1.5.1</b> Antecedentes.....	<b>32</b>
<b>1.5.2</b> Artículo 73, Fracción VIII Constitucional.....	<b>40</b>
<b>1.5.3</b> Análisis.....	<b>40</b>
<b>1.5.4</b> Facultad del Poder Ejecutivo.....	<b>49</b>
<b>1.6</b> Ley General de Deuda Pública.....	<b>51</b>
<b>1.6.1</b> Reformas a las Ley General del Deuda Pública.....	<b>52</b>
<b>1.6.2</b> Estructura.....	<b>54</b>

### **CAPITULO II. SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL**

<b>2.1</b> Antecedentes Históricos.....	<b>61</b>
<b>2.1.1</b> Convenciones Nacionales Fiscales.....	<b>64</b>
<b>2.2</b> Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	<b>92</b>
<b>2.3</b> Los Municipios dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	<b>102</b>
<b>2.4</b> Participaciones Federales.....	<b>111</b>

## ÍNDICE

### **CAPITULO III. FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO.**

<b>3.1</b> Antecedentes.....	114
<b>3.2</b> Marco Legal de la Contratación de Financiamientos por parte de los Estados mediante el contrato de Mandato.....	115
<b>3.2.1</b> Lineamientos constitucionales.....	115
<b>3.2.2</b> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	118
<b>3.2.3</b> Ley General de Deuda Pública.....	123
<b>3.2.4</b> Ley de Coordinación Fiscal y el Reglamento al Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.....	127
<b>3.3</b> Funcionamiento del Mecanismo Mediante el Contrato de Mandato.....	136

### **CAPITULO IV. FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS A TRAVÉS DE UN FIDEICOMISO MAESTRO.**

<b>4.1</b> Antecedentes.....	140
<b>4.2</b> Estructura de la Legislación.....	143
<b>4.3</b> Implementación de la Reforma al artículo 9º de la Ley de Coordinación fiscal y su Reglamento.....	145
<b>4.4</b> Evolución de las Finanzas Públicas de los Estados.....	148
<b>4.5</b> Fideicomiso Maestro.....	155
<b>4.6</b> Importancia de las Calificaciones Crediticias.....	157

<b>CONCLUSIONES</b> .....	162
---------------------------	-----

### **BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCIÓN

Esta tesis tiene como objeto primordial el análisis del mecanismo establecido por parte del Gobierno Federal para que los Estados y Municipios puedan contratar financiamientos para el desarrollo de los mismos. Para lograr el propósito se estudiarán las normas jurídicas y los hechos económicos y de facto que ocurren en la contratación de los financiamientos a las entidades territoriales, asimismo, además se describirá la participación de un sector de la realidad y el comportamiento de sus destinatarios y aplicadores. Esto es, “pondrá el acento en la eficiencia de la norma ante el hecho, problema o persona regulados y buscará determinar si se cumple o no con las finalidades sociales (...) que el legislador aseguró a la institución o norma jurídica en cuestión.”<sup>1</sup>

El análisis del marco jurídico de la deuda pública, no es exclusivamente un fenómeno jurídico, ya que en él convergen factores económicos, sociales y políticos que influyen en las expresiones normativas; por lo tanto, tenemos que considerar multidisciplinariamente a un sector de la realidad.

Si consideramos nuestra investigación como “...una sistemática y refinada técnica de pensar, que emplea herramientas, instrumentos y procedimientos especiales con objeto de obtener una solución más adecuada de un problema que la que sería posible con medios ordinarios...”<sup>2</sup>, es necesario no perder de vista que además de plantear problemas, reunir datos y analizarlos, es indispensable llegar a conclusiones que reflejen una labor original.

El endeudamiento público es un tema de gran importancia para la sociedad y el Estado mexicano, ante la complejidad social y económica y por los efectos que produce en la vida de los individuos.

---

<sup>1</sup>WITKER, Jorge. *Cómo elaborar una Tesis de Grado en Derecho*, UNAM, México, 1992. p. 88.

<sup>2</sup>LAMSON WHITNEY, Frederick. *Elementos de investigación*. Ediciones Omega, Barcelona, 1958. pp. 19 y 20.

## INTRODUCCIÓN

El tema de esta tesis encuadra su objetivo esencial: analizar, a la luz de nuestro sistema jurídico, las bases constitucionales y legislativas del endeudamiento de las entidades territoriales.

La razón que tuve para desarrollar este tema se debe a que durante el desempeño de mis actividades profesionales tuve la oportunidad de participar en la instrumentación jurídica de la contratación de financiamientos para estados y municipios y registrando sus participaciones federales como garantías de los mismos, así como estudiar diversos ángulos y problemas relacionados con la materia para un mejor desarrollo.

El enfoque analítico del tema es jurídico y objetivo:

1. Jurídico porque se ocupa de la regulación constitucional y legal del endeudamiento público;
2. Objetivo porque pretende ser imparcial, limitándose al contenido de las normas jurídicas que se refieren a dicha materia. Sin embargo, al presentar los resultados no se prescindirá de la toma de posición propia como aportación al desarrollo de la materia.

Conforme a lo anterior, cabe adelantar que esta tesis parte de la posición intermedia; con base en esa premisa se intentan formular propuestas para mejorar la forma en que los estados puedan ser más responsables y maduros de su propia contratación de deuda.

La investigación aquí presentada se divide en cuatro capítulos.

En el primer capítulo, "Deuda Pública", describe la evolución histórica de la Deuda Pública en México, así como sus características, clasificaciones y orígenes constitucionales, sus alcances y limitaciones y los problemas a plantear y resolver.

## INTRODUCCIÓN

El segundo capítulo, denominado “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” busca identificar los orígenes del sistema como mecanismo para unificar la información del endeudamiento de los estados y municipios.

El tercer capítulo, “FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO”, describe los antecedentes de este mecanismo para la contratación de financiamientos de los estados y municipios, así como la evolución del fundamento jurídico por medio de la constitución política y los ordenamientos secundarios hasta llegar a desarrollo del mismo.

En el cuarto capítulo, “FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS A TRAVÉS DE UN FIDEICOMISO MAESTRO.”, se estudia a detalle este mecanismo de la contratación por parte de los estados y municipios, a efecto de examinar su naturaleza, alcance, y en su caso, los alcances y las limitaciones establecidas.

Por último se puntualizan las conclusiones y recomendaciones sobre las inquietudes planteadas a resultas de la investigación.

# **CAPÍTULO I**

## **LA DEUDA PÚBLICA**

## 1.1. CONCEPTOS

“La palabra deuda, es sinónimo de obligación. Con mayor propiedad técnica y por su efecto jurídico, se refiere a la prestación que el sujeto pasivo (o deudor) de la relación obligacional debe al sujeto activo (o acreedor) de la misma. Así, toda deuda consiste en un dar, decir, hacer o no hacer algo que otro puede exigir. Deuda es lo que ha de pagarse en dinero, la cantidad que esté pendiente de entrega, esté o no vencida la deuda. Para el derecho Financiero y Fiscal, hace alusión a los créditos o empréstitos que tienen pendiente de pago un Estado determinado, y que desde luego su origen es una consecuencia de las necesidades monetarias enfocadas a sufragar el gasto público, ya sea por cuestiones emergentes, catastróficas, por motivos de guerra o déficit presupuestal.

En su enfoque general, la deuda constituye el reverso del crédito, en lo económico y jurídico.

La deuda pública, es la emitida y garantizada por el Estado, cuya suscripción se ofrece pública y libremente a los particulares, sean nacionales o extranjeros, a los establecimientos bancarios, sociedades y personas morales en general, y se divide en exterior e interior, consta en títulos que devengan intereses.”<sup>3</sup>

Proviene del latín *debitus*, que deriva a su vez de deberse, el cual significa “tener obligación”, (económica). La palabra alude a “la obligación de pagar o devolver”, atendiendo a su etimología: anticuado, deuda, del latín vulgar debita “deuda”, del latín debita “deudas”, plural de *debitum*. La deuda en la aceptación que interesa destacar es la obligación que uno tiene o contrae de pagar, generalmente en dinero, o de integrar otro.

De acuerdo con la doctrina, la deuda pública es aquella que es “emitida y garantizada por el Estado”, cuya suscripción se ofrece pública y libremente a los particulares, sean nacionales o extranjeros, a los establecimientos bancarios,

---

<sup>3</sup> CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico*, Ed. Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1982, tomo III, pp.226 y 229.

## LA DEUDA PÚBLICA

sociedades y personas abstractas en general”.<sup>4</sup> Atendiendo al país y a la moneda que es utilizada para hacer los pagos, la deuda pública se divide en: deuda exterior y deuda interior. Generalmente este tipo de deuda se hace en títulos que devengan intereses y de acuerdo con los plazos que considere, pueden ser amortizables o no.

Para que un gobierno contraiga deuda pública, suele requerirse la autorización de los miembros de los parlamentos, asambleas o Cámaras del Congreso, a fin de evitar compromisos exagerados que rebasen la capacidad de pago de un Estado y pueda poner en peligro la estabilidad económica, social y política del mismo.

Según Marcos Kaplan:

“La deuda pública, es el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, de un gobierno central con respecto a otro, a empresas o a individuos de otros países, a instituciones internacionales (públicas o privadas), La deuda pública es diferentemente considerada y calcula por los distintos gobiernos, éstos pueden extenderla o no a todas sus obligaciones, a las del sector público, de empresas nacionalizadas, agencias públicas, gobiernos provisionales y municipales. El concepto ha ido desarrollándose y precisándose desde el siglo XIX, a medida que se ha impuesto la clara distinción entre deuda pública y deuda del sector soberano.

Un gobierno puede incurrir en endeudamiento por una variedad de razones y bajo una diversidad de formas e instrumentos, todas las cuales tienen diferentes ventajas e inconvenientes y en conjunto constituyen la deuda Pública, las principales razones son:

1. Satisfacción de necesidades temporales por insuficiencia de ingresos del gobierno respecto a sus gastos estimados.
2. Enfrentamiento de emergencias financieras que resultan de la guerra y sus consecuencias posbélicas.
3. Financiamiento de nacionalizaciones, y otras formas de intervencionismo estatal.
4. Obras públicas para la reactivación económica en fases de recesión y crisis, incluyendo la expansión del empleo, la producción y el consumo.
5. Para la regulación monetaria y su circulante.”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> GLOSARIO DE TÉRMINOS MÁS USUALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre Gestión Pública, México, p. 450

<sup>5</sup> KAPLAN, Marcos, *Deuda Pública. Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1985, t III p.278.

## LA DEUDA PÚBLICA

“Los servicios de la deuda pública como pago de los intereses correspondientes y la amortización como reducción o liquidación completa del capital recibido y adeudado, pueden ampliarse con impuestos y con otros ingresos del gobierno, y a través de diferentes métodos. Un gobierno puede separar periódicamente una parte de sus ingresos y acumularla para el pago final de una deuda, generalmente bajo la administración de un fideicomisario; o bien satisfacerla por anualidades fijas; o puede usar sólo ingresos excedentes, con fijación de una apropiación permanente para el pago del principal por encima de las tasas anuales de interés, de modo tal que la amortización de la deuda pública cesa cuando el gobierno sufre un déficit. El pago regular de la misma crea y refuerza el crédito del respectivo gobierno.”<sup>6</sup>

“La deuda pública esta constituida por las obligaciones pecuniarias que asume el Estado, en su carácter de sujeto pasivo, como consecuencia de la relación jurídica y financiera plasmada en un contrato de empréstito, celebrado entre un país determinado con un gobierno extranjero, con instituciones internacionales o nacionales de crédito, o con personas físicas y morales del mismo Estado o del exterior, y éstas, hacen las veces de sujeto activo, o acreedor, debiendo pagarse en el plazo, con los intereses y bajo las condiciones pactadas en su instrumento jurídico respectivo.”<sup>7</sup>

“La deuda pública puede tener su origen en diversas causas, como son:

1. Los empréstitos, cuyos recursos sean destinados principalmente a la construcción de obras públicas autoliquidables y de beneficio social, representando parte de dichas obras parte del activo nacional, como contrapartida al pasivo, constituido por las obligaciones públicas.
2. Las reparaciones de guerra, cuyas obligaciones no tienen activo como contrapartida, y esto explica, en gran parte, el hecho de que en muchos países su pasivo exceda al activo.
3. Por asumir obligaciones de particulares. En ocasiones estos últimos obtienen empréstitos avalados por el Estado o algún otro órgano público cuyas obligaciones, por diversas circunstancias no cubren, en cuyo caso, el poder público tiene que hacerse cargo de ellas.”<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Los Impuestos y de la Deuda Pública*. Ed. Porrúa. México, 2000, p.301.

<sup>8</sup> MANRIQUE CAMPOS, Irma, *Endeudamiento. Derecho Financiero*, Ed. Mc Graw-Hill, Interamericana Editores, México 1997, pp.185 y186.

### 1.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DEUDA PÚBLICA

#### **Aspectos sobresalientes de los gobiernos de Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz.**

El período comprendido entre 1950 y 1970 se enmarca en el “desarrollo estabilizador y corresponde a la época del llamado “milagro mexicano”, que explica el crecimiento de la economía a un ritmo promedio del 6% anual. Observándose la reestructuración de las principales agencias financieras internacionales para la cooperación económica, el surgimiento del Plan Marshall, Keynes, la CEPAL, la Revolución Cubana y la Alianza para el Progreso entre otros acontecimientos. Se inicia en México el programa de sustitución de importaciones y se define la política para modernizar al país, luchar contra la pobreza, diseñar programas para impulsar la seguridad social y la salubridad pública, elevar la calidad de la enseñanza y cultura, mantener las reformas sociales a favor de los trabajadores, es notable el intervencionismo del Estado en el desarrollo económico nacional, para combatir los monopolios, buscar un reparto equitativo de la riqueza, se impulsa a las empresas públicas y de participación estatal.<sup>9</sup>

En los años 1948.1949 se sucedieron dos devaluaciones del peso mexicano, la primera a consecuencia del descenso que sufrió la reserva monetaria que habíamos adquirido durante la Segunda Guerra Mundial, debido a que el retorno de capitales hacia el exterior, se sumó la demanda de importaciones diferidas por la guerra y las requeridas por el proceso industrial que se realizó a partir de la posguerra. A mediados de junio de 1949 el gobierno operó una segunda devaluación al fijar oficialmente el tipo de cambio a \$8.65 pesos por dólar. En marzo de 1954, sorpresivamente, dicha paridad fue oficialmente elevada a \$12.50 pesos por dólar lo cual aseguró una base fija para las operaciones comerciales y financieras con el exterior, la precitada medida se sostuvo hasta que a sin de cuentas resultó

---

<sup>9</sup> MORENO URIEGAS., María de los Ángeles, *Evolución de la deuda pública externa de México, 1950-1993*, Ediciones Castillo, México, 1995, pp. 7 y 8.

## LA DEUDA PÚBLICA

insostenible, situándose dos años después, en diciembre de 1978 a \$22.70 de pesos por dólar.<sup>10</sup>

Era necesario, una vez más, recurrir al crédito externo para financiar el gasto público, adquirir bienes para continuar los planes de desarrollo de la industria básica, apoyar las grandes obras de infraestructura y las empresas públicas y de participación estatal, especialmente a Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad. Los préstamos, además, podrían servir para cubrir los compromisos de la deuda acumulada, permitirían al gobierno realizar los ajustes internos y externos que demandaban la economía y continuar el ritmo de la inversión pública. La deuda externa del sector público, al 31 de diciembre de 1952 importaba 356 millones de dólares, de los cuales, 230 millones representaban del gobierno federal centralizado, y 126 millones la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

El sector público envió al exterior, por concepto de amortizaciones 341 millones de dólares, es decir 48.7 millones de pesos como promedio anual, o sea el 4.4% de los ingresos promedio generados en los renglones de la cuenta corriente durante 1951 a 1957. El servicio por amortizaciones e intereses originó la salida de 427.8 millones de dólares, durante dicho período, 61.1 millones de los ingreso totales anualmente, esta cantidad representó el 5.5.% de los ingresos totales en cuenta corriente, de esos mismos años.

Al terminar el año de 1958, el Presidente López Portillo Mateos, decidió tomar medidas que restablecieran la confianza en la estabilidad monetaria, a fin de reanimar las actividades privadas de producción inversión y comercio, para ese efecto una de las primeras, fue la contratación de un crédito exterior a largo plazo con el EXIMABNK, por la cantidad de 100 millones de dólares.

---

<sup>10</sup> TORRES GAYTÁN, Ricardo, *Un siglo de Devaluaciones del Peso Mexicano*, Ed. Siglo XXI, México, 1988, pp. 24 y 25.

## LA DEUDA PÚBLICA

Entre 1958 y 1969, la canalización de crédito se pulverizó cada vez más, en la medida que el gobierno se interesaba en promover y participar en actividades empresariales para fortalecer y promover la integración del proceso económico. La mayor parte de los créditos se contrataron a través de Nacional Financiera para distribuirse entre los usuarios finales, que integran una lista muy extensa, la variación neta del endeudamiento fue de 2,322.4 millones de dólares. Los créditos netos entre 1958 y 1964, fueron de 1,216.8 millones de dólares, y entre 1964 y 1969 por 1,105.6 dólares.

Al terminar la década de los sesenta y , mas concretamente, al concluir el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, la deuda externa del sector público se aproximó a los 4 millones de dólares.<sup>11</sup>

### **Administración de Luis Echeverría Álvarez.**

#### **1970-1976.**

Argumenta Rosario Green, que en términos generales, puede decirse que la política económica del período 1970-1976 estuvo orientada a crear un gran número de mecanismos que contribuyeron a la formación de empresas, la protección de su desarrollo y el estímulo de su crecimiento.

En materia de gasto público, se hicieron esfuerzos para multiplicar la infraestructura y poder atender las necesidades sociales. La política monetaria y crediticia buscó crear condiciones de estabilidad, defendió el tipo de cambio hasta el límite que la especulación lo permitió y subsidió las tasas de interés. Por último en lo tocante al comercio exterior, la política de aranceles continuó protegiendo a la industria del país y se dio toda clase de estímulos a la exportación nacional.

A partir de 1973-1974 se sumaron a las tendencias estructurales del déficit externo. México entro en esos años en un auténtico callejón sin salida en lo tocante

---

<sup>11</sup> MORENO URIEGAS., María de los Ángeles, op. cit., 25 y 27

## LA DEUDA PÚBLICA

al financiamiento externo. Esto generó una enorme sangría de capitales, a la cual el Estado tuvo que responder con un acelerado endeudamiento con el exterior, profundizándose así el desequilibrio externo y la presión financiera sobre el peso que desembocó en su devaluación.

Por todo lo expuesto y dada la situación no debe resultar extraño que entre 1970, cuando concluyó la administración de Díaz Ordaz, y finales de 1976 cuando terminó la de Echeverría, la deuda externa del sector público se quintuplicó, pasando de 4,000 millones de dólares a 20,000 millones, en tanto que la del sector privado haya crecido también de manera importante, al pasar de 2,000 millones de dólares a un volumen calculado en 10,000 millones, lo que quiere decir que la deuda externa total para 1976 fue de 30,000 millones de dólares para ambos sectores.<sup>12</sup>

### **Administración de José López Portillo.**

#### **1976-1982.**

La deuda externa de México se expande durante los tres primeros años del gobierno de López Portillo, en no más de 10,000 millones de dólares en total. Los posteriores “descubrimientos petroleros” y sus consecuencias, desde mayores inversiones hasta el desplome del precio internacional del crudo en el segundo semestre de 1981, van a proyectar nuevamente al endeudamiento externo de México a niveles increíbles.

No es de extrañar que al concluir el régimen del presidente López Portillo la deuda externa total se ubicó en 80,000 millones de dólares, De ellos, más de 70,000 millones serían atribuidos al sector público, sobre todo a partir de la nacionalización de la banca comercial y de el hecho de que su deuda externa fuera íntegramente absorbida por el Estado mexicano. Hacia el término del gobierno de Echeverría el aumento acelerado del endeudamiento externo se consideró uno de los elementos fundamentales de la devaluación de la moneda y de las dificultades financieras de

---

<sup>12</sup> GREEN, Rosario, *Lecciones de la Deuda Externa de México*, de 1973 a 1977, Fundación Colosio, A.C. y Fondo de Cultura Económica, México 1998, pp.17-19.

## LA DEUDA PÚBLICA

1976; lo mismo ocurrió con López Portillo, el cuantioso crecimiento de dicho problema fue señalado como una de las principales causas de la crisis económica de 1982. Las tendencias del endeudamiento externo, reflejaron en primer lugar su notable incremento nominal a la largo del llamado tercer momento se su evolución; en segundo lugar en esas años se presento una marcada tendencia a la privatización de dicha deuda, es decir, a que en el total predominaron las créditos de fuentes privadas sobre los provenientes a fuentes oficiales, multilaterales o bilaterales.<sup>13</sup>

En resumen, se puede decir que 1982 fue un año de gran inestabilidad económica y financiera, caracterizada por dos etapas. La primera de ellas comprende el primer semestre, donde los esfuerzos por ajustar la economía nacional fueron arduos. La segunda, que abarca el resto del año, se ve condicionada ante la negativa de la banca privada internacional de otorgar créditos a México, lo que condujo al gobierno a realizar intensas negociaciones con la comunidad financiera internacional. La deuda exterior de México aumentó 86,000 millones de dólares en 10 años. De poco más de 6,000 millones en 1972, a 92,000 millones de dólares en 1982, creció a una tasa promedio anual de 44% y, de acuerdo con los expertos estaba considerada por encima de los límites de seguridad.<sup>14</sup>

### **Administración de Miguel de la Madrid Hurtado.**

#### **1982-1988.**

Sostiene María de los Ángeles Moreno, “ que durante el período presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, la posición de la deuda externa de México requirió de una profunda reestructuración de las obligaciones con la comunidad financiera internacional, dadas las restricciones y necesidades apremiantes que caracterizaron a la economía mexicana durante ese lapso, y en el que se presentaran las adversidades de los sismos de 1985 y el choque petrolero de 1986; adquiriendo el problema de la deuda externa una dimensión particular, ya que aunque parezca

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 428 y 429.

<sup>14</sup> MORENO URIEGAS., María de los Ángeles, op. Cit., p.16

## LA DEUDA PÚBLICA

paradójico, el país necesitaba recursos del exterior para poder crecer y, de esta forma, tener capacidad de pago para atender el servicio de dicha deuda.

“El país se enfrentó en 1982 a una crisis de liquidez, difíciles relaciones entre los sectores públicos y privado como consecuencia de la nacionalización de la banca, inestabilidad en el mercado financiero, presiones inflacionarias como resultado de devaluaciones y un déficit fiscal que correspondía al 16.9% del PIB, una deuda interna del orden del 15.7% del producto y, desde luego, una enorme deuda externa que en ese momento se situaba en 92.3 mil millones de dólares, de los cuales 59.7 mil millones correspondían al sector público y 23.9 mil millones al sector bancario.

“El momento de la deuda externa total, a las tasas de interés prevaletientes en los mercados internacionales, obliga al pago por concepto de intereses y comisiones sobre la deuda externa de más de 12 millones anuales de dólares. A esto se adicionaban compromisos por amortizaciones del principal superiores a los 10 mil millones de dólares, que pusieron al país en una situación de suspensión de pagos, sin contar con reservas monetarias internacionales y sin poder tener acceso al crédito externo adicional.

La primera renegociación de la deuda externa corresponde a la iniciada el 20 de agosto de 1982, en que México expresa su requerimiento de 90 días de revolvencia de los créditos, tal medida tuvo dos propósitos primero, buscar la reestructura de los pagos de amortización del principal de la deuda externa; segundo, obtener recursos crediticios adicionales para financiar el programa económico de la administración entrante.

La segunda renegociación de las obligaciones de México con el exterior se llevó a cabo en septiembre de 1984, por un monto de 48 mil millones de dólares, esa cifra representó el total de los vencimientos de la deuda externa del sector público con las instituciones bancarias comerciales extranjeras, con vencimientos entre 1985 y 1990.

Tercera renegociación , llevada a cabo entre 1986 y 1987, como consecuencia de los sismos de 1985, la caída de los precios del petróleo se tuvieron que hacer ajustes presupuestales, reducción del pago público, venta de empresas públicas, replantear la política sobre deuda externa, y buscar un financiamiento adicional. El 21 de febrero de 1986 se iniciaron los ajustes de la deuda , lográndose créditos por 7.7 millones de dólares provenientes de la banca comercial; 2.3 millones de dólares del Banco Mundial; mil millones de dólares de Japón, y otros adicionales del Fondo Monetario Internacional; así

## LA DEUDA PÚBLICA

mismo, para 1987, se otorgaron nuevos créditos y se reestructuraron empréstitos concertados en 1983, 1984 y 1985.

En tales condiciones la deuda externa de México de 1982 a 1988 aumento de 92,408 a 100,348 millones de dólares.”<sup>15</sup>

Reiterando los cambios y problemas financieros que se registraron en México durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, Rosario Green, asienta que: “la deuda externa había pasado de 92,408 a 100,348 millones de dólares. Su política respectiva consistió en una búsqueda de renegociaciones, reestructurales y refinanciamientos orientados a lograr que si servicio no frenara las posibilidades del desarrollo del país. En tal sentido, sus medidas se enfocaron, por un lado, a reestructurar los calendarios de pago y, por el otro, a obtener los recursos extremos necesarios para impulsar la actividad económica. Aunque el concluir su sexenio, el problema de la deuda externa persistía, tanto por su magnitud inicial como por las vicisitudes de todo tipo con las que su administración lidió. Lo logrado debió tomarse de ejemplo para el siguiente sexenio; sin perder de vista, que sus medidas sirvieron de cimentación para la reestructuración de la deuda externa de 1989 a 1992, proceso que permitió afirmar, que México había comenzado a superar su problema de sobreendeudamiento externo, y ello permitió para que la administración de Salinas de Gortari presentara a nuestro país con la suficiente capacidad crediticia en el exterior, sin embargo esto no fue del todo cierto, sobre todo al finalizar dicho sexenio, con los resultados adversos y catastróficos para la economía nacional ocurridos en diciembre de 1994.”<sup>16</sup>

### **Administración de Carlos Salinas de Gortari.**

#### **1988-1994.**

Al inicio del sexenio, en 1989, el saldo de la deuda externa ascendía a 100,384 mil millones de dólares. En abril de 1989 se firmo la carta de intención con dicho el Fondo Monetario Internacional, por un período de tres años, determinándose

---

<sup>15</sup> Ibidem, pp. 214 a 231

<sup>16</sup> GREEN, Rosario, op. cit., pp. 435 y 436.

## LA DEUDA PÚBLICA

reducir las transferencias de recursos al exterior alrededor del 2.5% del PIB, incluyéndose la disminución del monto de la deuda externa y su servicio. En mayo del mismo año, se aprobó por unanimidad, un financiamiento de 4,135 millones de dólares como medio de apoyo para el desarrollo de México a mediano plazo, en el citado mes, también se acordó con el Club de Paris. Con el Banco Mundial, el 13 de junio de 1989 se logró un empréstito por 1,960 millones de dólares para proyectos de inversión.<sup>17</sup>

Los últimos años de la administración salinista, se registró un aumento en el déficit de la cuenta corriente, debido tanto a la necesidad del cambio tecnológico con la importancia de bienes de capital, como a los fuertes flujos de inversión extranjera que ya para 1993 excedían de un 40% la meta para todo sexenio. La salida de capitales durante los últimos meses de Salinas de Gortari, fue una consecuencia del estado de incertidumbre que se generó por el movimiento de los rebeldes de Chiapas y los asesinatos de Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, los capitales empezaron a salir apresuradamente, lo que condujo a la crisis económica de dicho año.<sup>18</sup>

### **Administración de Ernesto Zedillo Ponce de León.**

#### **1994-2000.**

En 1995 el gobierno de los Estados Unidos encabezado por su presidente, comunicó al de México la ampliación de las líneas de crédito, hasta por un monto de 20,000 millones de dólares. Esto significaba un incremento de 11,000 millones sobre el monto originalmente ofrecido de 9,000 millones.

El martes 10 de enero de 1995 fue una de las fechas críticas en la historia de la crisis financiera del país, ya que la Bolsa Mexicana de Valores había acumulado una caída de alrededor de 12.5% mientras que el dólar se cotizaba en cerca de \$6.00. La devaluación de 1994 terminó por impactar irremediablemente a la

---

<sup>17</sup> MORENO URIEGAS., María de los Ángeles, op. cit., pp.236 a 252.

<sup>18</sup> GREEN, Rosaio, op. cit., pp. 438 y 439.

## LA DEUDA PÚBLICA

economía, con la elevación desmedida de las tasas de interés, incertidumbre en las inversiones, desconfianza, inflación, desempleo, quiebra de empresas, crecimiento de la pobreza, caída del PIB, de tal manera que en 1995 México sufrió la crisis más severa ocurrida desde la década de los años 30. En ese contexto, la tarea prioritaria del gobierno consistió en procurar un ajuste económico, para disminuir los efectos de la crisis, sobre todo apoyando a los sectores más desprotegidos de la sociedad, mediante una reordenación en las políticas fiscales, monetaria, comercial y salarial, buscando una reducción caída del impulso inflacionario.

El saldo de la deuda externa bruta pasó de 100,933.7 millones de dólares al finalizar 1995 a 98,284.5 millones al 31 de diciembre de 1996, lo que representó una baja del orden de 2,649.2 millones. Dicho desendeudamiento se derivó de disposiciones de recursos por 34,606.7 millones de dólares y amortizaciones por 35,463.3 millones, cuya diferencia arrojó un desendeudamiento por 856.3 millones, y un ajuste favorable principalmente en la cotización del dólar contra otras divisas, por 1792.9 millones de dólares. La deuda pública externa neta al cierre de 1996 fue de 89,746.2 millones de dólares. Respecto a la deuda pública neta externa del gobierno federal a fines del primer semestre de 1997, se ubicó en 84,240.1 millones de dólares, y su porcentaje en saldo bruto a junio de 1997 fue de 96,859.2 millones de dólares.<sup>19</sup>

### 1.3. CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

La deuda pública puede ser externa, interna, federal, estatal o local y municipal, y algunos incluyen hasta la de los particulares, que a fin de cuentas no deja de ser asumida por el Estado, cuando les resulta imposible de pagarla.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p 238 y 239

### 1.3.1. La Deuda Externa

La deuda externa de un país está representada por las obligaciones crediticias, o empréstitos que ha contraído con gobiernos extranjeros, con organismos internacionales, instituciones o particulares del exterior, y que es el resultado de necesidades sociales emergentes, fundamentales o imprescindibles para cubrir el gasto público en un momento dado.

“Es la deuda que el Estado tiene reconocida por medio de títulos que devengan intereses, se amortizan y se pagan en el exterior con moneda extranjera. Son los débitos acumulados por una nación a causa de préstamos realizados en el mercado extranjero del dinero contraída para la atención de necesidades de naturaleza excepcional, como son: déficit presupuestal, conversión de tales obligaciones, regulación monetaria, por una catástrofe o calamidad natural, por actividades bélicas o por alguna otra emergencia nacional.”<sup>20</sup>

El origen de la deuda pública, son los empréstitos, y éstos ante todo deben tener un destino productivo, recuperable y autofinanciable.

*“La deuda externa se ha clasificado de diversas maneras. Eduardo A. Zalduendo, la presenta de la siguiente forma:*

- A) *Deuda externa pública (de una persona de derecho público internacional). Con personas extranjeras de carácter público (relación jurídica internacional entre Estados Soberanos).*
  - a) *Por tratados o a consecuencia de ellos.*
  - b) *Obligaciones “sin convención”.*
- B) *Con personas extranjeras de derecho privado:*
  - a) *Empréstitos públicos colocados en el mercado;*
  - b) *Préstamos bancarios sindicados;*
  - c) *Préstamos comerciales o de proveedores.*

*Deuda privada externa de una persona física o jurídica.*

*El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, más conocido como el Banco Mundial, clasifica la deuda externa de esta manera:*

1. *Deuda pública externa: obligación de un deudor público, incluido el gobierno nacional, una subdivisión política, una agencia de cualquiera de ellas, y de cuerpos públicos autónomos;*

---

<sup>20</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Los Impuestos y de la Deuda Pública*. Ed. Porrúa, México, 2000, p.303.

## LA DEUDA PÚBLICA

2. *Deuda privada externa con garantía pública: obligaciones de un deudor privado cuyo repago está garantizado por una entidad pública y;*
3. *Deuda privada externa no garantizada: obligaciones de un deudor privado que no están garantizadas.*

*Pueden tener el carácter de acreedores de dichas clases de deudas el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional; los organismos públicos de estados extranjeros, los bancos comerciales extranjeros y los particulares.<sup>21</sup>*

### **1.3.2. La Deuda Pública Interna**

Se trata de obligaciones crediticias que asumen las entidades públicas, como son: la Federación, los gobiernos locales y los municipios, incluyendo a sus organismos descentralizados y empresas del sector paraestatal a auxiliar, con instituciones financieras públicas y privadas y con particulares dentro del territorio nacional en cuyo caso el pago con los intereses respectivos se encuentran plasmados en los contratos de empréstitos que para ese efecto suscriben el acreedor y el deudor.

Esta clase de préstamo generalmente se dan en moneda nacional, bajo las garantías, modalidades, plazos, intereses y demás cuestiones que se estipulen en los instrumentos jurídicos de los cuales se originen.

### **1.3.3. La Deuda Federal**

Es aquella que está constituida por los pasivos que debe afrontar el Poder Ejecutivo Federal de conformidad con la Constitución Política Federal, la Ley General de Deuda Pública y demás disposiciones aplicables, y que va enfocada a cubrir necesidades presupuestales en los casos excepcionales que se contienen en dichas compilaciones legales, misma que puede ser externa y en esas condiciones tiene

---

<sup>21</sup> MOYANO BONILLA, César y ORTIZ AHLF, Loretta, *La deuda externa y la responsabilidad internacional del Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994. pp. 21 y 22.

## LA DEUDA PÚBLICA

que cubrirse en moneda extranjera; e interna, para que su reembolso se atienda en moneda nacional.

La Ley General de Deuda Pública, dispone que, dicha institución esta constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo de el Ejecutivo Federal y sus dependencias, el Distrito Federal; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; las instituciones que presten servicio público de banca y crédito. Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacional de seguros, de fianzas y los fideicomisos públicos.

La misma Ley deja claro que, se entiende por financiamiento la contratación dentro y fuera del país, de créditos, empréstitos o prestamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición de bienes, así como la contratación de obras y servicios cuyo pago se pacte a plazos; los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y la celebración de actos análogos. Para ese efecto corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la aplicación e interpretación administrativa, y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento. Lo precedente nos permite reconocer, que la Ley General de Deuda Pública, le da ampliar facultades al Ejecutivo, para manejarla, incluyendo los contratos sobre empréstitos, a su antojo, quitándole autoridad y presencia al Poder Legislativo Federal en dicha materia, con lo cual no deja de contravenirse lo plasmado en la fracción VIII del Artículo 73 Constitucional, cuando que la regulación y control de tales cuestiones compete al Congreso de la Unión.

*“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 par ala 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. Asimismo, aprobar*

## LA DEUDA PÚBLICA

*anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.”*

El artículo 9º de la Ley General de Deuda Pública dice:

*“El Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidos en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y remitir el proyecto de ingresos, así como informará trimestralmente de los movimientos de la misma., dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computará dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.”*

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

El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal montos adicionales de financiamiento, cuando a juicio del propio Ejecutivo, se presten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan.

La misma Ley General de Deuda Pública da autoridad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al ordenar que el Ejecutivo Federal y sus dependencias sólo podrán contratar financiamientos a través de la mencionada institución, la que a su vez es la única que podrá dar autorización previa a las entidades del sector paraestatal para contratar financiamientos externos, y en cuanto a los de carácter

## LA DEUDA PÚBLICA

interno, bastará con la aprobación de sus órganos de gobierno para que se haga uso del empréstito.

### **1.3.4. La Deuda Pública Local y Municipal**

Se encuentra escenificada por las obligaciones financieras contratadas directa o indirectamente por el Poder Ejecutivo de los Estados de la República y sus municipios, con sociedades o particulares domiciliados dentro del territorio nacional y cuyo pago debe hacerse con moneda nacional, dichos créditos deben destinarse a inversiones públicas productivas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales, por los conceptos y montos que las mismas fijen anualmente en sus Leyes e Ingresos.

Tales actos jurídicos están constituidos por las obligaciones de pasivo directas, indirectas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo del Estado, los municipios, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Las obligaciones de pasivo directas son aquellas que contraen los dependencias que integran, constituido por el Gobernador del Estado, Secretarías o Direcciones que dependen jerárquicamente del mencionada alto funcionario, y que llevan como finalidad cubrir necesidades presupuestales contenidas en la Ley de Ingresos de esas esferas de competencia.

Compete a la Legislatura del Estado autorizar los monto máximos de endeudamiento neto anual, y verificar que las operaciones de deuda pública se realicen conforme los contratos y convenios para la obtención de empréstitos y suscribir títulos de crédito correspondientes para garantizar su importe, llevar el registro de la deuda pública estatal y municipal por conducto de la dependencia respectiva (Secretaría de Finanzas y Planeación, Tesorería del Estado, o Dirección de Hacienda Local); vigilar el endeudamiento neto que no rebase los montos

## LA DEUDA PÚBLICA

autorizados y brindar asesoría técnica a los municipios en la gestión, concertación y contratación de créditos.

La deuda pública indirecta, es aquella que afrontan los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos locales y municipales, previa autorización de la Legislatura local, y en acatamiento a las estipulaciones de la Ley de Ingresos correspondiente y el Código Financiero, o Ley de Deuda Pública que corresponda, y que lleva por objeto atender necesidades de gasto público. Correspondiéndole al Gobernador del Estado o a la dependencia responsable de las Finanzas Públicas Locales, llevar su registro, vigilar su pago oportuno, cuidar de sus formas de garantía, y otorgar en su caso el aval, en aquellos supuestos que así marque la Ley.

La deuda pública contingente, va enfocada a cubrir gastos públicos ante situaciones imprevistas, emergentes, como consecuencia de calamidades o fenómenos naturales o sociales, o por devaluaciones de la moneda mexicana, para tal medida, también se requiere previamente la autorización de la legislatura del Estado, siguiendo las estipulaciones conducentes en la materia, para que de esta forma se autorice los montos porcentuales de endeudamiento, su autorización y pago de intereses, así como la celebración de los contratos sobre empréstitos.

### 1.3.5. EMPRÉSTITOS

La palabra empréstito proviene del latín *praesto*. El Diccionario de la Lengua Española, define al empréstito como: “Préstamo que toma el Estado o una corporación o empresa, especialmente cuando está representado por títulos negociables o al portador.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa, España, 2001, p. 890.

## LA DEUDA PÚBLICA

“También se entiende el vocablo como la operación financiera que realizan el Estado o los entes públicos, normalmente mediante la emisión de títulos de crédito, para atender sus necesidades u obligaciones”.<sup>23</sup>

Serra Rojas define al empréstito como “un contrato público o privado, por el que se recurre a un crédito a corto, mediano o largo plazo, en condiciones previamente determinadas”<sup>24</sup>. También se le considera “... un contrato administrativo, o contrato público, que tiene por objeto obtener un crédito a interés fijo, a largo plazo, que precisa la forma del servicio de intereses o del reembolso del capital, destinado a cubrir un déficit, financiar gastos extraordinarios, atender una situación crítica o para apoyar el sistema monetario nacional”<sup>25</sup> La palabra empréstito se emplea con frecuencia para designar los actos del crédito público.

Para Maurice Duverger, el empréstito, que es un medio de anticipar recursos futuros, es un crédito cuyas características lo asimilan al préstamo del derecho privado, aunque sin que se le identifique, dada la menor posibilidad de negociación del tomador, pudiendo incluso llegarse a limitar totalmente el carácter contractual en el caso de los empréstitos forzosos.

Por su parte, Carlos Giuliani Fonrouge sostiene que el empréstito no es de naturaleza contractual, sino unilateral, diciendo: “El empréstito público tiene carácter de una obligación unilateral de derecho público, derivada de la soberanía, y en su forma clásica de operaciones a largo plazo y a plazo intermedio ha originado la idea errónea de que se trata de un contrato”.<sup>26</sup>

“El empréstito público es modalidad contemporánea predominante de deuda pública, bajo diferentes formas instrumentales: comercializables o no en el mercado; de plazos de vencimiento variables (cortos, medianos y largos, depósitos retirables a

---

<sup>23</sup> DE PINA VERA, Rafael, y DE PINA VERA, Rafael, Op. cit., p. 265.

<sup>24</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo segundo curso*. Porrúa, México, 2001, p. 141.

<sup>25</sup> *Ibidem*. Tomo II, p. 142.

<sup>26</sup> GIULIANI FONROUGE, Carlos; Asorey, Rubén Óscar, y Navarrine, Susana Camila. *Derecho Financiero*. Ed. Desalma, Argentina, 1987. p. 74.

## LA DEUDA PÚBLICA

la vista o irredimitibles); consolidadas o flotantes; certificados impositivos; certificados de tesoro; bonos de tesorería y bonos gubernamentales.”<sup>27</sup>

*“Los empréstitos como los créditos otorgados a un gobierno determinado, por un Estado extranjero, por instituciones internacionales o nacionales de financiamiento, para la satisfacción de necesidades presupuestales, condicionado a que su pago sea con intereses legales y conforme a los plazos acordados, de tal manera que una consecuencia de los mismos, es lo que conocemos como deuda pública.*

*En el entorno de la Administración Pública Federal en México se entiende al empréstito como las obligaciones que la Nación contrae mediante la emisión de títulos de la deuda pública, cualquiera que sea la forma que se emplee para hacer tal emisión”.*<sup>28</sup>

*“En sentido estricto, se trata de contratos administrativos, sujetos a normas de derecho público, celebrados por el Gobierno Federal con un Estado extranjero, o con organismos internacionales o locales de crédito, para la atención de demandas sociales en el rubro de ingresos públicos, y que llevan como destino afrontar el gasto social, en áreas específicas o generales de las funciones públicas, generando la obligación del deudor de restituir al acreedor las sumas recibidas por concepto de dicho crédito dentro de los plazos convenidos, con el monto de los intereses que se hubieren pactado.”*<sup>29</sup>

Los gobiernos acuden a los empréstitos por las siguientes causas:

1. Por los déficit presupuestales, resultantes de la mayor magnitud de los gastos públicos en relación con los ingresos ordinarios o normales;
2. Es un medio para impulsar el desarrollo económico nacional local y municipal, imprimiendo al gasto público un enfoque productivo, para ese efecto los créditos respectivos deben ser recuperable en su oportunidad y con ciertas ganancias razonables en pro de las finanzas públicas;

---

<sup>27</sup> KAPLAN, Marcos, *Deuda Pública. Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1985, t III, p. 278.

<sup>28</sup> *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1998.

<sup>29</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Los Impuestos y de la Deuda Pública*. Ed. Porrúa, México, 2000, p.301.

## LA DEUDA PÚBLICA

3. Las calamidades o desastres naturales en otra causa, dado que ellas orillan al gobierno a erogar recursos pecuniarios superiores a los programados en un ejercicio fiscal ordinario o normal;
4. Para afrontar gastos de guerra o como resultado de la misma, para cubrir indemnizaciones, hacer reconstrucciones de obras y servicios públicos;
5. Así como para conversión de deuda pública, atendiendo su pago oportunamente; y
6. Regulación monetaria, para atender demandas de circulante.

### **1.4. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA DEUDA PÚBLICA**

En el Estado contemporáneo, la deuda pública constituye un ingreso público básico. El sector público puede obtener, así como cualquier otra unidad económica, fondos por medio de su participación en los mercados de dinero y capitales. Estos ingresos públicos se formalizan mediante un contrato de crédito, en virtud del cual el Estado se compromete a pagar periódicamente intereses y a devolver de manera eventual los capitales en caso de que la deuda contraída sea amortizable. De esa forma, se verifica la distinta naturaleza de la deuda pública como ingreso del Estado de otras fuentes del ingreso, sobre todo de los impuestos, pues la primera es voluntaria y el ingreso proveniente de impuestos es coactivo. Sin duda, no todos los ingresos internos provienen de impuestos, pero estos son financiera, política y económicamente los más importantes.

La deuda pública, además de constituir un ingreso del Estado, es un instrumento de la política económica y debe ser congruente con los objetivos de dicha política. A fin de tener una idea de algunas características de la deuda pública, cabe referir que un primer criterio de clasificación es dividirla entre deuda pública interior y deuda pública exterior. La primera obtiene los fondos del mercado de dinero

## LA DEUDA PÚBLICA

y de capitales dentro del país, mientras que la segunda suele conllevar que el pago de intereses y la devolución del monto principal se debe efectuar en la misma divisa o en su equivalente en moneda nacional.

Desde una perspectiva de carácter temporal, la deuda suele ser de corto o largo plazo. La deuda de corto plazo suele estar constituida por los bonos gubernamentales (por ejemplo, CETES y PAGARES en el caso de México). Normalmente, su función consiste en cubrir los déficits de caja que se presenten durante la ejecución del presupuesto, pues la recaudación tributaria y los egresos no siempre están perfectamente, por lo cual se pueden producir baches de liquidez, y para cubrirlos se suelen utilizar los bonos gubernamentales. Desde otra perspectiva, la deuda se puede utilizar como instrumento de política económica, pues permite, entre otras cosas, modificar el tipo de interés a corto plazo.

En cuanto a la deuda de largo plazo, ésta se puede distinguir entre amortizable y perpetua. La primera se debe amortizar en la fecha o fechas de su vencimiento, mientras que la segunda no tiene fecha, por lo tanto la obligación del Estado de amortizarla es ambigua.

La duración del empréstito abarca desde el momento de su emisión al público y culmina cuando el Estado reembolsa al capital que le fue prestado. Durante el empréstito, también puede suceder su conversión en otro tipo de deuda con características diferentes. Para efectos de estudio, la deuda se puede dividir en tres fases: la emisión, la conversión y la amortización.

Al amortizarse un empréstito, el Estado tiene una amplia gama de posibilidades. Una de ellas es el precio de la emisión, que puede ser igual al valor nominal del título, la emisión puede ser también inferior al valor nominal, en cuyo caso implica normalmente un tipo de interés más bajo que el normal, pues éste se calcula, por lo común, sobre el valor nominal de los títulos, de manera que la rentabilidad real obtenible será mayor que el interés nominal. Otro aspecto por decir

## LA DEUDA PÚBLICA

por parte del Estado es el relativo a la forma de los títulos, pues no siempre su pueden utilizar la misma forma, en virtud de que el Estado tiene necesidades diversas (por ejemplo, falta de liquidez, financiamiento de un proyecto industrial, etc.) y para cada una de ellas varían las formas adecuadas de la emisión del adeudo. Un aspecto adicional es que los títulos pueden ser nominativos o al portador.

En cuanto a la conversión de la deuda pública, un supuesto es la reducción de su tipo de interés con el consentimiento de los acreedores. Esto se expresa en la opción al reembolso del capital prestado que ofrece el Estado a los acreedores, o sea, el Estado plantea la siguiente alternativa o aceptación de una rebaja en el interés o les devuelve el capital prestado. Esto responde a la condición económica de que el tipo de interés haya descendido por debajo del interés devengado por la deuda pública, pues de lo contrario los acreedores preferirían el reembolso del capital, para poder invertirlo a un interés superior al propuesto por el Estado, sin embargo, si el interés ha bajado, los acreedores no encontrarán una inversión alternativa que les ofrezca un rendimiento superior al que en ese momento les brinda el Estado.

El tercer aspecto es el relativo a la amortización de la deuda, que termina su ciclo vital con el reembolso del préstamo por el Estado. La devolución del capital tendrá lugar en una fecha prevista desde el comienzo o dentro de un periodo determinado, mientras que otra opción es en un momento en el cual convenga al Estado.

Algunos de los problemas más críticos de la deuda pública son los siguientes: en cuanto a los aspectos de política económica, destaca cuál es el papel que debe ocupar la deuda pública en el financiamiento del Estado. En primer lugar, bajo una perspectiva histórica, sobresale la posición clásica, "...desde su formulación por Adam Smith y sus seguidores, que abarca también el periodo neoclásico y llega con gran influencia hasta 1930."<sup>30</sup> Para esta posición, se justificaba el uso de la deuda

---

<sup>30</sup> GIL VALDIVIA, Gerardo. *Financiamiento del Gasto Público*. Edit. Trillas. Pág. 49

## LA DEUDA PÚBLICA

pública en los casos siguientes: para financiar los gastos públicos autoliquidables. En sentido estricto, los proyectos autoliquidables se pueden entender como “ inversiones en empresas públicas que generen ingresos para pagar el servicio de la deuda contraída con su financiamiento.”<sup>31</sup> Otra interpretación es la económica-política. Desde esta perspectiva, hay inversiones del Estado que no pueden captarse mediante el sistema de precios, porque son economías externas que se disfrutan por toda la comunidad de forma gratuita, lo cual permita reducir los costos de las empresas o los gastos de consumo de las familias, a su vez, esto incrementa el ingreso nacional, pero no son vendibles en el mercado mediante el sistema de precios. Más bien, son proyectos de gasto que aumentan la renta futura y por lo mismo la base impositiva. En consecuencia, estos proyectos permiten pagar el servicio (intereses y amortizaciones), sin que se requiera aumentar los impuestos.

Otro aspecto dentro del planteamiento clásico en torno a la deuda es que dichas emisiones permiten evitar las “fricciones” en la tributación. Por tal se entienden “los efectos secundarios de los impuestos que pueden ocasionar en la vida económica y disminuyen la capacidad productiva del país.”<sup>32</sup>

La deuda pública puede desempeñar un papel importante, pues su emisión permite cubrir los aumentos discontinuos y extraordinarios del gasto y repartir el costo de su financiamiento a lo largo del tiempo.

Para los clásicos, también era evidente que la deuda es el financiamiento del gasto por generaciones futuras, por lo cual un Estado responsable no debe cargar a las futuras generaciones con el pago de la deuda.

Para la escuela clásica, el planteamiento se resume en el esquema siguiente:

- a) La similitud entre deuda pública y deuda privada, de manera que la recomendación es usar la deuda en proyectos autoliquidables;

---

<sup>31</sup> *Ibidem.* Pág. 49

<sup>32</sup> *Ob. Cit.* Pág. 50

## LA DEUDA PÚBLICA

- b) La deuda pública supone una transferencia de la carga financiera sobre generaciones futuras; y
- c) Debe distinguirse la deuda pública interior de la exterior.

La primera reduce el ahorro disponible para las empresas privadas nacionales, mientras que en la segunda existe una transferencia de recursos, además, en este último caso, el pago de los intereses y la devolución del principal suponen la realización de una exportación de bienes y servicios y afecta a la balanza de pagos, lo cual no sucede con la deuda pública interna.

Dicho planteamiento parte de la concepción del pleno empleo de los recursos productivos, en el sentido de que todos los recursos que el Estado tiene los pueden utilizar alternativamente la empresa privada.

Para el pensamiento de la nueva ortodoxia, en la cual *Keynes* demuestra la posibilidad del equilibrio con subocupación, se plantea la deuda pública bajo una perspectiva diferente, que consiste en “utilizar este medio financiero al servicio de la ocupación plena de los recursos productivos”.<sup>33</sup> *Hansen* favorece la permanente utilización de la deuda pública, en virtud de que “la caída en la eficacia marginal de capital provocará bajas sucesivas en los procesos de inversión, lo que en consecuencia, obligará al Estado a incrementar el gasto público para mantener el nivel de ocupación.

En resumen para dicha corriente, la deuda pública interior no es similar a la deuda pública privada, ni son aplicables las mismas reglas, porque la deuda privada es un pasivo en el cual el deudor está de alguna forma en manos del acreedor, mientras que la situación es distinta en el caso del Estado.

En cuanto al principio mediante el cual se afirma que la deuda pública es un gravamen que recae sobre generaciones futuras, tampoco es claro, pues la

---

<sup>33</sup> Ob. Cit. Pág. 52

## LA DEUDA PÚBLICA

contratación de la deuda suele conllevar al empleo pleno de los recursos productivos, sin embargo, por esta posición es importante aclarar que existe una diferencia fundamental entre la deuda pública interna y externa. En tal punto coinciden la posición clásica y la nueva ortodoxia, en el sentido de que en la deuda pública interna ocurren gastos de transferencia dentro del Estado, mientras que en la deuda pública externa se originan gastos reales.

La postura de Buchanan se resume en tres conclusiones:

- a) La carga de la deuda pública se traslada sobre generaciones futuras;
- b) La analogía entre deuda pública y deuda privada es acertada; y
- c) La deuda pública exterior y la interior son equivalentes.

Y sus supuestos son:

- a) El pleno empleo de los recursos productivos;
- b) La emisión de la deuda pública no tiene por objeto compensar las variaciones de la demanda efectiva si no financia un proyecto de gasto público real; y
- c) Por tanto, los fondos que se transfieren del sector privado se extraen del capital privado.

Un tema central es analizar si existe o no alguna transferencia de la carga del gasto público sobre generaciones futuras. Se deben aclarar varios aspectos, entre otros: primero la forma en que dicha transferencia tiene lugar y en segundo término el concepto de generación.

Un aspecto importante son las diferencias de la carga del financiamiento en el tiempo. Cuando el gasto público se financia mediante impuestos, su carga bruta pesa sobre la generación presente en el momento de su realización; por lo contrario traslada la carga bruta al pago de los impuestos futuros. El cambio de matiz ocurre cuando con el importe de la deuda se financian proyectos productivos económica o

## LA DEUDA PÚBLICA

socialmente. El otro elemento diferencial consiste en su la deuda es externa o interna.

En resumen, la deuda pública, como instrumento en la política de estabilidad, constituye uno de los instrumentos del sector público para el cumplimiento de finalidades diversas. La deuda pública con fines de estabilidad coyuntural se puede ubicar en alguna de las direcciones siguientes:

- 1) Como un instrumento alternativo de los impuestos o de la emisión de dinero para el financiamiento del gasto público.
- 2) Como instrumento que permite, mediante operaciones de mercado abierto, controlar el grado de liquidez de la economía.
- 3) También en el sentido de la administración de la deuda, cuando se usa para alterar el grado de liquidez de la estructura de activos de una economía, pero sin modificar la cantidad de dinero, aun cuando cambia el plazo medio de vencimiento de la deuda existente.

La utilización en el primer sentido se plantea en términos de oportunidad o eficacia. El resultado final de una política fiscal compensatoria dependerá tanto del efecto multiplicador del tipo de gasto público empleado, como del posible efecto que produzca en la economía del medio de financiamiento del gasto público elegido.

En resumen, la deuda pública es un ingreso ordinario del Estado; sin duda, esto rompe el esquema de las finanzas públicas. No obstante, están a discusión el volumen y las condiciones de la contratación de la deuda pública interna y externa. Evidentemente, el nivel de endeudamiento ha llegado a límites altos que no sólo no están fundamentados en algún planteamiento teórico, sino además limitan y condicionan el propio desarrollo del país.

## 1.5. BASES CONSTITUCIONALES

### 1.5.1. Antecedentes

#### Proyectos de Reforma 1843

“Apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 1836, la hostilidad hacia ella por parte de los federalistas se hizo sentir en todas sus formas, desde las solicitudes para el cambio de sistema, que con el nombre de “representaciones” caracteriza la época, hasta las conjuraciones o pronunciamientos militares, que no por sofocados dejaban de renacer.”<sup>34</sup>

El 9 de diciembre de 1839 el Supremo Poder Conservador pretendió reformar la constitución de 1836 declarando que era voluntad de la nación que sin esperar el tiempo ordenado y prefijado por la constitución para reformarla se pueda proceder a las reformas que se estimaran convenientes.

Aún en este proyecto de reforma se considera la facultad del Poder Legislativo por conducto del Congreso Nacional de reconocer y amortizar la deuda, así como la facultad del Ejecutivo para contraer deuda sobre el crédito nacional tal y como se estipula en los Títulos Tercero y Cuarto que a continuación se transcriben:

*“Titulo Tercero.- Del Poder Legislativo.*

*Sección Sexta. De las atribuciones y restricciones del Congreso.*

*Artículo 63. Corresponde al Congreso nacional:*

*VII.- Reconocer la deuda nacional, y decretar el modo y medios de amortizarla.*

*Titulo Cuarto.- Del Supremo Poder Ejecutivo.*

*Sección Tercera. De las atribuciones del Presidente de la República.*

---

<sup>34</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe., Op. cit., p. 249.

## LA DEUDA PÚBLICA

*Artículo 94.- Toca al Presidente de la República:*

*XIII. Contraer deudas y cualquiera otro gravamen sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso.*

*“En diciembre de 1843 el presidente Nicolás Bravo designó, de acuerdo con las Bases de Tacubaya a 80 notables que habrían de elaborar las bases constitucionales integrados en una Junta Nacional Legislativa, según lo presupuestado por el movimiento triunfante. Las Bases de organización política mexicana fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y se publicaron el 14 del mismo mes.*

*Estas bases de 1843 están divididas en 11 títulos y 202 artículos. En ellos se reiteraron la independencia nacional, el centralismo, la división territorial, la intolerancia religiosa y se suprimió el Supremo Poder Conservador. Estuvieron vigentes poco más de tres años, los más turbulentos de la historia de México, que comprenderían la injusta guerra con Estados Unidos y pérdida posterior de más de la mitad del territorio nacional”<sup>35</sup>.*

En las Bases orgánicas de 1843 el centralismo es más acentuado que en la anterior Constitución.

En estas bases por primera vez se habla de no reconocer los créditos contraídos sin autorización, al efecto en el apartado “De las atribuciones y restricciones del Congreso”, el artículo 79 declaraba:

*“Corresponde al Congreso Nacional:*

*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”.*

Fueron presentados sucesivos proyectos, que en alguno de sus artículos reconocían la facultad del congreso para contratar empréstitos sobre el crédito de la Federación y el reconocimiento y pago de la deuda nacional.

---

<sup>35</sup> CRUZ BARNEY, Óscar, Op. cit., p. 536.

### **Constitución de 1857**

El Plan de Ayutla del 1 de marzo de 1854 y sus adiciones de apenas unos días después de esa fecha pusieron fin, ahora si en definitiva (el 9 de agosto de 1854), a la permanencia de Santa Anna en el panorama político de México del que fue actor privilegiado por más de treinta años.

El presidente Ignacio Comonfort expidió el 15 de Mayo de 1856, el documento constitucional denominado Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que estuvo vigente hasta la Constitución de 1857 con gran oposición por parte de algunos gobernadores que lo consideraban de tendencias centralistas.

Este Estatuto estaba dividido en nueve secciones y 125 artículos y se basaba en la Constitución de 1824 y en las Bases Orgánicas de 1843, ratificaba la independencia nacional indicando las obligaciones de los habitantes de la República, señalando quiénes tenían el carácter de mexicanos, de ciudadanos, y establecía una sección dedicada a las garantías individuales de libertad, seguridad propiedad e igualdad. Este Estatuto se recibió en el Congreso el 26 de mayo y días después se pidió su desaprobación.

En octubre de 1855 durante la presidencia de Juan Álvarez se expidió la convocatoria al Congreso Constituyente, el cual se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856. La Comisión de Constitución presentó su dictamen y el Proyecto de Constitución el 16 de junio de 1856, estableciendo como tema de discusión si debería expedirse una nueva constitución o restablecer la de 1824, prevaleciendo la Constitución de 1857 sobre el reestablecimiento de la de 1824.

El 5 de febrero de 1857 se juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, primero por el Congreso y después por el presidente Ignacio Comonfort sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.

## LA DEUDA PÚBLICA

La Constitución estaba formada por ocho títulos y 128 artículos más uno transitorio. Al hacer referencia a nuestro tema objeto de estudio establece:

*“Titulo III.- De la división de poderes.*

*Sección I. Del poder legislativo.*

*Art. 51.- Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión” (texto original)*

Este artículo fue modificado el 13 de noviembre de 1874, para quedar redactado:

*“Art.51.- El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.*

*Artículo 72.- El congreso tiene facultad:*

*(...)*

*VIII.- Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.”*

La Constitución de 1857 estuvo vigente hasta la aprobación, el 5 de febrero de 1917, de la actual Constitución. La Constitución de 1857 sufrió diversas reformas y se enfrentó en su aplicación con la Guerra de los Tres Años, el Segundo Imperio y el régimen porfirista.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917**

El 21 de noviembre de 1916 se instaló en la Ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente, en un principio se habló de reformar la Constitución de 1857, pero de

## LA DEUDA PÚBLICA

hecho se expidió una nueva Carta Magna que fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1 de mayo del mismo año.

Durante los 58 años que lleva de vigencia ha sido tocada numerosas veces en vía de reforma o de adición; la disposición en comento no ha quedado exenta de modificaciones.

La fracción VIII del artículo 73 fue aprobada originalmente por el Congreso Constituyente de 1917, con el siguiente texto:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional;”

El artículo 72, fracción VIII de la Constitución de 1857 tenía el mismo texto que el del original artículo 73, fracción VIII aprobado en Querétaro en 1917. No hubo ningún cambio, ni se discutió esta fracción del artículo 73 en las sesiones del Constituyente de 1916-1917.<sup>36</sup>

### **Reforma de 1946**

El Ejecutivo Federal mediante iniciativa de fecha 9 de octubre de 1945, sometió a consideración de la H. Cámara de Diputados la reforma a la fracción VIII del artículo 73 y de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal, con la siguiente exposición de motivos:

*“C.C. Secretarios de la H. Cámara de Diputados*

---

<sup>36</sup> ORRANTIA ARELLANO, Fernando A., *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*. Porrúa, México, 1998, p. 214.

## LA DEUDA PÚBLICA

### *Presentes*

*Ruego a usted se sirvan dar cuenta a esa H. Cámara con la iniciativa que formula mediante esta nota el Ejecutivo a mi cargo para que se reformen los artículos 73, fracción VIII y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que recojan el principio de que el crédito público, lo mismo el Federal que el Local o el Municipal, no pueden comprometerse sino para la ejecución de obras que directamente provoquen un incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito. Se exceptúan solamente, por razones obvias, los empréstitos que el Gobierno Federal tenga que colocar durante alguna emergencia nacional declarada así por el Presidente de la República conforme al artículo 29 constitucional o las operaciones de conversión así como las emisiones que tengan que hacerse con propósitos de regulación monetaria interior o de colaboración con organizaciones de estabilización monetaria internacional.*

*Este proyecto se funda, principalmente, en la consideración de que una vez que afortunadamente se ha logrado la rehabilitación del crédito público, tanto dentro como fuera del país, después de la explicable caída que padeció durante la época revolucionaria y la inmediatamente posterior, conviene al Estado se imponga un límite tan saludable como el que derivará, necesariamente, de la adopción de los textos que se proponen, pues de ese modo no solamente se evitará que sobre las generaciones futuras se haga caer un peso no compensado con un aumento correlativo de riqueza, sino que además se sentará una base sólida para que los compromisos que se contraigan puedan satisfacerse.*

*No significa lo anterior que el Estado deba abandonar la realización de obras útiles y a veces indispensables para la comunidad por el solo hecho de que su ejecución no provoque un aumento en los ingresos públicos. Esas obras se han hecho y deben seguirse haciendo, pero no con recursos obtenidos mediante crédito, sino con los derivados de los impuestos.*

*En realidad la presente iniciativa no hace sino recoger, elevándola a la norma constitucional, una regla de sana política que desde el año 1934 ha inspirado a los gobiernos nacionales. En efecto, los empréstitos de caminos, de riego, de ferrocarriles, de electricidad, de puertos libres, de obras públicas, han tenido siempre un destino de la naturaleza indicada en párrafos anteriores; en cuanto a los empréstitos locales en casi su totalidad han obedecido a fines semejantes. Por el contrario, varios de los empréstitos contratados durante el siglo pasado no tendían sino a cubrir deficiencias presupuestales y eso explica muchas de las dificultades que de ellos derivaron para el país.*

*Como es lógico, el Gobierno no piensa que en esta materia sea posible ir más allá que a la determinación de ciertas notas generales. No puede pensarse en una correspondencia exacta ni en cuanto al monto de los ingresos frente a las*

## LA DEUDA PÚBLICA

*obligaciones contraídas, ni menos aún en los plazos en que los incrementos de rentas se esperan, respecto a los que fijen los compromisos. Mucho quedará confiado en consecuencia a la discreción del Gobierno, como debe ser para que la acción pública pueda ajustarse a las diversas situaciones de la economía nacional y el crédito pueda jugar el papel que todos le reconocen hoy. Naturalmente, también, y así quiere dejarlo dicho el Gobierno en forma muy clara, el control del cumplimiento de las normas que se proponen será de orden exclusivamente político y estará por entero confiado al Congreso respectivo. Nunca podrá darse, por ello, el caso de que se discuta la legalidad de títulos de deudas públicas mexicanas invocando el destino dado a los fondos obtenidos por el Estado*<sup>37</sup>

La Cámara de Diputados aprobó por unanimidad de 78 votos en lo general, y por unanimidad de 80 votos en lo particular, la reforma constitucional propuesta, el día 7 de enero de 1946. El Senado aprobó la reforma por unanimidad de 38 votos, el día 22 de enero de 1946. No hubo debate ni modificación alguna al texto de la iniciativa presidencial.

Asimismo, una vez aprobada la reforma por las legislaturas de los estados, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1946, quedando el texto como sigue:

*“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:  
(...)*

*VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, 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.”*

---

<sup>37</sup> Archivo de la Cámara de Diputados.

### Reforma de 1993

Mediante el “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993 se adicionó un párrafo a la fracción VIII del artículo 73, a efecto de normar el régimen de endeudamiento del Distrito Federal.

La iniciativa de reforma expuso las siguientes consideraciones:

(...)

*Se atribuye al Presidente de la República, la facultad de presentar la propuesta al Congreso de la Unión de los montos de endeudamiento para el financiamiento de los proyectos del Distrito Federal, en virtud de que la capacidad de endeudamiento anual necesario para el financiamiento complementario de proyectos y programas de la administración pública local, es determinación cuyos límites afectan la economía nacional y la de la sede de los poderes federales. Por ello, queda en el Presidente y el Congreso de la Unión dicha determinación. Desde luego, la iniciativa prevé la participación del jefe del Distrito Federal en la propuesta que el Presidente envíe de dicho endeudamiento anual, para tomar en cuenta las necesidades directas de la ciudad. Debe notarse que esta propuesta se vincula a la adición al artículo 73 fracción VIII por la que el Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda, a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiese realizado. Se propone que el jefe del Distrito Federal, informe igualmente a la Asamblea de Representantes al rendir la cuenta pública.*

(...)

*Asimismo, se plantea la adición de la fracción VIII del artículo 73 a efecto de hacerla congruente con la disposición propuesta en el nuevo artículo 122 fracción II, inciso d, respecto a la propuesta que haga el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, sobre los montos de endeudamiento para financiar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal”.*

### **1.5.2. ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VIII CONSTITUCIONAL.**

Desde 1993 no se ha vuelto a modificar esta fracción. El texto vigente es:

La Constitución Política Federal, en su artículo 73, fracción VIII, ordena que:

*“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 propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la república en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.”*

### **1.5.3. Análisis al Artículo 73, fracción VIII Constitucional**

De lo anterior se desprenden varios aspectos relevantes para su análisis, como son:

- a) Es facultad del Congreso de la Unión dar bases para que el Ejecutivo Federal pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación.

Esto quiere decir, que sólo mediante una norma jurídica con carácter general, obligatoria e impersonal, se puede general y concertar un empréstito, quedando en consecuencia sujeto al principio de legalidad. En esas condiciones el objeto y la finalidad del crédito público debe ser clara y expresamente delineado por el Poder Legislativo, y no puede haber empréstito sin ley que lo regule, sus razones,

## LA DEUDA PÚBLICA

circunstancias o motivos de interés social y de orden público tienen que cimentarse en la norma jurídica creada por dicho Poder.<sup>38</sup>

- b) Todo empréstito que contrato el gobierno Federal tiene que ser estudiado y aprobado por el Congreso de la Unión.

Compete al Poder Legislativo Federal conocer, estudiar y aprobar las solicitudes de empréstitos que le haga llegar el titular del Poder ejecutivo de esa esfera de gobierno; incluyendo la aprobación de los montos porcentuales del endeudamiento que deben hacerse en un ejercicio fiscal.

- c) Reconocer y mandar pagar la deuda pública, es otra facultad del Congreso de la Unión.

Dicho papel ha dejado mucho que desear en la realidad de México, notándose un descuido, abandono e indiferencia de los Diputados y Senadores de dichos Cuerpos Colegiados, y ella indiscutiblemente nos ha conducido a una práctica viciosa por muchos años, no pagar en tiempo, hacer uso de las moratorias, acumular nuevos empréstitos e intereses, la renegociación y la elevación de esos créditos.

- d) Son muy específicas las autorizadas de empréstitos:
  - a. Ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos. Este objetivo no deja de ser muy genérico, toda vez que tales obras pueden ser de infraestructura sobre vías generales de comunicación, de carácter hidráulico, escuelas, hospitales, mercados, centrales de abasto, unidades deportivas, agua potable y drenaje, alumbrado público y demás equiparables; apreciaciones que deben considerarse por los legisladores para que las indicaciones de este supuesto sobre el empréstito, diga lisa y

---

<sup>38</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Los Impuestos y la Deuda Pública*, Ed. Porrúa, México p 337.

## LA DEUDA PÚBLICA

llanamente “inversiones públicas productivas de diversa índole”, que sea autorrecuperable y produzca utilidades de consideración.

- b. Con propósitos de regulación monetaria, el empréstito es utilizado para atender la demanda de circulante, ante la escasez de divisas, y para favorecer las transacciones mercantiles internas y externas, así como para cubrir el gasto público en un momento dado.
- c. Por operaciones de conversión de deuda pública, significa que el crédito público estará enfocado para realizar pagos oportunos anticipados a su vencimiento de ciertos empréstitos que están sujetos a un plazo fijo, y que ha llegado el momento de pagar, por conveniencia financiera y de una sana política económica.
- d. Por alguna emergencia nacional, catástrofe o calamidad pública, consecuentemente de fenómenos naturales, estado de guerra, trastornos públicos, epidemias u otras situaciones anormales, que en su caso puedan dar lugar a la suspensión de garantías de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política Federal.
- e) Todos los montos de endeudamiento que se aprueben anualmente deben de estar contemplados en la Ley de Ingresos, y eso ha sido una costumbre tradicional en nuestro sistema jurídico.
- f) Los empréstitos del Distrito Federal también deben ser aprobados por el Congreso de la Unión, en observancia de la misma norma Constitucional.

Al Presidente de la República le corresponde enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

- g) El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de la deuda pública, tanto de la Federación como del Distrito Federal.

## LA DEUDA PÚBLICA

El Informe que debe rendir el titular del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de la deuda pública, representa una parte de lo que se conoce en la legislación y en la doctrina del Derecho Financiero como “revisión de la cuenta pública”, y en cierta forma se contradicen los artículos 73, fracciones VII y VIII, y 74, fracción IV, de la Constitución Política Federal, porque dicha tarea debe quedar en manos de ambas Cámaras, sin embargo, el segundo de los dispositivos mencionados, ordena que , son facultades exclusivas de las Cámara de Diputados, entre otras, tal revisión, al decir que:<sup>39</sup>

*“IV. Debe examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. No podrá hacer 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. La revisión de la Cuenta Pública 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. Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del Examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinará las responsabilidades de acuerdo con la Ley.*

*La cuanta pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho, correspondiente a informar de las razones que lo motiven.”*

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp.337-343.

## LA DEUDA PÚBLICA

- h) Los Estados no pueden contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones.

Lo cual significa que hacer uno del crédito externo de la nación mexicana, es una facultad privativa del Gobierno Federal, en observancia de la distinta fracción VIII, del artículo 73 Constitucional, por ello, las entidades federativas no pueden celebrar empréstitos o contraer cualquier otra clase de obligaciones pecuniarias con otros países soberanos, dado que todas las relaciones diplomáticas en diversos ámbitos, incluyendo las de carácter financiero, fiscal o comercial son reguladas por el Congreso de la Unión, y el Ejecutivo Federal es el único autorizado para recaudar contribuciones y dictar algunas disposiciones relativas al comercio exterior, así como para negociar y suscribir contratos administrativos al crédito público exterior, por ello, los gobiernos locales y municipales tiene vedada esa facultad.

- i) De igual forma las entidades federativas y sus municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos, con sociedades o particulares extranjeros, esto significa que se les prohíbe constitucionalmente concertar tales actos con instituciones internacionales de crédito, como pudieran ser el Citibank, Eximbank, u otros bancos extranjeros, o particulares de naciones con las que México tiene relaciones diplomáticas, o aun no teniéndolas; ello significa, que sus obligaciones y empréstitos para atender actividades financieras deben realizarse en el país, con la Banca Comercial o de Desarrollo, y con la iniciativa privada interna, o en su caso entre entidades públicas nacionales.
- j) A su vez, los empréstitos que asuman los gobiernos locales y municipales deben garantizarse y pagarse en moneda nacional de curso legal, no así se permite que su finiquito se realice en moneda extranjera, como pudiera ser los dólares, ni tampoco que ese entero se configure fuera del territorio mexicano. Se trata de medidas estrictas que deben acatarse, fielmente, para no violentar nuestra integridad, la seguridad y la soberanía.

## LA DEUDA PÚBLICA

- k) Las obligaciones que contraten los Estados y Municipios, deben destinarse a inversiones públicas productivas, ello nos permite alcanzar la convicción, de que todo crédito que reciban los gobiernos de ambas esferas de competencia tiene que recuperarse y generar riqueza. Para que se justifique legalmente, pues de lo contrario no se estaría acatando el espíritu del constituyente contemplado en la norma en comento; y esto en la práctica deja mucho que desear, porque las legislaturas locales por medio de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal y en sus Leyes de Ingresos, han dejado toda la responsabilidad en la contratación de empréstitos y otras obligaciones en manos del Ejecutivo, y no se le piden un informe detallado de las causas y del destino de los recursos provenientes de esa clase de actos jurídicos, autorizándolo a su vez para asumir obligaciones superiores a su capacidad crediticia, y lo más grave es de que no se corrobora su razón de ser “inversiones públicas productivas”, o bien no se le exige pagar al vencimiento del crédito, y en varios Estados de la República ya les resulta imposible saldar su deuda pública, y a pesar de lo cual sigue creciendo año con año, como son el Estado de México, el Distrito Federal, entre otros, y sólo están limitando a renegociarla, o pedirle a la Federación que la absorba, y se ha utilizado como bandera política, con demagogia, en época de elecciones a cargos populares. Para provocar impacto social en las inversiones en obras y servicios públicos, se ha copiado la mala costumbre de la Federación en algunas entidades federativas, de recurrir exageradamente al uso de operaciones crediticias, argumentando, que son autorecuperables en mediano o largo plazo; sin embargo, ello no ha ocurrido así en la práctica, y se ha tenido que acudir en su respaldo con ingresos ordinarios vía contribuciones o participaciones, para saldar esas obligaciones, que a fin de cuentas han sido contraproducente para sus finanzas, recortando la asignación de partidas presupuestales en educación, seguridad y salubridad pública, y

## LA DEUDA PÚBLICA

agudizando el monto de la deuda y el servicio de la misma, así como el pago de intereses sobre intereses, lo que obliga a pedir más préstamos.

- l) Los empréstitos que contraigan los organismos descentralizados y las empresas públicas estatales y municipales, también debe estar enfocada a inversiones públicas productivas, siguiendo la misma suerte que las dependencias de su sector centralizado, cuyas bases, montos y modalidades tiene que regularse en las leyes que expidan las legislaturas locales, tal disposición constitucional, de igual forma es discutible en la práctica porque no se da una información detallada al pueblo, y los Congresos Estatales no investigan el destino de esos recursos, y el problema se agudiza, ante el vicio desmedido de los Gobernadores de dichas entidades públicas, más por presencia política, que por necesidad social, o simplemente para sacrificar a la población más allá de sus posibilidades económicas, y con tales actos están financiando la creación de nuevos organismos descentralizados, como los de índole educativo, ecológico o cultural que den sostenerse con ingresos ordinarios vía contribuciones , productos y participaciones, pero no acudir al crédito público para su fundación y mantenimiento.
  
- m) Los ejecutivos al rendir la Cuenta Pública anualmente ante el Poder Legislativo Local, le falta más precisión a la parte final de la norma en comento, da a entender que se trata de una obligación de los Gobernadores, sin embargo, es un poder que también tienen que cumplir los Presidentes Municipales ante los Ayuntamientos respectivos, para que se conozca con veracidad y el forma circunstanciada en monto y uso de los recursos públicos provenientes de empréstitos, para corroborar si se está o no cumpliendo con lo estipulado en nuestra Ley Suprema, o en su caso se les debe fincar responsabilidades de orden político, administrativo o penal, en vista de que es fundamental y necesario tener más cuidado y darle la debida eficacia a todos los recursos públicos, En las Constituciones de las

## LA DEUDA PÚBLICA

entidades federativas, es atendible lo concerniente a la presentación de la Cuenta Pública por el Ejecutivo, el plazo para hacerlo; y la revisión de la misma por parte de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, y dentro de esa encomienda se comprende a los créditos utilizados por los gobiernos estatales y municipales.

Vázquez Pando destaca que : “Para Juan Antonio Martínez de la Serna, en su obra Derecho Constitucional de Editorial Porrúa,... Los Municipios y los Estados se encuentran en la misma situación que la federación: No pueden hacer empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos...”<sup>40</sup> De lo anterior se infiere que aquéllos, sí pueden celebrar dichos actos que les permitan obtener ganancias siempre y cuando no se incurran en lo supuestos prohibidos por las fracciones I y VIII del artículo 117 Constitucional, dado que se les impide expresamente contraer directamente o de manera indirecta préstamos con otros gobiernos, o contraer obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeras cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Artículo 117.- Los Estados en ningún caso:

*...I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o con las Potencias extranjeras.*

*...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 Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan los 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 el respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. “*

---

<sup>40</sup> MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio, *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, 1998, p. 135

## LA DEUDA PÚBLICA

“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. Con tales fundamentos, los Estados y las Instituciones mencionadas contrataron en diversas ocasiones empréstitos en moneda extranjera pagaderos en el exterior a favor de sociedades extranjeras, principalmente bancos.”<sup>41</sup>

Desde el punto de vista Constitucional, debe diferenciarse entre los empréstitos sobre el crédito de la Nación, los cuales sólo pueden ser contraídos a través del Ejecutivo Federal, y los empréstitos locales, pueden ser contraídos por los Estados de la Federación y por los municipios en los términos que establezcan las leyes locales respectivas, las cuales, en todo caso, deben respetar las limitaciones establecidas en la Constitución General.

Los empréstitos sobre el crédito de la Nación están sujetos a un régimen Constitucional que exige la colaboración de dos poderes: el Legislativo y el Ejecutivo. Al primero corresponde dar las bases y aprobar los empréstitos, al segundo llevar a cabo la contratación en los términos legales y sujetarlos a la aprobación del Congreso. Por lo que se refiere a las bases, nada parece oponerse a que éstas se establezcan conscientemente, o bien mediante disposiciones de tipo general. En cuanto a la aprobación, si bien la doctrina se ha inclinado por una interpretación según la cual ésta debe obtenerse con conciencia, el texto constitucional podría permitir una interpretación más flexible, como sería el que los empréstitos contratados se sometían a aprobación al rendir la cuenta pública. Sin embargo, lo que parece claro es que antes de tal aprobación los contratos o actos jurídicos correspondientes no pueden considerarse como jurídicamente obligatorios.

En cuanto a los Estados y municipios sus empréstitos no pueden dar lugar a celebrar contratos y tener deudas con el exterior, tales limitaciones son aplicables

---

<sup>41</sup> LANZ DURET, Miguel, mencionando por Vázquez Pando, Fernando Alejandro, en la obra *La Crisis de la Deuda Externa y los Desequilibrios Constitucionales*, Escuela Libre de Derecho, Fondo para la Difusión del Derecho, Miguel Ángel Porrúa, México, 1990, pp. 22 y 23

también a sus organismos descentralizados y empresas públicas; pero eso sí tanto los títulos de crédito nacionales como locales deben destinarse a obras o inversiones productivas, esto es que aumenten los ingresos públicos de las esferas competenciales respectivas. Con las que la misma Constitución establece para el ámbito nacional.”<sup>42</sup>

### 1.5.4. FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO

El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

*“Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.*

“La doctrina ha considerado que el Presidente es un órgano político administrativo y que las Secretarías de Estado son órganos superiores administrativos, que auxilian al Presidente en el despacho de los asuntos del ramo”.<sup>43</sup>

En este contexto, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que:

*“Artículo 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre estas y las Secretarías de Estado y departamentos administrativos.”*

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 24 y 25.

<sup>43</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XX, julio-diciembre, número 7980.

## LA DEUDA PÚBLICA

En este contexto se observa que algunos de los citados autores consideran que las bases deben darse a través de actos generales, abstractos e impersonales, es decir a través de la expedición de leyes, mientras que otros contemplan la teoría de que las mismas deben darse en forma casuística.

En nuestra opinión por medio de la aprobación de la “Ley General de Deuda Pública”, el Congreso sentó las bases sobre las que el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación. Esta Ley, reglamentaria de la fracción en comento, da los fundamentos generales que necesariamente tendrá que observar el Ejecutivo Federal para la concertación de cualquier empréstito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo tribunal de nuestro país, al resolver la Controversia Constitucional 3/26 en agosto de 2000, señaló que:

“Las bases que el Congreso de la Unión se ha servido emitir, para que el Ejecutivo Federal contrate empréstitos, es decir, contraiga adeudos se recogen en la Ley General de Deuda Pública”<sup>44</sup>

Adicionalmente, el propio Congreso establece anualmente en la “Ley de Ingresos de la Federación”, las bases por lo que corresponde a los montos de endeudamiento interno y externo que pueden ser contratados por el Ejecutivo Federal durante dicho ejercicio fiscal.

Es de hacerse notar, que de acuerdo al texto del artículo 40 Constitucional, los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interno, por lo cual las Secretarías de Estado sólo podrán intervenir en las negociaciones financieras de aquéllos cuando se solicite su asesoría, o en caso de que ambas partes, institución acreditante y entidad acreditada, de común acuerdo requieran su intervención o garantía.

---

<sup>44</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Instancia: Pleno, Época: 9a., Tomo: XII, Agosto de 2000, Tesis: P./J. 82/2000, p. 575.

## LA DEUDA PÚBLICA

*“Artículo 40. Es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”*

### **1.6. La Ley General de Deuda Pública.**

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976, para entrar en vigor el 1º de enero de 1977, es reglamentaria de la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Política Federal, y pareció en un principio, que con su expedición se vendría a poner orden a los empréstitos y al manejo de la deuda pública, pues en la exposición de motivos se dijo:

*“Las circunstancias actuales en esta materia, caracterizada por un alto endeudamiento interno y externo, la necesidad de establecer una programación financiera más eficiente, la exigencia de limitar el crecimiento de la deuda pública en el conjunto de las finanzas nacionales y la forma administrativa que ha propuesto el Ejecutivo para racionalizar la acción del sector público, ha hecho concluir al Ejecutivo la necesidad de promover la expedición de una Ley General de Deuda Pública.”*

Asienta Vázquez Pando:

*“que desarrollo posterior es bien conocido: el ritmo de endeudamiento continuó aumentando vertiginosamente. Tan sólo la deuda externa pasó a finales de 1977 a ser de 22,912.1 millones de dólares; en diciembre de 1978 a 26,264.3 millones de dólares, en diciembre de 1981 alcanzaba la suma de 52,960.6 millones de dólares, y en diciembre de 1982, llegaba a 58,874 millones de dólares. El 22 de agosto de ese año, México solicitó la prórroga de 90 días para pagar, y que dio inicio a la crisis de la deuda externa. Sin duda, el aumento vertiginoso de la deuda no es imputable a la Ley General de Deuda Pública, pero no deja de llamar la atención que el período de mayor crecimiento de la misma sea precisamente posterior a la entrada en vigor de tal Ley, cuando uno de los propósitos de la misma parecía ser el de limitar el crecimiento de la deuda. Sería conveniente reflexionar por qué la Ley resultó*

## LA DEUDA PÚBLICA

*incapaz de lograr esa limitación y en cambio sirvió de facilitador el crecimiento desmesurado del endeudamiento público.”<sup>45</sup>*

La Ley mencionada sirvió como instrumento para acrecentar el endeudamiento, tomando en cuenta lo siguiente:

- a) Al crear el concepto de “deuda pública”, se apartó peligrosamente del concepto constitucional de “deuda nacional”, dando lugar a una situación que facilitaba el endeudamiento, pues le daba herramientas al gobierno para hacerse responsable de la deuda de todos los organismos federal y empresas de participación estatal mayoritaria;
- b) Por su casuismo, daba lugar a una amplísima gama de operaciones clasificables como originadoras de “deuda pública”, de las cuales había de responder el Estado mexicano;
- 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;
- d) Dio una enorme flexibilidad en la actuación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual en alguna forma implicaba una renuncia por parte del Congreso de ejercer el control que constitucionalmente le corresponde en materia de endeudamiento.<sup>46</sup>

### 1.6.1. REFORMAS A LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA

Durante su vigencia, se han efectuado tres modificaciones a la Ley:

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 30 y 31.

<sup>46</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, op. cit., pp. 356 y 357.

### Reforma de 1983

El 14 de diciembre de 1983, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa para que la banca de México, una vez nacionalizada, fuera contemplada por la Ley General de Deuda Pública. De lo contrario, dichos organismos financieros hubiesen podido contratar obligaciones tanto en el interior como en el exterior sin autorización, control o vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así se reformó la fracción V del artículo 1º, el artículo 9º, el artículo 17; se adiciona un tercer párrafo al artículo 19 y se deroga el último párrafo del artículo 22.<sup>47</sup>

### Reforma de 1988

El 7 de enero de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la segunda reforma a varios cuerpos legislativos que abordan el tratamiento de los organismos paraestatales. Así pues, se realizan ciertos ajustes y modificaciones a lo que se refiere a programas de financiamiento de las entidades paraestatales, considerando que los organismos paraestatales no se escapen de la aplicación de la Ley General de Deuda Pública a través “de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la contratación de financiamientos externos: ello obedece a la necesidad de mantener un estricto control de las operaciones relativas bajo criterios, que garanticen la adecuada supervisión y vigilancia de las mismas”.<sup>48</sup> En este sentido, se reforman los artículos 4º fracción III, 5º fracción IV, 12, 17 segundo párrafo, 19 primer párrafo, 20 y 22 segundo párrafo; y se adicionan los artículos 3º con un segundo párrafo y 22 con un tercer párrafo.

### Reforma de 1995

---

<sup>47</sup> Las reformas se encuentran publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1983.

<sup>48</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, *Proceso legislativo de la Ley General de Deuda Pública*, p. 47.

## LA DEUDA PÚBLICA

El 23 de noviembre de 1995, el Presidente de la República envía a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma de la Ley General de Deuda Pública, en la que expone la necesidad de reconocer el impacto diferido que el servicio de los financiamientos tiene en los presupuestos de dependencias y entidades públicas, así como la importancia de que se considere que las erogaciones públicas deben sujetarse a principios legales de gasto anual. En este orden de ideas, se establece que dentro de estas operaciones se considere pasivo directo los pagos correspondientes a los vencimientos del ejercicio corriente y el siguiente, en tanto que el resto se considere como pasivo contingente. Esta reforma responde a la necesidad de que la totalidad de los financiamientos obtenidos para la realización de infraestructura no se contabilice como pasivo directo, sino que se reparta en los años en los que se realiza la obra o finaliza el bien y/o servicio. En este caso, se adiciona el artículo 18 con un tercer párrafo.<sup>49</sup>

### **1.6.2. ESTRUCTURA**

Esta Ley está integrada por 32 artículos, distribuidos en ocho capítulos y dos artículos transitorios.

Capítulo I: Disposiciones generales (artículos 1 a 3)

Capítulo II: De las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículos 4 a 8)

Capítulo III: De la programación de la deuda pública (artículos 9 a 16)

Capítulo IV: De la contratación de los financiamientos del Gobierno Federal (artículos 17 y 18)

Capítulo V: De la contratación de financiamientos para entidades distintas del Gobierno Federal (artículos 19 a 22)

Capítulo VI De la vigilancia de las operaciones de financiamiento (artículos 23 a 26)

Capítulo VII: Del Registro de Obligaciones Financieras (artículos 27 a 29)

---

<sup>49</sup> La adición al artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública está publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1995.

## LA DEUDA PÚBLICA

Capítulo VIII: De la Comisión Asesora de Financiamientos Externos (artículos 30 a 32).

Dentro de su artículo primero de la Ley General de Deuda Pública se observa que 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 centralizadas; el Distrito Federal; los organismos descentralizados y la empresas de participación estatal mayoritaria de la federación; instituciones que presten servicios de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacional de seguros y fianzas y los fideicomisos.

**Artículo 1.-** *Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:*

- I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.*
- II.- El Departamento del Distrito Federal.*
- III.- Los organismos descentralizados.*
- IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.*
- V.- Las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y*
- VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.*

**Artículo 2.-** *Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:*

- I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.*
- II.- La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.*
- III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y*
- IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.*

## LA DEUDA PÚBLICA

El término “financiamiento”, significa la acción y efecto de financiar, sufragar los gastos de una actividad o una obra<sup>50</sup>.

En su artículo 3º se le dan amplias facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que como dependencia del Ejecutivo Federal se encargue de la interpretación y aplicación de su contenido, expidiendo las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento, cuando que esto último debe ser tarea propia y exclusiva del Congreso de la Unión, ante un tema tan delicado, como lo es, la celebración de empréstitos y el manejo de la deuda pública.

*Artículo 3.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la presente ley, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento. Los titulares de las entidades públicas serán responsables del estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, de su reglamento y de las directrices de contratación señaladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las infracciones a la presente Ley y a los ordenamientos citados se sancionarán en los términos que legalmente correspondan y de conformidad al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales.*

En su Capítulo II, establece las facultades específicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pudiendo destacarse entre otras a:

- I. Emitir y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del erario federal o con propósitos de regulación monetaria;*
- II. Elaborar el programa financiero del sector público, con base en el cual se manejara le deuda pública;*
- III. Autorizar al sector paraestatal Federal la gestión y contratación de financiamientos externos, fijando los requisitos que deben observar;*
- IV. Cuidar que los recursos provenientes de créditos se destinen a planes, programas y actividades de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago;*
- V. Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal, otorgando las garantías respectivas;*

---

<sup>50</sup> Diccionario de la Lengua Española, Ed. cit., p. 1060.

## LA DEUDA PÚBLICA

- VI. *Vigilar que las entidades del sector paraestatal tengan capacidad financiera para cumplir oportunamente con sus obligaciones crediticias;*
- VII. *Someter a la autorización del Presidente de la República la emisión de bonos de deuda pública del Gobierno Federal que se coloquen entre el público inversionista dentro y fuera del país;*
- VIII. *Tomar las medidas necesarias para el pago oportuno de la suerte principal de los intereses de tales obligaciones internas como externas;*
- IX. *Llevar el registro de la deuda pública tanto del sector centralizado como paraestatal de la Federación.*

Los organismos descentralizados, empresas públicas o de participación estatal y demás entidades del sector paraestatal, requerirán la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar gestiones, negociaciones para celebrar empréstitos o para acudir al mercado externo de dinero y capitales, conforme a sus programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, y el manejo de dichos recursos será supervisado por la misma Secretaría.

Orrantia Arellano, dice que:

*“la Ley General de Deuda Pública es inconstitucional, porque rebasa los alcances de la fracción VIII, del artículo 73 constitucional, y que las atribuciones que se otorgan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que han sido señaladas van más allá del marco constitucional, como son: la facultad de emitir valores, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria, pero eliminando implícitamente la obligación de obtener en cada caso la autorización previa del Congreso. Le impone a dicho cuerpo colegiado la obligación de aprobar los financiamientos necesarios para el Gobierno Federal y sus empresas, así como los que necesite el Distrito Federal. Es cuando menos insólito que el Congreso se imponga así mismo una obligación por medio de una ley secundaria, normalmente, la redacción establecerá que el Poder Legislativo tendrá la facultad de aprobar, lo cual implica necesariamente la potestad de rechazar, y en cambio, la ley que se comenta impone al congreso la obligación de autorizar los montos de endeudamiento que sea necesario...A pesar de que la Constitución establece claramente que dicho Congreso tiene la facultad de aprobar o negar la solicitud del Presidente de la República para contratar deuda a cargo del crédito de la Nación, debiendo dicho alto funcionario, rendir la Cuenta Pública anual de la Federación y del Distrito Federal.”<sup>51</sup>*

---

<sup>51</sup> ORRANTIA ARELLANO, Fernando A., *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 244,245 y 246.

## LA DEUDA PÚBLICA

El Capítulo III, “De la programación de la Deuda Pública” deja muy claro que el Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal, de las entidades paraestatales y del Distrito Federal, y el Ejecutivo le informará del estado de la misma al rendir la cuenta pública anual, remitiendo el proyecto de ingresos para el ejercicio fiscal siguiente. También son discutibles las prescripciones de la Ley, pues en su artículo 9º, prácticamente obliga al Congreso a autorizar los montos de endeudamiento que sean necesarios, lo que significa que los empréstitos se pueden destinar al financiamiento del gasto corriente de la Federación, medida que está prohibida por la fracción VIII, del artículo 73 Constitucional, entonces una ley secundaria se contrapuntea con la Carta Magna.

En el artículo 10 de la Ley, se indica que le Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos de endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, hasta aquí es congruente con la Constitución; sin embargo, su segunda parte es discutible, por decir que, El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar el Ejecutivo Federal a ejercer montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Se considera que esta facultad debe contemplarse explícitamente en la Constitución General y no en una Ley secundaria para tener una moderación en su utilización. También en dicho Capítulo se habla de la regulación, limitaciones, modalidades o restricciones para los créditos del sector paraestatal, medidas que quedan en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando que ello debe ser una exclusiva del Congreso de la Unión.<sup>52</sup>

Por su parte el Capítulo IV, se denomina “De la contratación de los financiamientos del Gobierno Federal”, para ese efecto se ordena que el Gobierno Federal y sus dependencias podrán contratar financiamientos por conducto de la

---

<sup>52</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, op. cit., p 360.

## LA DEUDA PÚBLICA

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por lo que se refiere al sector paraestatal, previamente deben obtener la aprobación conducente de dicha Secretaría para celebrar algún empréstito, estando condicionados a inversiones públicas productivas, que sean recuperables esos créditos y que produzcan una importante utilidad o ganancia, con las excepciones legales respectivas.

En cuanto al Capítulo V, “De la contratación de financiamientos para entidades distintas del Gobierno Federal”, se refiere a las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, concertados con instituciones de crédito o entidades financieras del país o del exterior, por créditos con plazos mayores de un año, emisión de títulos en serie en masa colocados entre el público inversionista y operaciones contingentes, con ese propósito previamente deben obtener la autorización de la Secretaría, cumpliendo los requisitos que se contiene en la misma Ley.

El Capítulo VI, relativo a la vigilancia de las operaciones de endeudamiento tanto del sector centralizado como paraestatal de la Federación, tarea que queda en manos de la Secretaría, quien debe dictar las reglas pertinentes, en congruencia con la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Ingresos de la Federación y del Distrito Federal, en este sentido, por lo que corresponde a su deuda pública.

A su vez, el Capítulo VII, contemple lo del registro de obligaciones financieras, que está en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, el Capítulo VIII, contiene lo relativo a la Comisión Asesora de Financiamientos Externos, como órgano técnico auxiliar de consulta de la Secretaría de Hacienda, para plantear, encausar, regular y proyectar de la mejor manera lo empréstitos con el exterior.

## **CAPÍTULO II**

### **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

## 2.1. Antecedentes Históricos

Hablar del financiamiento del gasto público estatal y municipal es hacer referencia al esfuerzo ancestral de estados y municipios por lograr un reparto más equitativo de los tributos. Conforme han aumentado las atribuciones del Estado-Nación, también se han incrementado paralelamente las tareas encomendadas a las entidades y los municipios; en consecuencia, el gasto público de estos últimos se ha visto incrementado considerablemente.

El problema de cómo hacer frente a los gastos públicos por parte especialmente de los municipios y de algunos estados se llegó a convertir en un dolor de cabeza no sólo para ellos, sino también para la Federación, pues no se puede olvidar que las entidades forman parte de un todo, que es el Estado Federal.

Al entrar en vigor en 1979 la Ley de Coordinación Fiscal, que llegó a suplir a la de 1953, se visualizó una mejoría y fortalecimiento económico decisivo para los estados y municipios, a su vez el Gobierno Federal comenzó a hablar de fortalecimiento municipal, descentralización y desconcentración de diversas áreas. Al respecto, hubo opiniones de los legisladores pidiendo la revisión de los esquemas de distribución de competencia entre la Federación y los estados y de estos últimos con sus municipios.

La Ley de Coordinación Fiscal recibió adiciones y modificaciones que perfeccionaron el sistema y le otorgaron mayores participaciones a estados y municipios, pero simultáneamente surgieron opiniones señalando que las entidades federativas habían perdido una parte importante de su autonomía política al adherirse al sistema de coordinación fiscal.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> ORRANTIA ARELLANO, Fernando A., *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 244,245 y 246

En atención a que los textos constitucionales no han delimitado de forma precisa, las competencias impositivas de los tres niveles gubernamentales, se comenzó a presentar cada vez con más insistencia el problema de la doble o múltiple tributación, de modo que se ideó el sistema nacional de coordinación fiscal como una respuesta a esta problemática. Al respecto, Margain Manautou <sup>54</sup> señala que las raíces del actual sistema de coordinación fiscal se encuentran en la doctrina, legislación y jurisprudencia argentinas, pues en Argentina surgió la tesis de que para un solo territorio debe de existir un solo impuesto y que, para tal efecto, el único ente creador de impuestos es la Federación, la cual debe otorgar participaciones a los estados y municipios.

El origen del sistema de coordinación se remota a las convenciones nacionales fiscales, la primera de las cuales fue convocada el 22 de julio de 1925, cuando Plutarco Elías Calles era Presidente de la República y Alberto J. Pani, Secretario de Hacienda. Este último influyó decisivamente para que se invitara a representantes de los estados, Distrito Federal y territorios, a fin de estudiar una mejor distribución de los poderes tributarios y proponer medidas para depurar los sistemas fiscales de las entidades federativas.

A la convención de 1925 siguió la Segunda Convención Nacional Fiscal en 1933, pero, a pesar de que se obtuvieron interesantes conclusiones en ambas, ninguna de ellas fue elevada a la categoría legislativa. Posteriormente surgió el proyecto presentado por el Presidente Lázaro Cárdenas en 1936, para reformar los artículos 73, fracción X, y 131 constitucionales. En dicho proyecto se trataba de delimitar los campos impositivos de la Federación y los estados y evitar la superposición impositiva, pero tampoco lo aprobó el Congreso de la Unión. Así, hasta 1943 entró en vigor la reforma a los artículos 73, fracciones IX, X y XXIX, y 117, fracciones VII y IX y posteriormente en 1949. Dicha, reforma se tornó en el acontecimiento más importante desde la expedición de la Constitución, pues se impulsó el sistema de participaciones a los estados y municipios en impuestos

---

<sup>54</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, Edit. Univ. Aut. pág. 247, 1983.

federales exclusivos, relacionadas con la explotación de recursos naturales y delimitaron campos exclusivos de la Federación.

Éstos incluían:

- I. la explotación forestal, petróleo y sus derivados;
- II. minería, sal, explotación pesquera y de buceo;
- III. uso o aprovechamiento de aguas federales;
- IV. impuestos a las industrias;
- V. productos y comercio de aguamiel y productos de su fermentación;
- VI. derivados del alquitrán de chulla, cerillos y fósforos;
- VII. producción y distribución de cerveza e ixtles de lechuguilla y palma;
- VIII. petróleo y sus derivados;
- IX. gas natural;
- X. gas licuado;
- XI. gasolina y otros productos ligeros de petróleo;
- XII. petroquímica básica;
- XIII. tabaco;
- XIV. ventas de primera mano de oro y plata;
- XV. uso de bienes y servicios industriales de producción, distribución y consumo de energía eléctricas;
- XVI. explotación de estaciones de radio y televisión;
- XVII. 10% sobre entradas brutas de ferrocarriles y empresas conexas;
- XVIII. fletes y pasajes;
- XIX. adicional del 2.5% sobre cuotas de pasajes de ferrocarriles;
- XX. teléfonos;
- XXI. servicios expresamente declarados por la ley como de interés público y en los que intervengan empresas concesionadas de bienes de dominio directo de la Nación;
- XXII. impuestos de migración;
- XXIII. impuestos sobre primas pagadas a instituciones de seguros; e

XXIV. impuestos sobre importación y exportación.

De rendimiento de todas estas contribuciones federales, a los estados y sus municipios se otorgaban participaciones con cuotas diversas.

Quedaban como impuestos concurrentes, aun cuando de hecho no siempre lo fueran, el impuesto sobre la renta, especialmente por lo que respecta a ingresos por la prestación de servicios personales, tanto prestados dentro de la libertad civil de contratación, como lo tutelados por contratos de trabajo bajo la dirección y dependencia económica de un tercero; impuesto sobre productos de capitales recaídos en rédito, arrendamiento de muebles o inmuebles, y dividendos o utilidades repartidos por sociedades mercantiles o civiles, de estas últimas con algunas excepciones.

La tercera y última Convención Nacional Fiscal se llevó a cabo en octubre de 1947, en la cual se establecieron, como en anteriores, proyectos a manera de conclusión acerca de la distribución de ingresos entre los tres niveles. Como consecuencia de dicha convención se aprobó una adición a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, para agregar como fuente exclusiva federal la producción y consumo de cerveza.<sup>55</sup>

### **2.1.1. CONVENCIONES NACIONALES FISCALES CELEBRADAS EN 1925, 1933 Y 1947.**

#### **PRIMERA CONVENCION.**

En le México posrevolucionario, una vez restablecido el orden y estructurados los gobiernos conforme a la Constitución de 1917, su preocupación más importante, sin duda alguna, fue organizar la Hacienda Pública y crear un sistema tributario que

---

<sup>55</sup> VÁZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro, *Notas para el estudio de la nueva "Ley General de Deuda Pública"*, en *Jurídica*, Universidad Iberoamericana, México, No. 9, julio de 1977, p. 558

pusiera fin al desorden económica como consecuencia de siete años de luchas internas.

Cabe recordar que el 22 de julio de 1925, el Presidente Calles, por medio de su Secretario de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani, convocó a todos los gobernadores de los estados a la Primera Convención Nacional Fiscal, como se mencionó anteriormente. Mediante un documento que, con tintes verdaderamente dramáticos, mostraba la situación económica del México de aquella época y el desorden en lo referente a regímenes fiscales, tanto federal como estatales; además, se destacaba la necesidad de establecer un acuerdo entre los estados y la Federación, para evitar leyes de impuestos contradictorias que ejercían una grave carga sobre las mismas fuentes de contribución y dejaban libre da gravámenes a muchas otras. Asimismo, se señalaba la falta de elementos técnicos y morales que orienten o coordinen las legislaciones tributarias de la República; por otra parte, se urgía a delimitar fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre las causantes y, por último, proveer a la creación de un órgano permanente que se ocupe de estudiar las necesidades y las circunstancias siempre cambiantes de la economía nacional.<sup>56</sup>

Instalada la reunión, se hizo del conocimiento de los asistentes el programa de la convención, el cual incluía siete capítulos, que abarcaban desde la teoría general del impuesto hasta la proyección de un plan de arbitrios, mediante el estudio del problema de la concurrencia en el Estado Federal, la exposición en el sistema impositivo mexicano, su productividad y las necesidades económicas de la Federación, de los estados y de los municipios, según sus presupuestos.

Entre los delegados, se contó con los más destacados técnicos y políticos de la época, entre ellos Ignacio García Téllez, Luis Garrido, Heliodor Díaz Gómez,

---

<sup>56</sup> ORRANTIA ARELLANO, Fernando A., *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 258

Mauro Angulo, Fernando de la Fuente, Manuel Gómez Morín (uno de los siete sabios), Octavio Medellín Ostos, Ignacio Navarro y José Vázquez Santaella.

El Propio Alberto Pani firmo la convocatoria para celebrar la segunda convención, la cual tendría como tareas: revisar los resultados de la primera convención, estudiar de nuevo todo el problema fiscal y proponer las medidas más adecuadas para su resolución. Dicha reunión nacional tuvo lugar del 20 de febrero al 11 de marzo de 1933.

En tal convención, los estados fueron representados por múltiples personajes que llegaron a ocupar puestos de gran relevancia en los gobiernos federal y estatales.

En dicha convención, la temática se distribuyó entre cinco comisiones, a saber:

- I. Comisión del Plan Nacional de Arbitrios.
- II. Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales.
- III. Comisión para la Organización de la Comisión Permanente de la Segunda Convención.
- IV. Comisión para Dictaminar los Puntos de Vista del Gobierno del Estado de México.

### **Comisión del Plan Nacional de Arbitrios**

Cabe resaltar que la Primera Comisión se dividió en cinco subdivisiones, las cuales estudiaron respectivamente:

- I. Los impuestos a la propiedad territorial;
- II. Los impuestos al comercio y a la industria;
- III. Los impuestos especiales;
- IV. Los impuestos sobre capitales; y
- V. Los impuestos sobre operaciones jurídicas.

*“De las recomendaciones aprobadas por la asamblea en la subcomisión de Impuestos sobre la Propiedad Territorial, resalta la urgencia de catastrar parcialmente el territorio nacional y reconocer que los estados, con sus propios recursos, no estarían capacitados para ello; por tanto, se debía encargar a la Comisión Permanente de la Convención el proyecto de una ley tipo de catastro parcelario. Esto se hizo con el fin de resolver la forma de coordinación necesaria entre los estados colindantes y entre todos ellos y la Federación, para evitar duplicación de trabajos; formar un catastro rentístico, en el cual se clasificaran los terrenos según su producción o productividad de acuerdo con su cargo de cultivo, y organizar un sistema de contribuciones que tuvieran como base la renta potencial media de la tierra. Mientras se lograra la creación de tales instituciones, se debía adoptar, desde luego, un procedimiento de estimación uniforme que la Comisión Permanente sometería a la consideración de los gobiernos estatales. La idea medular sería gravar la tierra desnuda de mejoras y, por ende, excluir de toda contribución a los predios agrícolas, tanto las construcciones, establos, instalaciones de elaboración o de transformación de productos agrícolas, como las plantaciones, máquinas, aperos y ganados. En lo referente a los predios urbanos, se debían valorar por separado las mejoras, y gravarlas de acuerdo con su rentabilidad. Por último, se recomendó establecer los valores que debían servir como base para la estimación del monto del incremento de valor no ganado”*<sup>57</sup>.

De gran interés resulta la consideración novena de dicha subcomisión, que textualmente dice:

*“Para satisfacer en todos los sectores administrativos el propósito de unificación fiscal que se persigue en materia de impuesto territorial, establézcase que los municipios no podrán cobrar impuestos territorial más que en forma de porcentaje sobre las cuotas del Estado y sin tener ninguna intervención en las labores catastrales ni en la fijación de los avalúos. Tratándose de incremento no ganado sobre los predios urbanos, el ingreso corresponderá exclusivamente a los municipios. Las autoridades municipales tendrán, sin embargo, la intervención que les confiera la ley en lo que se refiere a integración y funcionamiento de las juntas regionales de catastro”*<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> CLAVIJO, Fernando (compilador), *Reformas económicas en México 1982-1999*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000

<sup>58</sup> Resumen de las recomendaciones hechas por las tres convenciones, que trascendieron a la creación del actual sistema nacional de coordinación fiscal y que se tomaron de la edición realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En las dos últimas subcomisiones (Subcomisiones de Impuestos al Comercio y a la Industrial y de Impuestos Especiales) se concluyó el derecho de los estados a gravar propiedades de la Federación ubicada dentro de sus respectivos territorios, con excepción de los bienes destinados a servicios públicos y de los de dominio público o de uso común. A su vez, en la última se ratificó el criterio sustentado por la primera convención, en el sentido de que toda exención de impuesto territorial, sin importar su origen, debe proscribirse.

La Subcomisión de Impuestos sobre Operaciones Jurídicas y Adquisiciones Profesionales recomendó la tendencia a que tanto el Gobierno Federal como el de los estados supriman los impuestos sobre transmisiones de dominio y sobre operaciones contractuales. Dichos impuestos entorpecen la circulación de la riqueza, y deben sustituirse por otro sobre el incremento no ganado de la tierra, aprobado en la Subcomisión A. Así, el Gobierno Federal y el de los estados habrán de suprimir los impuestos que impidan la administración de justicia y la formalización de actos jurídicos; evitar la duplicación de gravámenes, al cobrar cuotas sobre las operaciones o contratos y sobre el acto o documento, con el fin de simplificar el sistema impositivo mexicano; suprimir los gravámenes sobre los asientos del Registro Civil, lo cual se había aprobado en la primera convención, y eliminar los gravámenes relativos a las legalizaciones de firmas.

### ***Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales***

Las principales recomendaciones de la Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales son:

1. Dar vida dentro del régimen constitucional mexicano a la Convención Nacional Fiscal como organismo de coordinación y

## Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

consulta obligatorios en materia impositiva, tanto para la Federación como para los estados, de manera que se precise lo siguiente:

- a) Su integración.
  - b) Su funcionamiento.
  - c) Sus facultades.
  - d) La periodicidad de sus reuniones.
  - e) Las autoridades capacitadas para convocarla.
  - f) El carácter de sus decisiones.
  - g) Sus relaciones con los poderes de los estados y los de la Federación.
  - h) Las atribuciones e integración de su Comisión Permanente.
2. Que se reconociera como principio fundamental la necesidad de suprimir la duplicidad o multiplicidad de gravámenes sobre cualquier actividad, acto, contrato, operación o servicio, con la tendencia a que cada fuente de imposición reporte un solo gravamen, creado por la autoridad a que se más conveniente atribuir esa facultad; además, que se reconozca como principio que la determinación, administración y recaudación de cada impuesto debe encomendarse a la autoridad a la cual corresponda el aprovechamiento del gravamen.
3. Igualmente se recomendó que se reconociera como base de la tributación local de imposición territorial en todos sus aspectos y que se estableciera, por consecuencia, que la Federación no podría crear ni percibir gravámenes sobre esa fuente, ni de forma directa no como porcentajes adicionales sobre los tributos locales; asimismo, que se reconozca el principio de que los estados tienen derecho a gravar con impuestos a la propiedad territorial todos los inmuebles ubicados dentro de su jurisdicción, con las excepciones siguientes:

## Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

- a) Los bienes del dominio público o de uso común y los destinados a servicios públicos que, conforme a las leyes, sean propiedad de la Federación o de los municipios.
  - b) Los terrenos comprendidos dentro del derecho de vía de las vías generales de comunicación, siempre que no sean materia de explotación agrícola o comercial diferente de la propia de la empresa de que se trate.
  - c) Las propiedades de beneficencia pública o privada, cuando así lo acuerden las autoridades locales.
4. Respecto al impuesto predial rústico, se recomendó gravar la tierra desnuda de mejoras, como se hizo en la primera convención, de manera que se reconoció el derecho de los estados a cobrar impuestos predial sobre la superficie donde se encuentren o exploten las sustancias a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional.
  5. Asimismo, se acordó atribuir privativamente a las entidades locales los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos no comerciales, realizados en su jurisdicción y el derecho exclusivo de dichas entidades para establecer y percibir derechos tanto sobre servicios locales o municipales, como sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia.
  6. Por otra parte, como facultad privativa de la Federación, se recomendaba establecer contribuciones sobre comercio exterior; renta o explotación de recursos naturales, cuyo dominio directo corresponde a la Nación en términos del artículo 27 constitucional; la industria, cuando ésta requiera formas especiales de tributación; servicios públicos y concesiones federales.

7. Se sugirió facultar a los estados par legislar en materia de herencias, legados y donaciones de común acuerdo con la Federación, y se dio a ésta potestad para determinar las tarifas y bases generales de la legislación; además se precisó que la participación de la Federación corresponda en el rendimiento del impuesto deberá ser uniforme en toda la República, en cuanto a su cuota, y recaudarse por conducto de las entidades locales, mediante liquidaciones practicas por dichas autoridades.
  
8. Por cuanto a la imposición al comercio y a la industria, se acordó someterla a las bases siguientes:
  - a) Legislación exclusiva por el H. Congreso de la Unión, a iniciativa presentada por la Federación y la mayoría de los estados.
  - b) La determinación del impuesto debería hacerse por juntas mixtas, en las cuales estuvieran representados los mimos niveles de gobierno.
  - c) La recaudación quedaría a cargo de los estados.
  - d) El rendimiento se compartiría entre la Federación, estados y municipios en la proporción en que los del primeros acordaran; además en lo referente al rendimiento de los impuestos que actualmente tiene establecido cada nivel y en cuanto a imposición sobre productos agropecuarios, se acordó su proscripción absoluta, excepto en el estado de Yucatán, con carácter transitorio.
  
9. Se insistió en la conveniencia de desaparecer la contribución federal, y se recomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la tendencia a derogarla, dentro de los límites que le permitan las necesidades presupuestales del Gobierno Federal.

10. Por último, en dicha Comisión se acordó reconocer como transitorio el régimen de organización fiscal aquí esquematizado, y encomendar a la Comisión Permanente de esa Convención la redacción tanto de los proyectos legislativos necesarios para implantar desde luego ese régimen, como del proyecto de reformas constitucionales que se requieran para consagrar la delimitación de facultades recomendada y la incorporación de la Convención Nacional Fiscal al régimen constitucional.

### **Comisión Permanente**

La comisión encargada de organizar la Comisión Permanente de la Convención aprobó como recomendaciones las siguientes:

*PRIMERA. Que se nombre una Comisión Permanente encargada de llevar al terreno práctico las conclusiones aprobadas en la primera y segunda convenciones, conforme a las bases que siguen.*

*SEGUNDA. La Comisión Permanente se formará con representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública y de los estados, del Distrito Federal, La primera designará tres representantes, uno de los cuales fungirá como residente de la Comisión y todos serán nombrados y removidos libremente por la Secretaría.*

*Los representantes de los estados serán cinco, de las zonas siguientes:*

- a) **Norte**, que abarcará los territorios norte y sur de Baja California y los estados de Sonora, Sinaloa, Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.
- b) **Del Golfo**, que englobará los estados de Veracruz, Tabasco, Campeche, y Yucatán.
- c) **Del pacífico**, integrada por Colima, Nayarit, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.
- d) **Centro-Norte**, que se integrará con Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Michoacán y Querétaro.
- e) **Centro**, que comprenderá el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, Puebla, México, Morelos y Tlaxcala.

*Los representantes de zona se designarán por las delegaciones respectivas que se hallen presentes en la convención, las designaciones quedarán sujetas*

*a la ratificación de los gobiernos de los estados interesados. Dicha ratificación deberá llevarse a cabo dentro de los 15 días siguientes a aquel en el cual se les comunique; sin embargo si dentro de dicho término, la mayoría de los gobiernos locales de cada zona no los objeta, se entenderá aceptada la designación.*

*La federación, los estados y el Distrito Federal cubrirán conjuntamente los sueldos de los representantes, así como los gastos de personal y oficinas; asimismo, se señala a cada entidad un tanto proporcional al monto de sus respectivos ingresos; pero la Federación pagará la asignaciones mensuales de la Comisión Permanente y descontará a las entidades locales la parte proporcional que les corresponda, descuento que hará de las participaciones correspondientes por impuestos federales.*

*Los estados estarán en libertad de remover a sus representantes en la Comisión Permanente, cuando lo acuerde la mayoría de los que forman casa zona fiscal.*

*Los representantes de los estados ante la Permanente deberán reunir los requisitos siguientes:*

1. *Tener residencia permanente en la capital de la República.*
2. *Tener reconocida competencia en materia fiscal.*
3. *No tener cargo de elección popular ni empleo alguno en los tres niveles de gobierno, a fin de asegurar la dedicación de su tiempo completo a las labores de la Comisión Permanente.*

*TERCERA. Las resoluciones de la Comisión Permanente se considerarán aprobadas por el voto de la representación federal y el de la mayoría de los representantes de los estados.*

*CUARTA. La Comisión Permanente se obliga a:*

- a) *Redactar los proyectos de ley y de reformas constitucionales que deriven de las conclusiones de dicha convención.*
- b) *Realizar los estudios, trabajos de investigación, estadística, recopilación y todos los necesarios para formular los proyectos de ley que se le encomienden.*
- c) *Servir de conducto entre el Gobierno Federal y las entidades locales para tramitar los asuntos fiscales, especialmente los relacionados con el cumplimiento de dichas conclusiones.*
- d) *Servir se consultor técnico obligatorio para la expedición de leyes federales y locales, comunicar si opinión respecto de las leyes respectivas.*
- e) *Desarrollar la función esencial que tiene encomendada.*
- f) *Aceptar representantes de las entidades locales en la discusión de sus dictámenes, solamente con voz.*
- g) *Aceptar representantes de las dependencias del Gobierno Federal con voz informativa.*

*QUINTA. Deberá expedir un reglamento para el desarrollo de sus actividades.*

En términos generales, así quedan resumidos los acuerdos de mayor importancia y trascendencia de esta convención.

## **SEGUNDA CONVENCION**

El 11 de mayo de 1932, el ingeniero J. Pani convocó a una Segunda Convención Nacional Fiscal que se reunió en febrero del siguiente año, cuyas conclusiones fueron las siguientes:

- I. La base de los tributos locales debe ser la imposición territorial.
- II. Los estados deben tener soberanía tributaria exclusiva en actos no mercantiles, y herencias y legados.
- III. El Gobierno Federal tendrá soberanía tributaria exclusiva en comercio exterior, impuesto sobre la renta y explotación de recursos naturales.

## **TERCERA CONVECIÓN**

Convocada por Ramón Beteta, Secretario de Hacienda y Crédito Público durante el gobierno de Miguel Alemán y celebrada 14 años después que la segunda y 22 después de la primera. La convención se celebró del 10 al 20 de noviembre de 1947, con el siguiente:

### *TEMARIO*

- 1) Análisis y proyección de la imposición federal, local y municipal en los aspectos que siguen:

## Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

- a) Impuestos concurrentes ente la Federación y los estados.
  - b) Impuestos concurrentes entre los estados y sus municipios.
  - c) Impuestos exclusivos de la Federación, de los estados y de los municipios.
  - d) Impuestos alcabalatorios, anticonstitucionales o antieconómicos.
- 2) Estructuración de un plan nacional de arbitrios y bases para determinar los elementos constitutivos de los sistemas hacendarios de la Federación, de los estados y de los municipios.
  - 3) Análisis del régimen constitucional vigente en materia fiscal y proyección de las reformas que proceda introducir en la Constitución Política Federal, para asegurar la correcta organización de las haciendas de los tres niveles de gobierno.
  - 4) Ponencias de las entidades federativas, cuyos puntos de vista no se encuentren incluidos en los tres poderes anteriores.
  - 5) Designación del organismo encargado de llevar a la práctica las conclusiones aprobadas y aprobación de su reglamento.

Los delegados fueron técnicos de las ciencias de la administración, las finanzas públicas y el derecho, algunos de los cuales habían participado en las dos primeras convenciones.

Las recomendaciones tomadas en dicha Asamblea de 1947 que interesan son las siguientes:

### ***De la Comisión de Impuestos Generales al Comercio y a la Industria:***

- 1) Unifórmese en la República la imposición sobre el comercio y la industria.
- 2) Como primer paso inmediato, recomiéndese a las autoridades lo que es seguida indica:
  - a) Que supriman los impuestos especiales al comercio establecidos actualmente, incluso los de expendio de bebidas alcohólicas.

- b) Que establezcan cuanto antes un impuesto sobre ingresos en función de las ventas comerciales, y deroguen los federal sobre compraventa y sobre actos, documentos y contratos de carácter mercantil. El gravamen que se recomienda deberá tener las características siguientes:
- i) Será de carácter proporcional.
  - ii) No establecerá tasas generales en razón de la clase de productos materia de venta, pero se recomienda que la industria sea gravada con cuotas menores que las del comercio.
  - iii) Las tasas serán lo más reducidas posible.
  - iv) Para determinar el crédito fiscal a cada causante, éstos presentarán declaraciones periódicas.
  - v) La legislación federal dará intervención a las autoridades locales y a los causantes en la verificación o comprobación de los datos contenidos en las declaraciones de los causantes.
  - vi) No quedarán afectos al pago de este gravamen los ingresos que se obtengan por actividades industriales o comerciales afectadas a un impuesto.
  - vii) Estará en vigor el impuesto sobre ventas de carácter federal, ingresos en función de ventas comerciales, sin perjuicio de lo acordado en el inciso iv de la conclusión cuarta, que mas adelante se describe.
- c) Que las autoridades federales establezcan, con base en los rasgos contenidos en el punto anterior, un impuesto local para el Distrito y Territorios federales.
- 3) Encomiéndese a los estados que desde luego den los pasos necesarios par ala fusión de los impuestos estatales y municipales sobre el comercio y la industria, de acuerdo con las mismas bases establecidas en el punto b de la segunda recomendación.
- a) Que le organismo al cual se asigne por esta Tercera Convención Nacional Fiscal la función de llevar a la práctica las resoluciones de la misma, realice los trabajos y estudios necesarios a la brevedad posible, para la implantación o establecimiento de una legislación general de la República, sobre ingresos

en función de ventas comerciales, la cual sustituirá a las que los estados y municipios tienen en la actualidad sobre ventas, capitales, operaciones mercantiles y otros similares. El gravamen tendrá los rasgos fundamentales a que se refiere el punto b de la conclusión segunda y además:

- i) El rendimiento del impuesto a que este punto se refiere se repetirá entre los estados y municipios.
  - ii) La recaudación de administración del impuesto de que se trate corresponderá a las autoridades fiscales de los estados.
  - iii) Estará en vigor hasta que se implante el impuesto sobre ventas en función del consumo.
  - iv) Cuando alguno o algunos de los estados establezcan sus impuestos al comercio y a la industrial en función de las ventas comerciales, en sujeción a las bases anteriores, se aplicará sólo la legislación local, en la cual se reconocerá a la Federación una participación equivalente al impuesto federal que deje de aplicarse y que en ningún caso podrá exceder del 33%.
- b) Que el repetido organismo al cual dicha Convención encomiende la realización de las decisiones tomadas efectúa cuanto antes los estudios necesarios para determinar la posibilidad de implantar en la República el impuesto sobre ventas al comercio. Igual recomendación se hace a cada estado y municipio. En las labores a que este párrafo se refiere, las entidades políticas citadas se prestarán ayuda recíproca.
- c) El mismo organismo formulará, llegado el caso, un anteproyecto de legislación sobre ventas en función del consumo, a efecto de que se someta a una nueva asamblea de autoridades fiscales de la Federación y de los estados, en la cual se oirá una representación de los causantes.
- d) En caso de implantarse el impuesto sobre ventas al consumo, dejará de regir el gravamen sobre ingresos en función de ventas comerciales.
- 4) En lo no previsto y que no se oponga a las recomendaciones anteriores, la asamblea ratifica las conclusiones de la Segunda Convención Nacional Fiscal en materia de impuestos al comercio y a la industria.

***De la Comisión de Impuesto sobre la Propiedad de Raíz y Urbana:***

PRIMERA. El objeto del impuesto, respecto de los predios urbanos, debe ser, por una parte, la tierra y, por otra, las mejoras y construcciones que en ella se realicen.

SEGUNDA. La base del impuesto predial urbano debe ser exclusivamente el valor, tanto de la tierra como de las mejoras y construcciones.

TERCERA. En todo caso, la regla básica a que deberá atenderse al practicar los avalúos de predios urbanos es que los valores señalados por éstos se acerquen en lo posible al valor comercial, tanto de la tierra como de las mejoras y construcciones, con base en todos los factores que puedan influir en ese valor.

CUARTA. Como meta por alcanzar a medida que sea posible la realización de la reforma fiscal en toda la República, debe establecerse que la valuación ha de fundarse en catastros técnicos, centralizados en las oficinas catastrales de cada entidad local.

QUINTA. Mientas el procedimiento referido en el punto anterior no se realizable, los estados que no cuenten con catastros técnicos, deberán proceder conforme a las bases siguientes:

- a) Los procedimientos de valuación estarán al cuidado de una oficina catastral, dependiente del Estado. Los avalúos se practicarán por juntas valuadoras municipales, las cuales se integrarán con representantes de los propietarios y de las autoridades estatales y municipales.
- b) Para realizar los avalúos, las juntas valuadoras municipales se sujetarán a los instructivos que, con carácter general, se aprueben para todo el Estado.

## Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

- c) Las leyes locales establecerán que sólo el organismo correspondiente tendrá facultades para modificar los avalúos aprobados por las juntas valuadoras municipales.

SEXTA. El impuesto predial sobre la propiedad rústica tendrá como único objeto el valor comercial de la tierra.

SÉPTIMA. Para estimular las inversiones que contribuyen a aumentar la productividad de la tierra, las leyes locales exceptuarán del pago del impuesto predial rústico, por un plazo de cinco años como mínimo, a las construcciones y mejoras que ejecuten el propietario y los incrementos del valor comercial de la tierra resultantes de ellas.

OCTAVA. La propiedad inmueble debe ser fuente de imposición local; en consecuencia, la Federación debe quedar fuera de concurso, por lo cual se le recomendará que derogue sus impuestos sobre aparcería y arrendamiento de la Ley General del Timbre y la contribución federal sobre el impuesto predial. Sin embargo, la Federación podrá establecer derechos de cooperación para la realización de obras públicas que ella ejecute.

NOVENA. La recaudación del impuesto predial corresponde a los estados, quienes otorgarán a los municipios una participación en el rendimiento del impuesto que aquellos recauden.

DÉCIMA. Es conveniente derogar el impuesto de plusvalía.

UNDÉCIMA. No es conveniente crear impuestos sobre incremento no ganado de valor.

DUODECIMO. Deben subsistir las contribuciones especiales de cooperación cuando se hayan realizado obras públicas de urbanización; pero la cantidad que se derrame entre los causantes no excederá del 50% del costo total de las obras.

***De la Comisión de Derechos por Servicios Públicos Municipales.***

Las recomendaciones aprobadas por esta Comisión son un boceto claro del contenido de la reforma al artículo 115 Constitucional, como se ve en lo siguiente:

- I. Para asegurar la libertad de los municipios, es conveniente dotar a los ayuntamientos de una Hacienda Pública propia, que les permita prestar adecuadamente los servicios públicos que les corresponden.
- II. La Hacienda Pública municipal debe formarse esencialmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de los servicios públicos y su cuidado, e integrarse con participaciones en los impuestos federales y estatales.
  - a) Actividades de carácter local: las diversiones y los espectáculos públicos de cualquier género; los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señale la legislatura local respectiva, los mercados y el comercio ambulante al menudeo.
  - b) Derechos por servicios públicos municipales: los de agua potables, drenaje, sacrificio de ganado, urbanización, planificación, registro, panteones y los de cooperación por obras municipales de urbanización, así como los que se causen por las autorizaciones, permisos y licencias que expidan la autoridad municipal.
  - c) Que en el establecimiento, administración y cobro de los impuestos de mercados y al comercio ambulante, los municipios deberán abstenerse de prácticas contrarias al artículo 117 constitucional, y no podrán considerar como comerciantes ambulantes a los

llamados “agentes viajeros”, a menos que operen directamente con el público en ventas al menudeo.

- III. Las participaciones a los municipios en impuestos federales, cuando se trata de las mismas fuentes de riqueza, serán uniformes, por lo que hace a su porcentaje en toda la República, y proporcionales en cada caso del monto de los ingresos distribuibles. Iguales características tendrán las participaciones en impuestos locales para los municipios de cada entidad federativa.
- IV. Para el buen éxito del sistema que en materia fiscal se propone, es indispensable que la legislatura de cada estado expida sus leyes de hacienda y orgánica municipal, en las que sean establecidas las normas que habrán de regular la constitución, integración y funcionamiento de los municipios; y fijadas las bases que tomen en cuenta los aspectos territoriales, demográfico y económico para permitir que los municipios cumplen plenamente con sus funciones social y política.

***De la Comisión del Plan Nacional de Arbitrios.***

- I) La Tercera Convención Nacional Fiscal considera que la consolidación de la unidad económica nacional sólo puede lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de la Federación, de los estados y de los municipios.
- II) La Tercera Convención Nacional Fiscal reconoce que uno de los obstáculos que se han opuesto a la consolidación de la unidad económica de la Nación es la falta de armonía en el régimen fiscal imperante, porque no ha permitido lograra ni un reparto equitativo de la carga tributaria entre los contribuyentes, ni la suficiencia de los recursos fiscales para atender todos los servicios públicos que el país reclama, ni la distribución correcta del producto de los impuestos entre las

tres entidades político-económicas que coexisten en el país. Para obtenerla se recomienda la adopción de un sistema nacional de impuestos que, dentro de nuestras leyes constitucionales y de las limitaciones de nuestro desarrollo económico, grave el contribuyente con justicia y equidad, permita atender adecuadamente las necesidades públicas de las tres entidades (Federación, estados y municipios) y haga posible proyectar y llevar a cabo en plan general de fomento de la reproducción y elevación del nivel de vida de nuestra población.

III) Para alcanzar dichos objetivos la Tercera Convención Nacional Fiscal recomendó la elaboración de un “plan nacional de arbitrios”, que tenga en cuenta los siguientes aspectos:

- a) El hecho de que la Federación, los estados y municipios son entidades políticas con necesidades propias, que coexisten obligatoriamente dentro de nuestra organización constitucional y que tienen funciones específicas, pero que las tres tienen como fuente común de arbitrios el patrimonio propio de los contribuyentes en la parte que es afectable por las leyes fiscales del país; y la consideración que de ese hecho deriva de que sólo mediante una distribución técnica de facultades que coordinen la acción de las tres autoridades y un equitativo reparto entre ellas, de los impuestos en unos casos y de sus productos en otros, pueden obtener los tres recursos adecuados a las servicios públicos que cada una tiene encomendados.
- b) La necesidad de que las haciendas públicas de las tres entidades – Federación, estados y municipios- se constituyan esencialmente con ingresos derivados de fuentes impositivas que les sean propias (ingresos privados) y se integren con ingresos derivados en forma de participaciones de impuestos establecidos, administrados o recaudados por cualquiera de las otras entidades (ingresos en participación).

- c) La conveniencia de que la imposición sobre fuentes privativas de los estados y de los municipios se someta a bases de uniformidad y coordinación en beneficio conjunto de tales entidades y de la economía nacional, sin que ello implique ningún caso la subordinación de las facultades legislativas y administrativas correspondientes a otras autoridades.
- d) El reconocimiento de que existen fuentes comunes de tributación de la Federación, de los estados y de los municipios, o de dos de estas categorías de entidades públicas, y de que es conveniente que en esos casos o se establezca un solo impuesto que sea administrado y recaudado por una sola de estas entidades y cuyo rendimiento sea distribuible, conforme a bases generales, entre las entidades públicas correspondientes.
- e) La evidencia de que en la actualidad los recursos de los estados y de los municipios son proporcionalmente más insuficientes que los de la Federación, para cubrir el costo de los servicios públicos que les corresponde.
- f) La necesidad y conveniencia de que los estados y municipios incrementen sus ingresos totales; de que no sufran quebrantos económicos cuando sustituyan impuestos establecidos por ellos, por participaciones en impuestos federales; de que sus economías públicas crezcan paralelamente con la economía pública de la Federación; y de que adicionalmente los estados y municipios participen como mínimo en un 25% en el incremento de los ingresos federales obtenidos anualmente sobre el promedio de los dos ejercicios anteriores, distribuible a través de aumento en las cuotas de participación de los impuestos compartidos.
- g) La necesidad de que la Federación aumente en forma gradual y hasta alcanzar la proporción de dos a uno, sus aportaciones para obras de caminos,

## Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

escuelas, salubridad e irrigación en cooperación con los estados, para acelerar el adelanto económico de éstos.

- IV) Por su carácter y naturaleza, el plan nacional de arbitrios debe ser estudiado, implantado y realizado de común acuerdo entre la Federación y los estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios y con la mira de dotar a éstos de una hacienda pública propia que sirva de respaldo económico y su autonomía política.
  
- V) Por la necesidad permanente de ajustar el sistema tributario a las exigencias del desenvolvimiento económico de la Nación y a los requerimientos pecuniarios de la Federación, de los estados y de las municipios, el Plan Nacional de Arbitrios será revisable cada tres años o cada vez que sea necesario con la intervención de las mismas entidades que deben colaborar en su establecimiento.
  
- VI) Como bases para establecer un primer Plan Nacional de Arbitrios, se recomendó:
  - a) Reconocer como ingresos privativos de la Federación los derivados de los impuestos al comercio exterior y sobre la renta, los derechos por servicios públicos federales, los productos de sus inversiones y bienes propios, y los aprovechamientos que sean resultado del ejercicio de sus funciones legales. Se recomienda a la Federación que estudie la posibilidad de conceder a los estados una participación en el impuesto sobre la renta y las bases en el reparto equitativo de esa participación entre los estados.
  
  - b) Reconocer como ingresos privativos de las entidades locales (estados y municipios), en los que la Federación no deberá tener participación, ni en forma de impuestos específicos ni como cuotas adicionales sobre los impuestos locales, los derivados de la tributación sobre la propiedad raíz

rústica y urbana; sobre productos agrícolas; sobre ganadería; sobre la traslación de dominio de bienes inmuebles; sobre el comercio al menudeo de primera necesidad y sobre expendios de bebidas alcohólicas, así como los derechos por servicios públicos de carácter local y los productos y aprovechamientos que les sean propios. Para cumplir con estas recomendaciones, la Federación deberá derogar la contribución federal, el impuesto sobre compraventa en cuanto grava las operaciones de bienes inmuebles y su impuesto especial sobre expendios de bebidas alcohólicas.

- c) Atribuir privativamente a los municipios los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre mercados y comercio ambulante y los que se causen por la licencia, autorización, registro y permiso que expida o autorice la autoridad municipal.
  
- d) Establecer como ingresos de legislación concurrente, pero uniforme, de la Federación, los estados y los municipios:
  - i) Los impuestos generales al comercio y a la industria.
  - ii) Los impuestos especiales sobre la industria y el comercio, existentes, sobre hilados y tejidos, elaboración y compraventa de azúcar; elaboración y compraventa de alcohol y bebidas alcohólicas; cerveza; elaboración y compraventa de aguas envasadas, que se coordinarán con los impuestos similares que tenga la Federación en vigor.
  
- e) Establecer como ingresos que la Federación, los estados y los municipios deben compartir:
  - i) El impuesto sobre ingresos en función de ventas mercantiles, que establecerá la Federación conforme a la conclusión del dictamen sobre impuestos generales al comercio y a la industria.

## Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

- ii) Los impuestos especiales sobre explotación de recursos naturales y los impuestos especiales sobre el comercio y la industria, en los que la Federación deberá generalizar y aumentar gradualmente, conforme a lo establecido, las participaciones que actualmente concede a los estados y municipios.
  - iii) Los impuestos sobre herencias, legados y donaciones, que serán establecidos y administrados por los estados, de acuerdo con bases uniformes y en los que la Federación tendrá una participación decreciente.
  - f) Establecer un sistema práctico y sencillo para el pago de las participaciones que correspondan a cada entidad, en los impuestos que otra recaude.
  - g) Reconocer a las entidades con derecho a participar en el rendimiento de un impuesto, la facultad de intervenir en la determinación del monto de su participación y de las bases generales de la legislación respectiva.
- VII) Para la concesión de participaciones a los estados y a los municipios, en el rendimiento de los impuestos especiales sobre la explotación de recursos naturales y sobre la industria, se marcaron las siguientes reglas:
- a) Tendrán derecho a participaciones en los impuestos sobre explotación de recursos naturales, los estados y municipios en los que se lleve a cabo la explotación, en proporción a los productos afectos al pago de impuestos que se hayan extraído de cada localidad o a la extensión superficial si ésta es la base del impuesto. En la distribución, el municipio tendrá derecho a una participación no menor de 25% de la participación que corresponda a los estados, independientemente de la de éstos.

- b) Los rendimientos, derivados de los impuestos especiales a la industria, serán distribuidos en dos porciones, una destinada a la Federación y otra a las entidades locales; esta última porción será, a su vez, distribuida entre los estados, en relación con la producción y con los consumos reales o estimados de cada entidad, según la naturaleza del artículo gravado.
- VIII) La autonomía administrativa para disponer de los ingresos propios y de los compartidos no podrá quedar supeditada ni limitada por ninguna autoridad. La Federación garantizará a los estados y municipios que los ingresos obtenidos de determinada fuente será el mínimo de los alcanzables con cualquier cambio de legislación fiscal que hiciere, con objeto de adoptar los principios de bases tributarias recomendadas por las convenciones nacional fiscales.
- IX) Siempre que en el futuro se encomiende o reconozca a la Federación la facultad de imponer sobre determinada materia, la propia Federación estará obligada a asegurar a todos los estados la obtención, como mínimo, de los ingresos que ellos hayan tenido establecidos. Para el efecto, en los casos en que no sea posible establecer una participación directa, suficiente para todos los estados, la Federación otorgará una sobretasa en las otras participaciones que compense el déficit que por tal motivo se produzca.
- X) La Federación estará igualmente obligada a colaborar con los gobiernos de los estados, para realizar los programas de desarrollo económico de las fuentes de riqueza de regiones que sean susceptibles de ello.
- XI) Se recomendó a la Federación que reduzca la cuota de la contribución federal al 5% en toda la República o que conceda un subsidio equivalente al 66% del rendimiento de ese tributo de los estados, dentro de cuya jurisdicción se cause el mencionado tributo a razón del 15%. Una vez lograda la uniformidad en la cuota, la Federación deberá derogar la contribución federal totalmente o por lo menos

suprimir el primer año, sobre los impuestos locales y municipales, a la propiedad rústica y urbana t derogarla en el siguiente ejercicio.

XII) Se recomendó celebrar arreglos entre la Federación y los estados, para lograr la uniformidad que se recomendó en la imposición al comercio y a la industria, como base para lograr,, inicialmente, el establecimiento en toda la República de un solo impuesto sobre los ingresos en función de las ventas comerciales y más adelante, la implantación del impuesto sobre ventas al consumo.

XIII) Encomiéndose al organismo al que se encargue la ejecución de las resoluciones de esta asamblea, que lleve a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional, para que estos estudios puedan ser tomados en cuenta en los futuros planes de arbitrios y sirvan de base a una distribución equitativa de los ingresos de economía pública entre la Federación, los estados y los municipios.

XIV) Los diversos conceptos de impuestos comprendidos dentro del Plan Nacional de Arbitrios se sujetaron a las bases generales y especiales probadas por la Asamblea al tratar los demás temas que le fueron sometidos, a los que también se sujetaron la ejecución del presente plan.

Las facultades de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios fueron las siguientes:

A) Cuidar , en los términos del Plan Nacional de Arbitrio aprobado, de las resoluciones tomadas por la Tercera Convención Nacional Fiscal.

B) Llevar a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional, que puedan ser tomados en cuenta en los futuros planes de arbitrios y sirvan de base a

una distribución equitativa de los ingresos de economía pública entre la Federación, los estados, el Distrito Federal, y los municipios.

- C) Estudiar los arbitrios de la República, que , entre otros propósitos de la política fiscal o nacional, perseguirán los siguientes objetivos:
- a) Redistribuir la carga fiscal de un modo más equitativo y eficiente, liberando dentro de lo posible los aspectos económicos de la producción, distribución y consumo, e incidiendo fundamentalmente en los aspectos en los cuales los individuos obtienen y disfrutan un ingreso neto.
  - b) Coordinar la acción impositiva de los poderes federales y locales, con la finalidad de no estorbar la realización de un plan general de fomento a la producción y a la elevación del nivel de vida.
  - c) Precisar el importe de los subsidios que deban corresponder a las regiones económicamente atrasadas, con la finalidad de impulsar su desarrollo propio y las fuentes de ingreso que se deben aplicar para ello.
  - d) Estimar y delimitar los posibles rendimientos de los impuestos especiales en vigor y estimar y delimitar, dentro del mayor grado de aproximación posible, los porcentajes que en función del propósito de elasticidad y suficiencia de ingresos han de corresponder a la Federación, a los estados y a los municipios.
  - e) Determinar las técnicas a la imposición y administración de los impuestos sobre la renta que afectaren a todos los individuos residentes en el país, por lo ingresos que deriven de la renta nacional y

## Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

a todas las sociedades de capital por cuanto se objetive en ellas una utilidad neta anual.

- f) Elaborar un sistema práctico y sencillo para el pago de las participaciones que corresponda a cada entidad en los impuestos que otra recaude.
- g) Determinar la forma en que las entidades participarán en el impuesto sobre la renta y las bases para el reparte equitativo de esa participación.
- h) Precisar la forma y las bases para que las entidades participen como mínimo en un 25% en el incremento de los ingresos federales, obtenidos anualmente sobre el promedio de los dos ejercicios anteriores.
- i) Precisar los déficit que los estados y municipios resientan, con motivo de las supresiones y modificaciones en las bases de imposición recomendadas por la Tercera Convención Nacional Fiscal, o con motivo de la generalización de un impuesto y la forma práctica de suplir ese déficit, mediante el otorgamiento de sobretasa en las participaciones federales que compensen ese déficit.
- j) Servir de conducto a las entidades para las modificaciones que éstas soliciten en las bases de la legislación federal y en la fijación de las participaciones.
- k) Someter a la consideración de los gobiernos de las entidades los proyectos de leyes fiscales uniformes aconsejados por la Tercera Convención Nacional Fiscal, con las estimaciones respectivas, para que

## Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

dichas entidades puedan apreciar el alcance y efectos de las reformas y con los estudios respectivos sobre cuotas y procedimientos de control.

- l) Realizar los trabajos y estudios necesarios para la implantación de una legislación general en la República, sobre ingresos en función de ventas comerciales que sustituyan a la que los estados y municipios tienen en la actualidad sobre ventas, capitales, operaciones mercantiles, patentes sobre actividades industriales y mercantiles, etc., así como las cuotas que deberán aplicarse en el caso que la Federación suprimiera sus impuestos respectivos, sin que los ingresos de los estados por este motivo sufran merma.
- m) Efectuar los estudios necesarios para determinar la posibilidad de implantar en la República un impuesto sobre ventas al consumo, formulado el anteproyecto de legislación respectivo.
- n) Estudiar y determinar las participaciones que deban corresponder a las entidades con las estimaciones respectivas, para que éstas supriman sus impuestos sobre retribuciones por servicios personales y sobre el producto de inversión de capitales.
- o) Estudiar y determinar las leyes del impuesto sobre la propiedad rústica que permitan a las entidades suprimir sus impuestos a los productos agrícolas y a la ganadería.
- p) Practicar los estudios, estimaciones y elaboración de proyectos de leyes para que los estados y municipios puedan suprimir sus ingresos sobre elaboración o compraventa de alcoholes y bebidas alcohólicas, elaboración o compraventa de aguas envasadas y elaboración y compraventa de azúcar.

- q) Servir de organismos de coordinación fiscal, sirviendo de consultor técnico obligatorio a los gobiernos federal y de las entidades en la expedición de las leyes fiscales.
- r) En general, practicar todos los estudios e investigaciones para el objeto de su institución y para llevar a la práctica no sólo las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, sino de las que sean consecuencia o complemento de ellas, llevando el debido control de todas las leyes fiscales del país y de los ingresos que con motivo de ellas se perciban por las entidades.

## **2.2. SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL**

El sistema nacional de coordinación fiscal, reglamentado por la ley del mismo nombre, cobra vigencia con la ley publicada el 28 de diciembre de 1953, como un intento serio de establecer orden en las cuestiones de distribución equitativa del ingreso tributario, y que instituye y crea la oportunidad a los estados de celebrar convenios de coordinación en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles. Conjuntamente se promulgó la ley que otorga compensaciones adicionales a los estados que celebren tales convenios, los cuales, a su vez derivan de los principios consagrados en la ley reguladora del pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas, de 29 de diciembre de 1948, para manejarse a la par con la ley de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles, vigente a partir del 1º de enero de 1948.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> ORRANTIA ARELLANO, Fernando A., *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 193

Esta última Ley trajo como consecuencia la derogación del impuesto del timbre para cualquier acto mercantil, que quedó vigente sólo para los actos civiles; además, estableció una tasa del 1.8% sobre los ingresos brutos en los comerciantes e industriales resultantes de la enajenación de bienes muebles, arrendamientos mercantiles, prestación de servicios mercantiles y de las comisiones. Asimismo, simultáneamente permitió aumentar dicha tasa con otra equivalente al 1.2%, la cual corresponde a los estados que celebran convenios de coordinación con el Gobierno Federal, siempre que aquellos suprimieran sus gravámenes sobre las actividades objeto del impuesto federal. Este nuevo gravamen podría ser administrado tanto por el Gobierno Federal como por los locales, esta última tasa que se podría considerar una participación a los estados, dentro de la total de 3%, en caso de convenio, sería cobrada por la Federación, pero destinada a los estados. Como se sabe, para estimular la coordinación, se ofreció un aumento del 10% en otras participaciones a los estados que se coordinaran, medida que no tuvo el éxito esperado. Por ello, en 1970 se creó la tasa especial de aplicación general en toda la República, en la cual se estableció la participación a los estados de un 40% si se coordinaban, pero que de todos modos se causarían, aun cuando no lo hicieran.<sup>60</sup>

Por otra parte, en 1982 se derogó el impuesto del timbre, algunos de cuyos renglones se resumieron en la Ley del Impuesto sobre la Renta, como el impuesto de enajenación de inmuebles, la supresión del impuesto federal sobre herencias y legados ( a condición de que los estados también derogaran los suyos por los mismos conceptos) y la celebración de convenios de coordinación de los estados con mayor desarrollo a partir de la delegación de facultades en materia de administración de impuestos, incluidas las de fiscalización y determinación de créditos fiscales a los estados, iniciados con el que celebró Chihuahua en 1971, después Nayarit y luego Tamaulipas a principios de febrero de 1972.

Sin embargo, permanecían al margen del sistema 11 estados entre los cuales se contaban los de economías más fuertes, como México, Nuevo León, Jalisco y

---

<sup>60</sup> MANSELL CARSTENS, Catherine. *Las nuevas finanzas en México*. ITAM, México, 1993, p. 229

Veracruz, los de la zona fronteriza norte, y dos con desarrollo escaso, como Oaxaca y Chiapas.

La reforma de la Ley General de Ingresos Mercantiles, vigente a partir de 1973, que elevó la tasa de 3 a 4 %, así como el porcentaje de participación de los estados al 45% y la mínima a los municipios al 20% de la participación estatal de su respectiva entidad, además del establecimiento de una tasa federal uniforme en toda la República, incluidos los estados no coordinados, trajo como consecuencia la coordinación de todas las entidades locales y se abrió brecha para establecer mayores relaciones federación-estados y aplicar la coordinación a otras áreas impositivas.<sup>61</sup>

La Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada el 29 de diciembre de 1972, autorizó al Gobierno Federal a celebrar con los estados convenios de coordinación respecto a impuestos al ingreso global de las empresas causantes menores, a condición de que no mantuvieran vigentes los impuestos estatales y municipales establecidos en el convenio respectivo. Además, los estados coordinados, y obligatoriamente el Distrito Federal, podían percibir una participación en el rendimiento de lo recaudado en los estados, así como en los recargos y multas procedentes. Asimismo, en los convenios se fijaron los términos y condiciones para la entrega de las participaciones, así como las facultades de vigilancia en los causantes menores y la administración del impuesto, pero la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reservaba las facultades de revisión y práctica de auditorías.

En los convenios se señaló también, como honorario de los estados por los servicios de administración de tales impuestos, 4% del importe de la recaudación de cada entidad, por haberse estimado que con su rendimiento se podría cubrir totalmente los gastos de administración que deberían realizar.

---

<sup>61</sup> CRUZ BARNEY, Oscar. *Historia del Derecho en México*. Ed. Oxford, México, 2001, p.502.

## Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Hasta esas fechas, empezaron a tener vigencia de ley los propósitos y recomendaciones de las tres convenciones nacionales fiscales, celebradas en 1925, 1933 y 1947, las cuales se podrían resumir en cuatro rubros importantes:

- a) Distribución equitativa de la carga pública entre todos los contribuyentes que deben soportarla, con lo cual se terminaría el problema de la concurrencia tributaria.
- b) Creación de un plan nacional de arbitrios que establezcan los que deban corresponder a cada nivel de gobierno: federal, estatal y municipal.
- c) Participación de los estados y de los municipios en las contribuciones exclusivas de la Federación, así como facultad para ésta y para los estados de celebrar convenios a fin de coordinarse en materia tributaria, mediante el compromiso de aquellos de suprimir o suspender impuestos al comercio y a la industria que concurrieran con los impuestos federales a contribuyentes menores.
- d) Creación de un órgano encargado de estudiar y analizar el comportamiento del sistema de coordinación, además de acordar medidas y estudiar sus resultados.

El 22 de diciembre de 1978, el Congreso de la Unión, en coincidencia con la fecha de la Primera Ley de Coordinación Fiscal, aprobó una nueva, con vigencia a partir del 1º de enero de 1980, excepto en lo referente a la creación de los órganos encargados del desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del nuevo sistema. Tal responsabilidad la compartían tanto el Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como los gobiernos de las entidades federativas, representadas por su correspondiente órgano hacendario, con los organismos siguientes:

- a) La reunión nacional de funcionarios fiscales.
- b) La comisión permanente de funcionarios fiscales.

- c) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Para esa nueva ley se tomó como base la manifiesta voluntad de cooperación de los Gobiernos Federal y de los estados, a fin de evitar la doble tributación; además, se reconoció la prudencia de las legislaturas de que sólo la primera o los segundos gravaran determinadas materias, pero de modo que se compartiera el resultado de su recaudación y se sentaran las bases de colaboración administrativa en los ingresos, que son de común interés para una y otros.<sup>62</sup>

Mediante ese nuevo sistema, la Federación otorga a los estados y a sus municipios no sólo participaciones diferenciales de las contribuciones que recauda con base en la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política, sino también sobre la totalidad de impuestos federales, aun sobre los que han sido arbitrio exclusivo de la Federación, sin obligación de participar, como grabadores del comercio exterior y otros ingresos que prohíbe a los estados el artículo 118 constitucional.

La adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal se realiza mediante la celebración de convenios que la Federación y los estados celebran, representados por su respectivo gobernador y por los secretarios que, de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, deban intervenir; además, deberán ser ratificados por la legislatura local, en ejercicio de la soberanía popular que representan.<sup>63</sup>

En la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal se asienta que la concurrencia impositiva está permitida en la Constitución, pero de ello no puede derivarse la conclusión de que el contribuyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales. Asimismo, se reconoce que tanto el legislador como el local han actuado con la prudencia

---

<sup>62</sup> DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *Estudios sobre constitución y economía*. UNAM, México, 2003

<sup>63</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho tributario mexicano*. Editorial Universitaria Potosina, México, 1979

necesaria para evitar la superposición de impuestos, y que dicha prudencia los ha llevado a buscar acuerdos para que sólo una entidad grave determinada materia, de manera que se comparta el producto de la recaudación y así surgió el sistema de participaciones. En seguida en la exposición de motivos se señala el aspecto fundamental que le da su fisonomía actual, al expresar que la decisión de la Federación se sustituir el impuesto de ingresos mercantiles por el impuesto al valor agregado, obliga a revisar todos los procedimientos de participación y a reunirlos en lo que llama sistema nacional de coordinación fiscal.<sup>64</sup>

Lo característico del nuevo sistema fue que no se otorgan participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que lo correspondiente a estados y municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluidos los que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación. La exposición citada destaca igualmente que dotar de mayores recursos a los estados dará a éstos la base indispensable para hacer lo propio con los municipios, y que el fortalecimiento y desarrollo municipal constituya tanto la base como la garantía de la democracia mexicana.

Originalmente, la ley estableció tanto el Fondo General de Participaciones a razón del 13% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación, incrementado con el porcentaje que represente la recaudación de los gravámenes locales o municipales derogados o suspendidos, como el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, constituido por el 0.37% de los ingresos totales por año de impuestos federales. En la reforma de 1981 a la ley, se aumentó el segundo de dichos fondos al 0.50%, y al año siguiente se volvió a reformar el artículo 2º de la ley, para establecer que el Fondo General se adicionaría con 0.5% de los ingresos totales federales por concepto de impuestos, de manera que participaran las entidades y los municipios siempre que aquéllos se coordinaran en materia de derechos.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *Estudios sobre constitución y economía*. UNAM, México, 2003

<sup>65</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre deuda pública*, Tomos I a III, México, 1958.

En 1983 entró en vigor una nueva adición al artículo 2º de la ley, para establecer que los estados coordinados en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles participarán adicionalmente del 80% de la recaudación en su territorio, del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, y se señaló una participación por lo menos del 20% para los municipios. Para 1984, se agregó a los Fondos de Participaciones y Complementario el ingreso proveniente de los derechos sobre hidrocarburos para la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería; también se adicionó un párrafo a la fracción II del artículo 2º, para señalar que se incrementaría el Fondo Complementario con 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual con cargo a la Federación.

De esa manera, la ley establece un sistema mixto, en el que aparecen tres clases de fondos: 1) el Fondo General de Participaciones, en el cual las entidades participan de acuerdo con el volumen de operaciones generadoras de impuestos federales; 2) el Fondo Financiero Complementario, cuyo propósito es favorecer a los estados menos desarrollados, de manera que se distribuya en proporción inversa al primero de los nombrados; y 3) el Fondo de Fomento Municipal, el cual, como su nombre lo indica, va dirigido a los municipios, y favorece no sólo a los lugares donde se encuentren aduanas fronterizas o marítimas, sino también a los municipios que menos recursos les hayan correspondido en relación con el primero de los fondos.

Obviamente, la Ley de Coordinación Fiscal prevé la celebración de convenios para los estados que deseen adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal, convenios que debe aprobar la legislatura local. El mismo requisito se establece para dar por terminado el convenio. La adhesión al Sistema Nacional Coordinación Fiscal debe llevarse a cabo integralmente, y no sólo en relación con algunos de los ingresos, y así disfrutar de la participación de los impuestos federales y en otros ingresos mediante la distribución de los fondos que señala el artículo 2º, fracciones I y II de la Ley de Coordinación Fiscal. Igualmente, en el artículo 13 de la Ley se menciona la posibilidad de que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los estados adheridos al sistema de coordinación, celebren convenios en materia de administración de ingresos federales, que abarquen las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración.<sup>66</sup>

Como se ve, la coordinación fiscal ha avanzado con el paso de los años, al tratar cada vez mejores sistemas que permitan abatir el añejo problema de la duplicidad de impuestos sobre la misma fuente y alcanzar el ideal de un reparto más armónico del ingreso tributario.

Un hecho innegable es que los estados y los municipios ha recibido un incremento económico con apoyo en el sistema nacional de coordinación fiscal, y el único peligro serio de carácter político lo constituiría una mentalidad equivocada de las propias entidades si pensaran, con un criterio conformista, que han perdido su potestad tributaria en ciertas áreas. En este orden de ideas, quizá sería más conveniente para dichos estados hablar de un sistema de ingresos compartidos, más que de un sistema de participaciones, es decir, pensar en la existencia de una amplia gama de fuentes y de ingresos tributarios que les corresponden por derecho propio, pero compartibles entre ellos por un acto de voluntad soberana o, si se quiere mejor, autónoma con la Federación. En conclusión, el sistema de coordinación fiscal ha llevado a las entidades la principal fuente de financiamiento de su gasto público, mediante las participaciones que perciben de la Federación.<sup>67</sup>

El 1º de enero de 1982, entró en vigor la Ley Federal de Derechos, por la cual se suprimió la aplicación de infinidad de leyes, decretos y disposiciones generales de fechas diversas. Éstos señalaban los ingresos llamados derechos y productos, originados por los múltiples servicios prestados por el Gobierno Federal a los particulares que los solicitan o de los que explotan los bienes de dominio público. Todos se integraron en dicha Ley y se catalogaron en relación con el órgano de la

---

<sup>66</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho tributario mexicano*. Editorial Universitaria Potosina, México, 1979

<sup>67</sup> *Ibidem.* p. 142.

Administración Pública que debe prestar el servicio o controlar la explotación de bienes, pero de manera que se deja al Poder Legislativo la facultad exclusiva de establecer su monto.

Esa nueva Ley permite a las entidades federativas, mediante un acto de soberanía, decidir ajustarse al nuevo sistema, y mantener en vigor sus propias leyes, con la única condición de que no concurran sobre actos que grava la Federación. Con tal finalidad se reformó el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual adicionó al porcentaje de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos y minería, para constituir el Fondo General de Participaciones, el 0.5% de tales ingresos.

En el mismo año, a los estados que se coordinaron con la Federación respecto al impuesto sobre adquisición de inmuebles, el cual deberían suprimir, se les concedió una participación adicional del 80% de la recaudación obtenible en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, mediante su colaboración; además se obligó a sus municipios a participar por lo menos en el 20% de ese Fondo General, el cual se distribuirá en la forma y porcentajes que determine la legislatura respectiva.

Para enmendar el resultado inequitativo que producía el sistema anterior, el cual beneficiaba de manera más importante a las entidades con mayor desarrollo económico (Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz) donde se obtenía una mayor recaudación federal que en los de menor ingreso, la nueva Ley creó el Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Este organismo se forma con el 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuesto y derechos sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo crudo, gas natural y los de minería, más el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad equivalente a este último, con cargo al Erario Federal; sin embargo, deben exceptuarse el 3% adicional sobre el impuesto general de importación, el 3% sobre impuesto general de exportación de petróleo

crudo y gas natural y sus derivados, el 2% en las demás exportaciones, el 2.5% sobre el valor base del impuesto general de importación, y el derecho adicional del 5% sobre exportación de hidrocarburos, todos los cuales se destinan al Fondo de Fomento Municipal.<sup>68</sup>

Adicionalmente, las entidades participarán en los recargos sobre impuestos federales y en las multas por infracción a leyes federales, señalados en los convenios y en la proporción que en estos se establezcan.

El 7 de octubre de 1983, en el convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, celebrado tanto por el Gobierno Federal como por el Gobierno del estado de San Luis Potosí, como casi la totalidad de los que celebraron tales convenios, quedó coordinado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los siguientes ingresos:

- I. Impuestos al valor agregado.
- II. Impuestos sobre tenencia de uso de vehículos, excepto aeronaves.
- III. Impuesto sobre la renta por:
  1. Los ingresos por actividades empresariales de contribuyentes menores.
  2. Los ingresos por actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas de contribuyentes sujetos a reglas generales dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; entendiéndose por actividades conexas las comerciales en los giros de introducción y comisión de ganado, aves, pieles en crudo, pescados y mariscos.
  3. Las relaciones que estén obligados a efectuar los contribuyentes a que se refieren los incisos 1 y 2 anteriores, de los ingresos por salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado.

---

<sup>68</sup> ORRANTIA ARELLANO, Fernando A., *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 267

- IV. Impuestos sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo dirección y dependencia de un patrón, que deben pagar los contribuyentes señalados en la fracción III anterior.
- V. Aportaciones al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, respecto de los contribuyentes que se indican.
- VI. Las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto las destinadas a un fin específico o las participables con terceros.

### **2.3. LOS MUNICIPIOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL**

Cabe agregar a lo anterior que el sistema nacional de coordinación fiscal se extiende incluso al ámbito local, en virtud de la reforma al artículo 115 constitucional, promulgada el 3 de febrero de 1983. Dicha reforma señala como ingresos que integran la Hacienda Municipal, además de los rendimientos de sus bienes propios, las contribuciones, establecidas por las legislaturas de los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su funcionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por objeto el cambio de valor de los inmuebles, las participaciones sobre ingresos federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De lo anterior resulta que los ingresos propios de los estados, sólo llegan, en términos generales, el 2% de sus presupuestos, pues el 98% restante se cubre con las participaciones que les corresponde en los ingresos federales ya señalados. Por ello, como se expuso en párrafos anteriores respecto de la problemática del financiamiento del gasto público de las entidades federativas, en seguida se analizarán los ingresos que, de acuerdo con el sistema de coordinación fiscal, corresponden a los municipios.

Excepto los municipios con gran desarrollo económico, los restantes no recaban productos de bienes propios. En el caso de San Luis Potosí, que cuenta con

56 municipios, sólo reporta este tipo de ingreso en porcentajes muy bajos; por ello los demás ingresos que en todo caso deben formar su presupuesto de ingresos, en términos de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, presentan la problemática siguiente:

*“Es sabido que, a pesar de las sugerencias planteadas por las tres convenciones nacionales fiscales para lograr un sistema de catastración que permita valorar la propiedad inmobiliaria en acercamiento a los valores comerciales reales se requieren procedimientos sumamente costosos que, en el caso de Sal Luis Potosí, sólo el Gobierno estatal logró poner en marcha al adquirir el equipo necesario para obtener la información de cada predio, tanto urbano como rústico, de los 56 municipios. A su vez, el de la capital ha logrado a la práctica de sólo en una parte mínima; por ello, se ha recurrido a la práctica de hacer avalúos conservadores que no corresponden a la realidad del mercado inmobiliario. Así existen municipios en los que la recaudación en impuestos por adquisición de inmuebles no registra ningún ingreso, pues las bases que establecen la Ley e Hacienda para los Municipios son el valor catastral, el cual en numerosas ocasiones no llega no al 10% del valor real o del valor del avalúo bancario practicado para el efecto. Sin embargo, como, por virtud de la coordinación en la materia, el impuesto sólo se puede cobrar sobre el excedente del salario mínimo para el Distrito Federal, elevado a cinco años, y los avalúos de instituciones de crédito rara vez alcanzan esa cifra; por razones que se ignoran, los ayuntamientos no perciben, con apego a la ley, un solo centavo por este concepto, salvo contadas excepciones. Esto ha hecho aparecer la práctica de solicitar donativos de los adquirentes a fin de realizar obras públicas, cuyo monto real no se puede conocer ni controlar”.*<sup>69</sup>

En la Ley de Hacienda para los Municipios se establece la facultad de los ayuntamientos para que, por medio de su presidente municipal, señalen valores catastrales provisionales, cuando el valor de la operación declarado o señalado en el avalúo, si se practica, sea notoriamente inferior al real.

Desafortunadamente, en forma excepcional, los tesoreros municipales conocen la problemática del derecho tributario y las responsabilidades legales que tienen para combatir tales problemas.

---

<sup>69</sup> FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*. Porrúa, México, 2000 P. 176

Desafortunadamente, en forma excepcional, los tesoreros municipales conocen la problemática del derecho tributario y las posibilidades legales que tienen para combatir tales problemas.

De los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria respecto de los cuales se debe tener mayor recaudación son el predial y el de transmisión de la propiedad inmobiliaria, cuya problemática se ha planteado anteriormente, pero mayor dificultad representa el régimen de contribuciones relacionadas con el fraccionamiento, división, consolidación y mejoramiento y las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

El fenómeno de fraccionamiento de la tierra casi siempre se presenta en el ámbito de las grandes concentraciones poblacionales. Esto sucede sólo en aquellas que inician su despegue y en las cuales han alcanzado un nivel de desarrollo importante. Lo mismo ocurre con las contribuciones de mejoramiento y con los impuestos a la plusvalía, que prácticamente se recaudan sólo en cuatro o cinco municipios, donde hay mayor demanda de habitación y especulación con la tierra.

Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo hasta ahora acusan poco beneficio para la mayoría de los municipios del estado potosino, pues la mayoría no está en posibilidades de prestarlos, a veces por falta de capacidad administrativa y otras porque la recaudación de tales contribuciones no alcanza para el mantenimiento óptimo del servicio. Sin embargo, no se cuentan los de calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito, que no sólo resultan incosteables a los ayuntamientos, sino que a menudo son muy conflictivos, sobre todo en los lugares pequeños, donde las presiones sociales son bastante incisivas. Basta enumerar tales servicios para imaginar las dificultades que representan financiar el costo de su prestación, que son:

1. Agua potable y alcantarillado.
2. Alumbrado público.
3. Limpia.

4. Mercados y centrales de abasto.
5. Panteones.
6. Rastro.
7. Calles, parques y jardines.
8. Seguridad pública y tránsito.
9. Las demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Frecuentemente, el servicio de agua potable es instalado por los Servicios Coordinados de Salud Pública, y no son pocos los lugares donde sólo hay lugares públicos de abastecimiento comunal, mas no redes de servicio privado; por ello, las reparaciones de los equipos de bombeo y de control de potabilidad, donde los hay, cargarán sobre la Hacienda Municipal, cuyos titulares procuran recurrir a las cuotas de cooperación que pueden no ser proporcionales al servicio.

El alcantarillado es un servicio que, por resultar indispensable para la salud pública, debe ser gratuito, pues de lo contrario las clases sociales marginadas verían reducidas gravemente sus posibilidades de conservación de la salud en buenas condiciones. Los mismos razonamientos son válidos respecto al servicio de limpieza de las vías urbanas.

El alumbrado público no se ha considerado en las leyes de ingresos de los municipios, ni reglamentado en la Ley de Hacienda para los municipios de la entidad. En caso de que quisiera establecerse alguna contribución por tal servicio, también se repetirá el fenómeno de mayor beneficio a las clases privilegiadas; en cambio, los barrios poblados por gente de condición humilde, los cuales requieren mayor vigilancia y alumbrado, no disfrutarían de ese servicio en condiciones óptimas.

Los mercados y centrales de abasto en los asentamientos humanos de alguna importancia suelen ser servicios que absorbe la iniciativa privada, al hacer de ellos una

actividad muy lucrativa, mediante la cual se elevan los precios de los artículos de consumo necesario.

Panteones y Rastros, sólo pueden causar derechos cuando el servicio es prestado directamente por los ayuntamientos.

El servicio de vialidad y embellecimiento de calles, parques y jardines difícilmente se puede financiar mediante una contribución que no sea de mejoras, a menudo inequitativa.

Por último, Seguridad Pública y Tránsito es rechazada por aproximadamente 80% de los titulares de los ayuntamientos.

A lo anterior cabe agregar que, en virtud de la coordinación en materia de derechos, los municipios sólo pueden cobrar derechos por los servicios siguientes:

1. Licencias de construcción.
2. Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
3. Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
4. Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos.
5. Registro civil.
6. Estacionamiento de vehículos.
7. Certificado de documentos, así como la reposición de éstos por extravío o destrucción.
8. Concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a los respectivos municipios.
9. Actualización de nomenclatura.
10. Servicio de rastro cuando lo presten directamente los ayuntamientos.
11. Servicio de panteones por inhumación, exhumación y traslado de cadáveres o restos áridos, cuando lo presten directamente los ayuntamientos.

## 12. Conservación de drenajes y pavimentos.

A más de tres años de ejercicio de este nuevo régimen de coordinación fiscal entre los estado y sus municipios, el reglón más importante de ingresos era la participación en ingresos federales, ya ser por medio del 20% como mínimo que les corresponde en los fondos General de Participaciones y Financiero Complementario y la totalidad del de Fomento Municipal. Respecto al 90% que les corresponde en el cobro de las multas impuestas por autoridades federales no fiscales, no hay fuente de información confiable acerca del comportamiento de los ayuntamientos.

Por otra parte, diversas autoridades federales aún imponen sanciones de menos de \$1,000.00, e incluso algunas se señalan en \$50.00 y \$100.00, lo cual convierte su cobro en incosteable. Esto produce un grave desaliento en las autoridades encargadas de las haciendas públicas municipales; por otra parte, la carencia de personal capacitado para manejar sus finanzas, hace que las cuentas públicas de los municipios, a veces, no puedan dictaminarlas las comisiones correspondientes del Congreso local.

De la lectura de la iniciativa de la reforma al artículo 115 de la Carga Magna y de la comparecencia del Secretario de Gobernación ante el Congreso para explicar el proyecto, se deduce que su objetivo es fortalecer la economía de los municipios, así como se capacidad administrativa para evitar el desarraigo del pueblo de su lugar de origen y robustecer, por ese medio, el nacionalismo republicano. Sin embargo, el sistema ha promovido el desarrollo económico de los municipios y, por tanto, el de los 31 estados de la República; no obstante, la escasa información de que se ha podido disponer, demuestra que la capacidad administrativa de los ayuntamientos no se ha iniciado, debido, entre otra causas, a la falta de recursos humanos capaces de comprender la trascendencia de la reforma constitucional en todo su alcance.

La concepción original de los tres fondos de participaciones reflejaban un buen índice de equidad en el reparto del ingreso público, a fin de satisfacer las

necesidades de los tres niveles de gobierno para fortalecer las economías regionales y, como consecuencia, la general del país, de manera equilibrada, además de evitar la creación de algunos polos de desarrollo macrocefálico. Sin embargo, la caída del precio internacional del petróleo y de las ventas de energéticos al exterior disminuyó de manera considerable tales fondos, especialmente el de fomento municipal, cuya base principal lo constituyen los impuestos adicionales de 3% sobre el impuesto general de importación, de 2% sobre el de exportación y de 3% sobre el impuesto general en exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, a cuya crisis se hará frente. En julio de 1986, el Presidente de la República, Miguel De la Madrid, informó que en el curso de ese año se reformaría el artículo segundo A de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual sustituiría a la disposición referente a los impuestos mencionados por otros que permitieran impulsar el desarrollo municipal de forma permanente.

No obstante, por cuanto hace a la distribución de las participaciones a los municipios, los criterios aplicables quedan bajo la responsabilidad de las legislaturas de cada estado, las cuales anualmente deberán fijar las bases, montos y plazos para su distribución. Esto permitirá una libertad a los congresos locales para señalar el porcentaje que a cada uno de sus municipios corresponderá por año, según los índices del desarrollo económico que cada uno de ellos muestre.

La creación de institutos estatales para el estudio de los problemas municipales podría ayudar considerablemente a que la actividad hacendaria de los ayuntamientos se realice de modo eficaz y honesto.

Sin embargo, no toda esa problemática es irresponsable, pues el propio artículo 115 constitucional reformado de las bases para su solución, al establecer, en el párrafo final de su fracción II, que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la prestación más eficaz de los servicios públicos que les corresponden. A su vez, la fracción VI de pie para que, con base en la Ley Federal de Asentamientos Humanos,

realicen conjuntamente la planeación y regulación para el desarrollo de los centros urbanos situados sobre municipios de dos o más entidades federativas, con la intervención de los gobiernos federal, estatal y municipal respectivos.

Por último, la fracción X prevé la promulgación de una ley para que la Federación y los estados puedan convertir la asunción, por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, además de la ejecución y operación de obras, así como la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Asimismo, faculta a los estados para celebrar convenios similares con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones mencionadas.

Indiscutiblemente, el espíritu de tan trascendental reforma constitucional es fortalecer la institución municipal como instrumento para vigorizar el federalismo, pero no de forma paternalista, al señalarles como arbitro exclusivo contribuciones que deben ser la base de sus haciendas públicas, sino de modo que también se promueva su desarrollo administrativo. Con esto se busca evitar el desarraigo del pueblo y la concentración de grandes grupos de población rural y semiurbana en los grandes asentamientos humanos, cuyo hiperdesarrollo complica implacablemente la vida de todos los habitantes del país.

Sin embargo, pocos estados han reglamentado las facultades legislativas conferidas por el artículo constitucional en comento; además algunos de los que han celebrado convenios de coordinación con sus municipios, con base en la legislación local o sin ella, han transferido la totalidad de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que gravan la propiedad inmobiliaria a cambio de porcentajes de participación en el rendimiento de los ingresos recaudados, que en algunos casos sólo llega al 20%.

El sistema nacional de coordinación fiscal vigente se debe considerar una institución jurídica genuinamente mexicana, que recoge las ideas de los más

destacados técnicos y políticos de los últimos 60 años de la historia de México, acerca de los problemas derivados del sistema tributario que legó al régimen porfirista y que no se ajustaba a los requerimientos de equidad y de justicia social enarbolados por la Revolución Mexicana. Tales ideas están recopiladas en las memorias de las tres convenciones nacionales fiscales, celebradas en 1925, 1933 y 1947, de cuyas recomendaciones, que trascendieron al desarrollo y perfeccionamiento de las finanzas públicas, se anexan copias tomadas de su edición oficial. Esta edición la publicó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1947, y sus recomendaciones no se insertaron en el texto, para no hacerlo tedioso.

De lo anterior, se llega a las conclusiones siguientes:

- I. El sistema nacional de coordinación fiscal es una institución jurídica genuinamente mexicana, mediante la cual se suprime el fenómeno de la concurrencia tributaria y se obtiene un reparto del ingreso público más equitativo, el cual responde adecuadamente al desarrollo armónico de la Nación.
  
- II. Es indispensable hacer un examen profundo de dicho sistema, para lo cual se requiere información confiable de los órganos encargados de vigilar el desarrollo y perfeccionamiento del sistema. Tal información podría proporcionar la coordinación general con entidades federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), las contadurías de glose u organismos similares de las legislaturas de los estados encargados de la revisión y aprobación de las cuentas públicas tanto del Estado como de sus ayuntamientos. Para ello, resultaría indispensable realizar una encuesta en las 32 entidades federativas, a fin de constatar los avances del sistema, especialmente en los 31 estados, respecto a la conducta de sus respectivos ayuntamientos en cuanto a la aplicación de sus participaciones para obtener un equitativo desarrollo regional.

- III. Se debe colaborar con los órganos del sistema nacional de coordinación fiscal, y hacerles llegar las deficiencias que se detecten respecto a la distribución de las participaciones entre los estados y de las que éstos deban hacer entre sus municipios.
- IV. Es recomendable crear institutos estatales de capacitación para las autoridades fiscales municipales, a fin de que se perfeccione la administración de sus haciendas públicas, lo cual redundará en un incremento considerable de sus ingresos y, por lo tanto, en beneficio de su población.

## 2.4. LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

“Las participaciones constituyen otro tipo de ingresos públicos a favor de las entidades federativas y municipios, llevando como objetivo central fortalecer sus finanzas públicas, al dotarlos de más recursos pecuniarios para hacerle frente a las diversas demandas sociales en la esfera de sus atribuciones legales.”<sup>70</sup>

La demanda pública es tan grande que cada año se incrementa el porcentaje de participaciones, al grado de que ocupa el primer lugar y el más importante ingreso de las entidades públicas, ya que en la práctica representan el 90% de las percepciones ordinarias, lo que nos lleva a la conclusión de que gran parte de la actividad financiera pública estatal y municipal depende de lo que reciban por concepto de participaciones y que en torno a ellas giran los planes y programas de trabajo.

Las participaciones, consideradas como el resultado del Sistema Nacional y Local de Coordinación Fiscal, buscan “robustecer la Hacienda Pública de las

---

<sup>70</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Los Impuestos y la Deuda Pública*, Ed. Porrúa, México 2000 pg. 50

Entidades Federativas y de los Municipios al otorgarles montos porcentuales del rendimiento de ingresos públicos previstos en las leyes respectivas, y por el otro, restringir o solucionar el grave problema de la doble tributación.”<sup>71</sup>

El artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal, en vigor, dice:

*“Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”*

Dice el artículo 2º de la misma Ley, que:

*“El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.*

*La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos...*

---

<sup>71</sup> Ibidem

## **CAPÍTULO III**

### **FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO**

## FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

### 3.1. ANTECEDENTES

El 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 9º de la Ley de la Coordinación Fiscal, la cual, con vigencia a partir del 1º de enero de 1996, modificó de manera importante el mecanismo mediante el cual los estados contratarán financiamientos.

Antes de la reforma, el artículo 9º de la Ley de la Coordinación Fiscal establecía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fungía como único ejecutor de las garantías ofrecidas por los estados y municipios a sus acreedores, cuando éstas estaban basadas en las participaciones que en ingresos federales les correspondían.

El proceso de endeudamiento tuvo en ese periodo varios cambios cualitativos importantes. En cuanto a la deuda pública interna, en ese periodo se consolidó la colocación de deuda fuera del sistema bancario; además, en términos de la estructura temporal y costo de la deuda pública, se logró prolongar los plazos y reducir el costo.<sup>72</sup>

En el ámbito interno, la colocación de deuda pública pudo aprovechar la desinflación y las condiciones del mercado para prolongar su estructura temporal a un sobre costo muy pequeño, ya que la curva temporal de las tasas de interés con expectativas de inflación a la baja no se invirtió, pero fue lo suficientemente plana para que el mercado tomara papel a mayores plazos. Así, la madurez promedio de la deuda pública, que era de 15 días en los últimos meses de 1988, pasó a un promedio de 9 meses a fines de 1993.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> WERNER, Martín, *Política de Deuda Pública*, en *Jornada*, UNAM, México, 1999.

<sup>73</sup> CLAVIJO, Fernando (compilador), *Reformas económicas en México 1982-1999*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000. p. 238

## FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

Asimismo, el 9 de marzo de 1995 el gobierno federal anunció un sólido programa económico mediante el cual se buscaba contener los efectos inflacionarios de la devaluación, reducir el déficit en cuenta corriente y atenuar los costos sociales de la crisis. “Los objetivos de la política de la deuda pública se orientaron a reducir los costos de financiamiento y extender la estructura de vencimientos, suavizando el calendario de amortizaciones y reduciendo la vulnerabilidad asociada a cambios en las condiciones de los mercados.”<sup>74</sup>

La estrategia del Gobierno Federal en este período se ha centrado en el manejo de pasivos, a través de las siguientes medidas en materia de deuda: (i) mejorar el perfil de vencimientos, extendiendo el plazo de la deuda; (ii) ampliar la base de inversionistas; (iii) reducir el costo y el riesgo de refinanciamiento; y (iv) política de desendeudamiento aprobada por el Congreso de la Unión.

En materia de deuda interna: (i) mejorar el perfil de vencimientos, extendiendo el plazo de la deuda interna; (ii) promover la liquidez en los diferentes plazos de la deuda interna e incrementar la profundidad del mercado y coadyuvar al desarrollo de un mercado de derivados.<sup>75</sup>

### **3.2. MARCO LEGAL PARA EL REGISTRO DE FINANCIAMIENTOS DE ESTADOS Y MUNICIPIOS.**

#### **3.2.1. Lineamientos Constitucionales.**

La primera facultad que la fracción VIII otorga al Congreso es la de dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, diversos autores han expresado su opinión sobre la forma en que deben darse estas bases.

---

<sup>74</sup> WERNER, Martín, Op. cit

<sup>75</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *México a la Vanguardia en la Administración de la Deuda Externa*, México, 2003.

## FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

Faya Viesca señala que esta facultad, como las demás restantes de la fracción, las ejerce el Congreso a través de la expedición de leyes. No puede ser de otra manera, pues siempre que actúa el Congreso es con esa finalidad. Al efecto, el artículo 70 Constitucional en su párrafo inicial dice:

*“toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”. Como afirma Tena Ramírez, esta expresión constitucional está tomada del artículo 43, Ley Tercera de la Constitución de 36; pero la constitución actual, al igual que la de 57, omitió la definición de ley y decreto, que se halla en el precepto de la Constitución Centralista y que, para Rabasa, es la mejor definición que al respecto pueda encontrarse en nuestras leyes positivas. Dice el citado artículo de la Constitución de 36: “Toda resolución del congreso general tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a los que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativos o determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.”<sup>76</sup>*

En virtud de que todas las resoluciones del Congreso son leyes, forzosamente la intervención del Poder Legislativo en materia de empréstitos públicos, será con base en Leyes, es decir, disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal.<sup>77</sup>

Vázquez Pando señala que: “Por lo que se refiere a las bases, nada parece oponerse a que éstas se establezcan casuísticamente, o bien mediante disposiciones de tipo general”<sup>78</sup>.

Para Orrantia Arellano, las bases deben ser entendidas como: “plazos aceptables, tasas de interés, moneda en que pueden contratarse los empréstitos, forma de pago, clases o tipos de crédito, obras por financiarse, etc.”<sup>79</sup>

En este contexto se observa que algunos de los citados autores consideran que las bases deben darse a través de actos generales, abstractos e impersonales,

<sup>76</sup> FAYA VIESCA, Jacinto, Op. cit., pp. 168-169.

<sup>77</sup> MORENO URIEGAS, María de los Ángeles, y Flores Caballero, Romeo, *Evolución de la deuda pública externa de México 1950-1993*, Ediciones Castillo, México, 1995, p. 137

<sup>78</sup> VÁZQUEZ PANDO, Fernando, Op. cit., p. 24.

<sup>79</sup> ORONTATIA ARELLANO, Fernando A., Op. cit., p. 217.

## FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

es decir a través de la expedición de leyes, mientras que otros contemplan la teoría de que las mismas deben darse en forma casuística.

De lo anterior estudiado se desprende la actividad crediticia de los Estados y Municipio , así como de sus respectivos entes públicos, invariablemente observando lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 117 Constitucional-analizado en el capítulo I de este trabajo- en cuyos términos las mismas entidades sólo pueden contratar financiamientos con acreditantes mexicanos y en moneda nacional, pagaderos en nuestro territorio, para inversiones públicas productivas, hasta por los montos decretados por sus respectivas legislaturas, lo cual implica que tanto los derechos citados como los contratos resultantes, deben guardar congruencia con lo que al respecto disponga la Constitución y legislación particular.

De donde se desprende que los Estados no pueden:

- a) 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.
- b) Contraer obligaciones o empréstitos, que no se destinen a inversiones públicas productivas.

Ahora bien, los instrumentos generadores de obligaciones financieras a cargo de los estados y municipios, estén o no garantizados con sus participaciones federales, no deben de contraer estipulación ni cláusula alguna en cuyos términos asuman riesgos cambiarios; esto es, dado a que sólo pueden recurrir al crédito interno en moneda nacional, no deben comprometerse a cubrir sus obligaciones crediticias a una paridad distinta de la que tuviere la moneda mexicana con otras monedas, en el momento de celebrarse la operación, porque ello haría nugatorio el espíritu del citado precepto constitucional.

## FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

Es de hacerse notar, que de acuerdo al texto del artículo 40 Constitucional, los estados son libres y soberano en todo lo concerniente a su régimen interno, por lo cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sólo podrá intervenir en las negociaciones financieras cuando se solicite su asesoría, o en caso de que ambas partes, institución acreditante y entidad acreditada, de común acuerdo requieran su intervención o garantía, y tal garantía sea acorde con las políticas establecidas al respecto por la misma dependencia, en términos de las disposiciones aplicables.<sup>80</sup>

*Artículo 40 de la Constitución:*

*“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”*

Reiterando lo inicialmente señalado, no obstante que las entidades paraestatales o municipales (organismos descentralizados y empresas públicas locales y municipales) cuentan con personalidad jurídica y patrimonios propios, a las mismas les es aplicable lo señalado en los incisos a) y b) anteriores. En el caso del inciso a), puesto que cualquier obligación crediticia que contraiga alguna entidad, ya sea paraestatal o paramunicipal, será constitutiva de la deuda pública del estado o municipio al que pertenezca, por lo que hace al inciso b), por mandato del precepto constitucional invocado (artículo 117, fracción VIII).<sup>81</sup>

### **3.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

En nuestra opinión por medio de la aprobación de la “Ley Orgánica de de la Administración Pública Federal”, el Congreso sentó las bases sobre las que el Ejecutivo podrá celebrar el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los

---

<sup>80</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación sobre Deuda Pública*, 2001.

<sup>81</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 2000, p. 518.

FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE  
MANDATO

negocios administrativos a él encomendados, de conformidad con los artículos 2º y 3º de esta misma Ley.

De la Administración Pública Federal...:

*Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:*

I.- Secretarías de Estado;

II.- Departamentos Administrativos, y

III.- Consejería Jurídica.

*Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:*

*I.- Organismos descentralizados;*

*II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y*

*III.- Fideicomisos*

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada de conformidad con los artículos 1º, 26 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE  
MANDATO

*CAPITULO UNICO: De la Administración Pública Federal*

*Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.*

*La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.*

*Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.*

CAPITULO II: De la Competencia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

*Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:*

*Secretaría de Gobernación*

*Secretaría de Relaciones Exteriores*

*Secretaría de la Defensa Nacional*

*Secretaría de Marina*

*Secretaría de Seguridad Pública*

*Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

*Secretaría de Desarrollo Social*

*Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*

*Secretaría de Energía*

FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE  
MANDATO

*Secretaría de Economía*

*Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*

*Secretaría de Comunicaciones y Transportes*

*Secretaría de la Función Pública*

*Secretaría de Educación Pública*

*Secretaría de Salud*

*Secretaría del Trabajo y Previsión Social*

*Secretaría de la Reforma Agraria*

*Secretaría de Turismo*

*Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*

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

*I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;*

*II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;*

*III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;*

*IV.- (Se deroga).*

*V.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;*

*VI.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;*

FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE  
MANDATO

*VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;*

*VIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;*

*IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que lo compete a otra Secretaría;*

*X.- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;*

*XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;*

*XII.- Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;*

*XIII.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;*

*XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;*

*XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;*

*XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;*

*XVII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;*

*XVIII.- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;*

## FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

*XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación;*

*XX.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;*

*XXI.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;*

*XXII.- (Se deroga).*

*XXIII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;*

*XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, y*

*XXV.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.*

### **3.2.3. Ley General de Deuda Pública**

Para efectos de la facultad otorgada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Ley General de Deuda Pública establece en sus artículos 3º, 4º, 5º fracción I, 6º y 7º, que es esta la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de expedir las disposiciones necesarias para contratar directamente, tomar las medias de carácter administrativo, autorizar y llevar el registro de la deuda del sector público federal.

#### CAPITULO I: Disposiciones generales:

**Artículo 3:** *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la presente ley, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.*

## FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

*Los titulares de las entidades públicas serán responsables del estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, de su reglamento y de las directrices de contratación señaladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las infracciones a la presente Ley y a los ordenamientos citados se sancionarán en los términos que legalmente correspondan y de conformidad al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales.*

*CAPITULO II: De las facultades de la secretaría de hacienda y crédito público*

**Artículo 4:** *Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:*

*I.-Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria.*

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

*II.-Elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.*

*III.-Autorizar a las entidades paraestatales para gestionar y contratar financiamientos externos, fijando los requisitos que deberán observar en cada eventualidad.*

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

FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE  
MANDATO

*V.- Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo, y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.*

*VI.- Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas, y*

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

**Artículo 5:** *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá además las siguientes facultades:*

*I.- Contratar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal en los términos de esta ley.*

*II.- Someter a la autorización del Presidente de la República las emisiones de bonos del Gobierno Federal que se coloquen dentro y fuera del país, las cuales podrán constar de una o varias series que se pondrán en circulación en la oportunidad en que el Ejecutivo Federal lo autorice, a través de la Secretaría. Estas emisiones constituirán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los términos fijados en las actas de emisión o en los documentos contractuales respectivos. Sus demás características serán señaladas por la misma Secretaría al suscribir las actas de emisión o los documentos contractuales mencionados.*

*Los títulos que documenten las emisiones que se coloquen en el extranjero, adquiridos por extranjeros no residentes en el país, no causarán impuesto alguno. La Secretaría de*

## FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

*Hacienda podrá extender este tratamiento a los agentes financieros del Gobierno Federal, cuando éstos realicen emisiones por cuenta del propio gobierno.*

*III.-Tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de los valores y documentos contractuales respectivos que se deriven de los empréstitos concertados, así como la reposición de los valores que documenten obligaciones en moneda nacional y extranjera y para su cotización en las bolsas de valores extranjeras y nacionales. Podrá también convenir con los acreditantes en la constitución de fondos de amortización para el pago de los valores que se rediman.*

*IV.-Autorizar a las entidades paraestatales para la contratación de financiamientos externos.*

*V.-Llevar el registro de la deuda del sector público federal.*

**Artículo 6:** *Las entidades del sector público federal requerirán la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales.*

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

*Para la contratación de financiamientos internos, en cuanto a las entidades a que se refieren las fracciones III a VI del Artículo 1o. de esta Ley, bastará la autorización de sus respectivos órganos de gobierno. En estos casos, el Director General de la entidad de que se trate o equivalente informará sobre el particular a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

**Artículo 7:** *El manejo que hagan las entidades de recursos provenientes de financiamientos contratados en los términos de esta ley, será supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que podrá coordinarse con la Secretaría de Estado o el Departamento Administrativo al que corresponda el sector respectivo.*

## FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

Una vez fundamentado la facultad de las Secretaría de Hacienda y Crédito Público para se esta la Entidad del Ejecutivo Federal quien sea la encargada de marcar los esquemas por los cuales los estado y municipios deben de contratar financiamientos, es importante establecer el fundamento por el cual dichas entidades territoriales, dentro del sistema nacional de coordinación fiscal, pueden afectar sus participaciones federales para garantizar el pago oportuno de sus obligaciones crediticias.

### **3.2.4. Ley de Coordinación Fiscal y el Reglamento al Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal**

Para llevar acabo la contratación de financiamientos por parte de los Estados y Municipios, dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tomando en cuenta las limitación establecidas en los artículos constitucionales, ya analizados en el capitulo primero de esta tesis de licenciatura, nos enfocamos en los lineamiento que la Ley de Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, con su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del 2005.

#### *Capitulo I: De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales*

**“Artículo 1o.-** Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

...tercer párrafo “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en

FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE  
MANDATO

*el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen”.*

Para llevar a cabo el proceso de registro, que a petición de las entidades territoriales, se realiza en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios llevado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo esta entidad la que marca los requisitos para el registro de dichos financiamientos.

**Artículo 9o.-** *Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.*

*Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.*

*Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las Entidades Federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.*

*No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las Entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las Entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice.*

*El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades que se hubieren adherido al Sistema*

FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE  
MANDATO

*Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.*

*En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de Entidades y Municipios.<sup>82</sup>*

De lo anterior se desprende que las disposiciones jurídicas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, nos asigna que es ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público donde se debe realizar el registro de las participaciones federales.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su Artículo 13-A, fracción I establece:

***Artículo 13-A. Compete a la Dirección General Adjunta de Participaciones:***

- I. Administrar en forma integral la partida presupuestaria de participaciones a Entidades Federativas y Municipios, de conformidad a lo establecido al efecto en la Ley de Coordinación Fiscal;...*
- IV. Llevar el registro y dar trámite a las afectaciones que correspondan a las participaciones de las Entidades Federativas y Municipios, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal;<sup>83</sup>*

La finalidad del registro es llevar un control más ágil y expedito de las participaciones federales que las entidades territoriales hayan decidido afectar en garantía del cumplimiento de las obligaciones que hubieren contraído, beneficiando con ello el crédito de éstos y contribuyendo a que los recursos obtenidos en esa forma se destinen a financiar las inversiones públicas productivas previstas en los planes y programas locales de desarrollo socioeconómicos.

---

<sup>82</sup> Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 9º

<sup>83</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Art. 13-A

## FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

***Artículo 2.*** *Este Reglamento tiene por objeto establecer los requisitos para la inscripción en el Registro, de las obligaciones contraídas por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, con afectación de sus participaciones en ingresos federales.*<sup>84</sup>

Además, la inscripción en el registro de las obligaciones a cargo de los estados y municipios, confiere a los acreditantes el derecho a que los créditos que hubieren otorgado a aquéllos, en caso de incumplimiento, se cubran con las participaciones afectadas, lo que permite a los propios acreditantes una recuperación inmediata. Los requisitos que los acreditante deberán observar, así como el procedimiento para obtener el cumplimiento de sus derechos, serán expuestos mas adelante.<sup>85</sup>

En términos del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones en ingresos federales que correspondan a los estados y municipios son inembargables, no pueden afectarse a fines específicas, ni sujetarse a retención, salvo para el pago de obligaciones que hubiere contraído con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de los mismo estados y municipios ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

En este sentido, de conformidad con lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y el Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, son susceptibles de inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, las obligaciones directas o contingentes contraídas para las inversiones públicas productivas por los estados y municipios,

---

<sup>84</sup> Reglamento Del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>85</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Manual para el registro de las obligaciones y empréstitos de los estados y municipios, 2000.*

## FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

cuando éstos soliciten que las participaciones que en ingresos federales a cada uno de ellos correspondan queden afectadas en garantía de pago de esas obligaciones.

Para tales efectos, conforme al artículo 3º del Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, se entiende por:

Inversiones públicas productivas, las entidades a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas.

Obligaciones contingentes, las asumidas solidaria, sustantiva o subsidiariamente, por las Entidades Federativas con sus Municipios, organismos descentralizados y empresas públicas locales o municipales y por lo propios Municipios con sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas.<sup>86</sup>

Dichas obligaciones, en términos del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, deberán ser a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Cabe destacar que las entidades paraestatales o paramunicipales (organismos descentralizados y empresas públicas locales y municipales), no pueden otorgar la garantía a que hemos hecho referencia, toda vez que éstas no cuentan con participaciones en ingresos federales; por lo cual, deben acudir a los estados o municipios correspondientes, para que éstos afecten sus participaciones, garantizando así los compromisos contraídos por aquéllas.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 3

<sup>87</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Manual para el registro de las obligaciones y empréstitos de los estados y municipios, 2000.*

## FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

Por otro lado, hay que precisar que si bien las distintas entidades territoriales afectan sus participaciones para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que contraen con motivo de los convenios de prestación de servicios que celebran con el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por la naturaleza misma de estas operaciones, los instrumentos que las documentan no requieren de ser inscritos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

***Artículo 3.*** *En el Registro se inscribirán, en los términos de la Ley y de este Reglamento, para efectos declarativos, las obligaciones directas y las contingentes contraídas en apego a las disposiciones aplicables por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, por solicitud de los mismos, cuando las participaciones que a cada uno correspondan en ingresos federales hayan sido afectadas al pago de dichas obligaciones, conforme a lo establecido en sus leyes locales de deuda.*

*La inscripción en el Registro, es independiente de aquella que se realice en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de la entidad solicitante.*

*Se entenderá por obligaciones contingentes, las asumidas de manera solidaria o subsidiaria por las Entidades Federativas con sus Municipios, organismos descentralizados y empresas públicas, locales o municipales y por los propios Municipios con sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas.<sup>88</sup>*

### **Trámites de Inscripción.<sup>89</sup>**

La solicitud de inscripción debe emanar de la entidad deudora, como dueña de sus participaciones; en consecuencia, los acreditantes para solicitar este registro, deberán en el contrato o título de crédito que documente la operación, incluir una cláusula que les confiere poder para tales efectos, o bien presentar un poder o mandato otorgado mediante oficio expedido por autoridad competente de la entidad deudora, o ante notario público, según la legislación local. Incluso, el Congreso de la

---

<sup>88</sup> Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 3

<sup>89</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Manual para el registro de las obligaciones y empréstitos de los estados y municipios, 2000.

FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE  
MANDATO

Entidad de que se trate puede, en el decreto de autorización respectivo, facultar a los acreditantes para realizar las gestiones tendientes a la inscripción.<sup>90</sup>

**Artículo 4.** *Para efectuar la inscripción en el Registro se deberán cumplir los siguientes requisitos:*

*I. Que el solicitante, bajo protesta de decir verdad, manifieste que:*

*a) Se trata de obligaciones pagaderas en México y en moneda nacional, contraídas con la Federación, con las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos;*

*b) Tratándose de obligaciones que se hagan constar en títulos de crédito, se ha indicado en el texto de los mismos que sólo podrán ser negociados dentro del territorio nacional con la Federación, con las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, y*

*c) La legislatura local autorizó previamente que se contraiga la obligación afectando las participaciones en ingresos federales que correspondan al propio Estado o, en su caso, al Municipio correspondiente.*

*II. Que se acredite la publicación, en un diario de circulación local y en uno de circulación nacional, de la información fiscal y financiera que la entidad solicitante considere relevante. Para tal efecto, al momento de entregar la solicitud, deberá presentarse la publicación de la información del año calendario precedente al de la solicitud de inscripción y, de estar disponible, la del primer semestre del año en curso, y*

*III. Que la entidad solicitante acredite que se encuentra al corriente en el pago de los empréstitos que tenga contratados con las instituciones de banca de desarrollo.*

*Además de lo señalado en este artículo, a la solicitud de inscripción que se presente, se deberá acompañar la documentación a que se refiere el artículo 6 de este Reglamento.*

---

<sup>90</sup> Op. Cit

FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE  
MANDATO

*Ningún Estado podrá afectar participaciones que correspondan a un Municipio para el pago de obligaciones del propio Estado o de otros Municipios.*

*Tratándose de obligaciones de Municipios que no estén garantizadas solidariamente por el Estado, se deberá estar a lo dispuesto por el artículo 11 de este Reglamento.*

Con fundamento en el artículo 6º del Reglamento, la Secretaría, para efecto de llevar a cabo la inscripción, se encuentra facultada para solicitar la información complementaria y las aclaraciones que estime necesarias.

Por lo tanto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, regularmente solicita a las Entidades Federativas, lo siguiente:

1. Constitución Política del Estado;
2. Ley de Deuda Pública, en su caso;
3. Estado de Ingresos y Egresos real de ejercicio correspondiente;
4. Saldo de la deuda (esté o no registrada) al cierre del ejercicio respectivo, conteniendo tanto deuda directa (contratada por el Gobierno Federal), como indirecta (contratado por Municipios, Organismos Descentralizados y Empresas);
5. Perfil de vencimientos de los saldos de deuda, desglosado por amortización de capital, y pago de intereses, tanto de deuda directa como indirecta;
6. Ley de ingresos del ejercicio respectivo;
7. Presupuesto de Egresos para dicho ejercicio, y
8. Programa de inversiones, desglosado por tipo de inversión.

Ahora bien, es importante que dicha información se remita con la debida prontitud, a efecto de que la Secretaría esté en aptitudes de poder atender oportunamente las solicitudes de inscripción que se presente. Adicionalmente, y con objeto de actualizar la información.

## FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

**Artículo 6.** *Las solicitudes de inscripción en el Registro deberán contener los principales datos de la obligación cuya inscripción se requiera, y deberán acompañarse de lo siguiente:*

- I. *Un ejemplar original del instrumento jurídico en el que se haga constar la obligación directa o contingente cuya inscripción se solicite, y en el caso de obligaciones que se documenten a través de títulos de crédito, copia certificada de los mismos, y*
- II. *Un ejemplar de la certificación de que la obligación materia de la solicitud, se encuentra inscrita en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de la entidad solicitante, a que se refiere el artículo 9o. de la Ley.<sup>91</sup>*

Una vez integrada la documentación, se resolverá de la precedencia de la inscripción, notificando el acuerdo respectivo a las partes interesadas, requiriéndoles, para el caso de que no se cumplan con los requisitos, se subsanen las omisiones o errores en que se hubiere incurrido.

Si resulta procedente la inscripción, se anotará en el Registro el número progresivo y fecha de inscripción; las principales características y condiciones de la obligación; el acuerdo de inscripción favorable con indicación de su fecha, y los pagos referentes a la obligación inscrita, independientemente de su origen.

La constancia relativa a la inscripción se anotará en los documentos materia de registro y, en caso de que se trate de títulos de crédito, se harán constar en éstos los datos de la inscripción.

La forma en que la Secretaría va llevando el control de la afectación de las participaciones es la siguiente:

---

<sup>91</sup> Op. Cit, Artículo 6

## FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

Con base en la información a que se refiere la Ley de Ingresos del ejercicio respectivo de la entidad territorial, información complementaria, se obtiene el monto que por concepto de participaciones en ingresos federales son asignadas en particular en una entidad federativa en un determinado ejercicio.

Al total de estas participaciones se le resta la cantidad que por el mismo concepto son destinadas a los municipios del estado, para así determinar el total de las participaciones propias de este último. Posteriormente, hay que deducir, del resultado que se obtenga conforme a lo anterior, el servicio financiero (pagos por principal e intereses) que reposte el estado para el ejercicio de que se trate, del saldo de la deuda, tanto directa como indirecta y garantizada con participaciones, que tenga a su cargo al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Así, se obtiene el importe de participaciones federales que el estado podrá afectar, ya sea por obligaciones directas o contingentes, durante cierto ejercicio fiscal y con cargo a éste.

92

El mismo tratamiento se da a los municipios, cuando éstos son los que directamente afectan sus respectivas participaciones.

### **3.3. FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO.**

Mediante el Contrato de Mandato, los estados encomendaban a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ejecutara en caso de incumplimiento, a favor de los acreedores, las garantías constituidas con sus participaciones federales. Es decir, la Federación aceptaba continuar siendo el ejecutor de las garantías de los estados.

El funcionamiento del mecanismo era el siguiente:

---

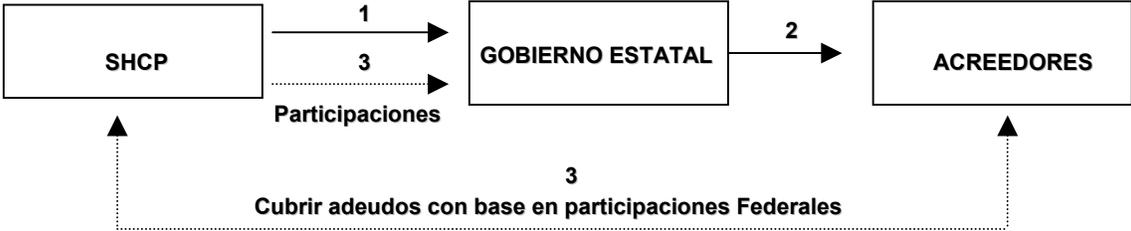
<sup>92</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo segundo curso*. Porrúa, México, 2001, p. 141.

## FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregaba directamente a los gobiernos estatales las cantidades que por ley les correspondían de las participaciones federales.
2. Los gobiernos estatales realizaban con esto recursos pagos a sus acreedores. Cabe destacar que los financiamientos contratos eran inscritos en el Registro.
3. En el evento de incumplimiento, el acreedor acudía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien con cargo a las participaciones federales que le correspondían al estado cubría los montos requeridos. Mientras no hubiera incumplimiento de las obligaciones contratadas, las participaciones fluían normalmente.

FINANCIAMIENTOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL CONTRATO DE MANDATO

DESCRIPCIÓN DEL ESQUEMA:



## **CAPÍTULO IV**

### **FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO**

#### 4.1. Antecedentes.

Dada la flexibilidad otorgada por la Ley General de Deuda Pública para que sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien ejerza el control sobre los montos de endeudamiento, como lo son llevar el registro de la deuda misma y establecer los mecanismos por medio de los cuales los estados y municipios pueden llegar a contratar financiamientos para registrarlos como deuda pública, entre otros.<sup>93</sup> El gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público promueve las nuevas políticas de contratación de financiamientos para estados y municipios y estos enfrentan un proceso de cambios institucionales de importancia. Las consecuencias del proceso de descentralización en México, que cual se inicio desde 1994, son de vital importancia para el futuro del desarrollo económico del país.

En los últimos años se ha llevado a cabo una profunda modernización del marco jurídico de la deuda pública de estados y municipios. Dicho proceso ha permitido otorgar a los gobiernos locales mayores facultades de decisión sobre temas financieros, promover mayor transparencia en el proceso de financiamiento y acceder a más y mejores opciones de crédito.<sup>94</sup>

Las nuevas políticas de gestión financiera promovidas por el gobierno federal desde 1999, han incentivado la apertura de nuevos esquemas de financiamiento y de respaldo crediticio, así como el desarrollo de una nueva cultura crediticia de las entidades territoriales en el mercado financiero. Lo anterior, ha propiciado un cambio substancial respecto al grado de independencia y responsabilidad de los estados y municipios en el manejo de sus finanzas y deuda pública.

Previo a 1995 el artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal establecía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debía fungir como único ejecutor de las

---

<sup>93</sup> RABAGO MORENO, Sergio. *Tesis de licenciatura Análisis del Marco Jurídico de la Deuda Pública*, 2004, p 54

<sup>94</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico de la Administración de la Deuda Pública en los Estados y Municipios*, 2001

## FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

garantías ofrecidas por los estados y municipios a sus acreedores, cuando éstas se basaban en las participaciones que en ingresos federales les correspondían. Este mecanismo generaba incentivos inadecuados, ya que el Gobierno Federal, al ser al mismo tiempo el ejecutor de las garantías y una de las fuentes de ingresos para los estados y municipios, se constituía implícitamente como prestamista de última instancia.

Para solucionar esta problemática, el 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 9° de la LCF, la cual modificó el mecanismo mediante el cual los estados y municipios contratan financiamientos, facultándolos para garantizar sus obligaciones con la afectación en participaciones u otros ingresos propios, de acuerdo con sus Leyes Estatales de Deuda.

Inicialmente, el nuevo mecanismo de afectación de participaciones se aplicó temporalmente a través de la figura de mandato. Posteriormente, en 2001, se publicó el Reglamento del Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios. Teniendo como marco jurídico este reglamento, se creó un Fideicomiso Maestro como mecanismo de fuente de pago para que las participaciones federales siguieran siendo utilizadas para cubrir el servicio de la deuda pública.

Las modificaciones realizadas al marco legal han permitido que los estados y municipios tengan un mayor acceso a fuentes de financiamiento, el cual se determina con base en criterios de mercado y no por mecanismos discrecionales. No obstante, las ventajas del esquema no han podido ser aprovechadas en su totalidad. La heterogeneidad existente a nivel tanto de las constituciones estatales como de otros ordenamientos jurídicos locales, así como en los criterios contables y en las normas prudenciales utilizadas, ha dificultado la evaluación precisa de riesgos por parte de los actores participantes en los mercados financieros y ha limitado el crecimiento del mercado de deuda estatal y municipal. A continuación se presenta una breve

## FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

descripción de la estructura del marco regulatorio actual de la deuda pública estatal y municipal.<sup>95</sup>

En relación con el nuevo esquema de financiamiento y de desarrollo, desaparece la figura del mandato entre la entidad y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que el gobierno federal ha dejado claro la cesación de garantías implícitas o explícitas que pudieran haberse inferido en la deuda anterior a este nuevo esquema de financiamiento y de desarrollo. De lo anterior se deriva la necesidad de que las entidades califiquen su calidad crediticia.

La publicación de la Resolución que modifica las reglas para los requerimientos de capitalización de la banca en la que se establece que los créditos que se otorguen a los estados y municipios tendrán factores de ponderación por riesgo y deberán contar al menos con dos calificaciones de dos agencias calificadoras autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a partir del 1º de abril de 2000. La Resolución fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1999.<sup>96</sup>

Finalmente, esta nueva cultura financiera en las entidades territoriales se ha extendido a los organismos públicos estatales y municipales. Por lo anterior, se debe de estar atentos a los esquemas operativos y de financiamiento que estos organismos podrían implementar, así como a los modelos de financiamiento para proyectos específicos de infraestructura estatal y municipal.

---

<sup>95</sup> Mansell Carstens, Catherine. Las nuevas finanzas en México. ITAM, México, 2001, p. 229

<sup>96</sup> Jesús Everardo Villarreal Tijerina, exposición ALTERNATIVAS DERESPALDO CREDITICIO ANTE EL NUEVO ENTORNO, 2001

## 4.2. Estructura de la Legislación

La legislación de la deuda pública está contenida en distintos ordenamientos. En primera instancia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 117 fracción VIII los principios en materia de deuda de los estados y municipios. Adicionalmente, existen otros ordenamientos legales del orden común que rigen las facultades y obligaciones de las autoridades locales en materia de deuda pública; en particular, las constituciones estatales, códigos financieros y las leyes estatales de deuda pública (Ley de Administración Financiera). Asimismo, a nivel federal existen mecanismos jurídicos que contribuyen a la contratación e instrumentación de la deuda de estados y municipios, como lo son los mencionados artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento, previo análisis en el capítulo anterior.

Como se puede apreciar, el Artículo 117 no señala la posibilidad de que las entidades federativas contraigan deuda con propósitos de canje o refinanciamiento, como se contempla en el ámbito del Gobierno Federal en términos del artículo 73 fracción VIII constitucional. Esta indefinición no facilita la administración de pasivos de los estados y municipios, limita la obtención de costos de financiamiento más bajos y dificulta la solución de problemas de liquidez.<sup>97</sup>

Por otra parte, la restricción que dicho artículo establece en el sentido de usar los recursos de deuda únicamente para financiar inversión pública productiva, resulta inaplicable, ya que no se define lo que es este último término. Por ello, cada una de las administraciones de los estados y municipios pueden interpretar dicho término en forma distinta y usar los recursos de deuda en muy diversas formas.

Como complemento a lo establecido en la Constitución Federal, las facultades y obligaciones de las autoridades locales en materia de deuda pública se establecen en las constituciones estatales y en leyes que de ellas emanan, entre las que se

---

<sup>97</sup> VÁZQUEZ PANDO, Fernando, *La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales*, Ed. cit. p. 31.

## FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

encuentran las leyes estatales de deuda pública, los códigos financieros y las leyes de administración financiera, entre otras.<sup>98</sup>

Las constituciones estatales regulan fundamentalmente tres aspectos básicos:

- 1) Normas prudenciales;
- 2) La rendición de cuentas;
- 3) Las facultades con que cuentan los congresos locales en materia de contratación de la deuda pública.

En estas tres dimensiones es posible encontrar marcadas diferencias entre los estados. Mientras que la mayoría de las constituciones locales incorporan ordenamientos en materia prudencial igual o más estrictos que los incluidos en la Constitución Federal, existen otras que cuentan con criterios más flexibles o bien que no establecen norma prudencial alguna. Asimismo, son pocas las constituciones estatales que incorporan ordenamientos de rendición de cuentas de los administradores de la deuda. Finalmente, existen constituciones estatales que no otorgan al congreso local la facultad explícita para legislar en materia de deuda. Estas mismas diferencias se observan en los ordenamientos locales específicos.<sup>99</sup>

La heterogeneidad de la legislación estatal de deuda se refleja también en los principios contables utilizados por cada administración local. En la actualidad, la mayor parte de las entidades federativas reporta su información financiera a través de su cuenta pública, misma que responde a criterios contables de carácter local establecidos por el Congreso estatal. Ello hace que la calidad y profundidad de la información financiera varíe de entidad a entidad. Así, mientras que algunos estados cuentan con un registro preciso y amplio de sus partidas financieras, otros reportan tan sólo preceptos generales. Más aún, existen diferencias significativas en la forma

---

<sup>98</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Ed. Oxford, México, 2002, pp. 597-598.

<sup>99</sup> *Ibidem*, pp. 97 y 98.

## FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

de registro del mismo concepto entre distintas entidades.<sup>100</sup> Esta situación limita la capacidad para comparar los estados en diversas medidas financieras.

Otro elemento fundamental se refiere a la obligación de elaborar planes estatales de desarrollo. Si bien las leyes estatales de planeación tienden a incorporar la obligación de las autoridades locales de elaborar planes estatales de desarrollo, la profundidad y el detalle de los mismos dista mucho de ser homogénea. Sin embargo, el contenido de los planes de desarrollo es fundamental para realizar una evaluación precisa de las perspectivas financieras futuras de la entidad. En particular, pocas son las entidades que especifican las fuentes de los recursos que se utilizarán para instrumentar en la práctica los planes de desarrollo. Sin esta especificación, los planes no proporcionan a los agentes económicos las dimensiones apropiadas sobre la capacidad de desarrollo de la entidad.

En suma, la heterogeneidad a nivel estatal en los ordenamientos jurídicos de la deuda pública ha dificultado la evaluación precisa de riesgos por parte de los actores participantes en los mercados financieros y ha limitado el crecimiento del mercado de deuda estatal y municipal.

### **4.3. Implementación de la Reforma al artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>101</sup>**

Con la reforma al artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades territoriales pueden elegir el mecanismo que consideren más adecuado para realizar la afectación de las participaciones federales.

En virtud de que la mayoría de los estados no contaban con leyes estatales de deuda que reflejaran el nuevo esquema del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, ni se contaba con un mecanismo alternativo de financiamiento viable, fue

---

<sup>100</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho tributario mexicano*. Editorial Universitaria Potosina, México, 1995

<sup>101</sup> Presentación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2001.

## FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

necesario que a partir de 1996 y hasta el 31 de marzo del 2000, se aplicara un mecanismo transitorio a través de la figura de mandato.<sup>102</sup>

En el segundo semestre de 1999, las autoridades financieras comunicaron a los estados y municipios que el esquema de mandato concluiría en marzo del año 2000 y que adicionalmente se introducirían otros cambios importantes en el marco jurídico que regula la contratación de financiamientos.<sup>103</sup>

En este contexto, destacan las modificaciones a las reglas de capitalización de la banca múltiple y de desarrollo para los créditos otorgados a estados y municipios, y la propuesta de un nuevo reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

En diciembre de 1999, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las nuevas reglas de capitalización, que entraron en vigor en abril de 2000.

Anteriormente, el requerimiento de capital para los bancos, de los créditos otorgados a estados y municipios con garantía de participaciones federales era del 1.6% del monto del crédito, independientemente de la situación financiera de los acreditados.

A partir del 1º de abril del 2000, el régimen de capitalización se relacionará con la calificación que obtengan las operaciones de los estados por al menos dos empresas calificadoras:

1. 1.6%, si la calificación obtenida es menor en dos niveles a la calificación correspondiente al Gobierno Federal.

2. Hasta 9.2% dependiendo qué tanto se aleje la calificación obtenida de la correspondiente al Gobierno Federal y,

---

<sup>102</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Deuda Externa pública mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 132

<sup>103</sup> FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*. Porrúa, México, 2000, p. 167-169

## FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

3. 12% si el crédito no es registrado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la entidad no cuenta con las dos calificaciones.

4. El criterio para determinar qué calificación se deberá tomar de los otorgadas por las empresas calificadoras será el siguiente: se tomará la mayor siempre que la distancia entre ellas no sea mayor a un nivel, utilizándose en caso contrario la menor de ellas.<sup>104</sup>

El 15 de octubre de 2001 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento al Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

En el considerando establece:

*“Que mediante reforma al artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 se estableció que corresponde a las Entidades y Municipios efectuar los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda.*

*Que resulta conveniente integrar un marco jurídico que complemente la citada reforma, a efecto de establecer que si bien la inscripción de las obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es un requisito establecido por el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, la misma se realizará para efectos informativos, en virtud de la existencia de sistemas de registro y pago estatales y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya no tiene a su cargo la ejecución de las participaciones afectadas;...”<sup>105</sup>*

Bajo este contexto los estados y municipios tienen ya opciones para garantizar sus financiamientos y ser más independientes del Gobierno Federal, siendo así responsables de su deuda.

---

<sup>104</sup> MANSELL CARSTENS, Catherine. *Las nuevas finanzas en México*. ITAM, México, 2001, p. 235

<sup>105</sup> Publicación del 15 de octubre del 2001 en el Diario Oficial de la Federación

#### 4.4. Evolución de las Finanzas Públicas de los Estados

Durante los últimos años se ha venido evidenciando una clara tendencia hacia la modernización de la administración pública en todos los niveles de gobierno, enfatizándose en este proceso los objetivos de lograr mayor transparencia, disciplina, y eficiencia en los usos de los recursos públicos. Tanto los estados como los municipios han venido ejerciendo mayor potestad en el ejercicio del gasto, demandando con ello un fortalecimiento de su capacidad administrativa.<sup>106</sup>

En el caso de los estados, dichos cambios se manifiestan en forma importante desde 1994, con la descentralización de los servicios de educación y la salud. Posteriormente, la creación del Ramo XXXIII en 1998- el cual incorpora los recursos de educación y salud ya mencionados- continuó con dicho proceso incluyendo nuevos fondos de apoyo, relacionados con la infraestructura social y educativa, seguridad pública y educación tecnológica. En el 2000, se creó el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) que ha proporcionado a los estados recursos adicionales que pueden ser aplicados a diversos renglones, tales como: saneamiento financiero, fortalecimiento de los sistemas de pensiones y jubilados, y obras de infraestructura.

Por su parte, los municipios han observado cambios importantes en muchos sentidos. A partir de 1998, sus presupuestos se vinieron fortaleciendo considerablemente por los recursos adicionales del Ramo XXXIII, específicamente con el Fondo de Infraestructura Social y el Fondo de Fortalecimiento Municipal, los cuales se orientan a la inversión social, seguridad pública, saneamiento financiero y obra pública. Adicionalmente, la reforma al Artículo 115 Constitucional ha dado al municipio, entre otros beneficios, un fortalecimiento de su capacidad de gestión en sus tesorerías en materia de ingresos propios, y en especial del impuesto predial, la fuente de ingresos propios más importante de los municipios.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*. Porrúa, México, 2000 p. 137

<sup>107</sup> DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *Estudios sobre constitución y economía*. UNAM, México, 2003 p. 184

## FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

Si bien el proceso de descentralización ha fortalecido a los estados y municipios, éste se ha enfocado primordialmente a la parte del gasto. Mediante la creación de distintos fondos del Ramo XXXIII, la federación transfirió importantes responsabilidades del gasto a las entidades territoriales, canalizándoles los recursos necesarios para ello. No obstante que la aplicación de dichos recursos está condicionada a sectores específicos, las entidades tienen una mayor autonomía para ejercer dicho gasto según las necesidades de su población. Por otra parte, en lo que se refiere a los ingresos, las entidades territoriales continúan mostrando una alta dependencia de ingresos federales en comparación con otros países, dado que sus potestades recaudatorias están significativamente limitadas.

En 1980 al iniciarse la conformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de convenios entre la federación y las entidades territoriales, según los cuales estas últimas cedían ciertas potestades tributarias a la federación, con el fin de tener un mejor control y una mayor eficiencia recaudatoria, a cambio de recibir estos ingresos vía el Fondo General de Participaciones Federales, Desde entonces, la fórmula de distribución de dichas participaciones han venido cambiando hacia un enfoque de tipo redistributivo.<sup>108</sup>

La acentuada dependencia de ingresos federales de las entidades territoriales se refleja en el alto porcentaje que estos representan de los ingresos totales de los estados y municipios en su conjunto, siendo este el 88%. En el caso de los estados esta dependencia es mayor, situándose en promedio en 91%, mientras que en los municipios se ubica aproximadamente en 71%. No obstante, cabe mencionar que los ingresos totales de los estados en términos per capita son significativamente mayores a los de los municipios, si bien sus respectivas responsabilidades de gasto son muy diferentes.

---

<sup>108</sup> ORRANTIA ARELLANO, Fernando A., *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*. Porrúa, México, 1998, p. 214.

## FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

Una constancia de esta estructura de ingresos es una menor flexibilidad presupuestaria para las entidades y un entorno que desincentiva los esfuerzos recaudatorios a nivel local, favoreciendo en cambio una mayor gestión de transferencias por parte de la entidad ante las autoridades federales. Por lo anterior, la necesidad de un federalismo efectivo y una mayor autonomía financiera de las entidades es cada vez más reconocida en el país, y en este sentido, se iniciaron cambios favorables.

A raíz de la crisis económica de 1995, una gran parte de la deuda de entidades estatales fue reestructurada de acuerdo al Programa de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios, promovido por el gobierno federal, cambiando a un esquema denominado en UDIs (Unidad de Inversión) y con plazo de hasta 18 años. Cabe mencionar que estos pasivos representan la mayor parte de la deuda de los estados prevaleciente a la fecha. Desde 1995 se ha venido evidenciando un proceso de desendeudamiento relativo en la mayoría de los estados, en términos de sus ingresos discrecionales.<sup>109</sup>

El endeudamiento en términos de los ingresos discrecionales (participaciones federales estatales, más ingresos propios, mas PAFEF) y el ahorro interno (generación anual de flujo libre para servir la deuda pública y/o realizar inversión) disminuyó considerablemente para el grupo en su conjunto entre 1995 y 2000. Es importante mencionar, que los indicadores en términos del ahorro interno son especialmente relevantes, ya que miden la capacidad real de la entidad para servir su deuda a través de la generación de flujos libres. Si bien este indicador también ha presentado una tendencia a la baja en los últimos años, su comportamiento es mucho más variable y menos predecible a través del tiempo. Lo anterior, permite establecer diferencias significativas al evaluar el perfil crediticio de las entidades, aspecto menos evidente si se observaran aisladamente los niveles de endeudamiento en términos de los ingresos.

---

<sup>109</sup> ORRANTIA ARELLANO, Fernando, Op. Cit

## FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

Por lo que se refiere a la evolución de la deuda pública de las entidades municipales, en general se ha observado una dinámica diferente a la que muestran los estados. El endeudamiento público de estas entidades es generalmente de corto plazo, dado que existen restricciones por la contratación de financiamientos cuya vida rebase el periodo de gestión de la administración municipal. En razón de lo anterior, los municipios tradicionalmente utilizan el crédito como un medio temporal para fortalecer su flujo de caja y no como un instrumento para financiar proyectos de inversión pública de largo plazo. En tales circunstancias, la gran mayoría de las entidades municipales tienden a presentar niveles de endeudamiento relativo significativamente inferiores a los que presentan los estados.

Dentro de las contingencias que enfrentan las entidades territoriales, destacan las relacionadas con la viabilidad de los sistemas de pensiones y jubilaciones, y las asociadas con la situación financiera de sus organismos descentralizados.

Durante mucho tiempo se reconoció que existían problemas potenciales importantes en la viabilidad en el mediano y largo plazo de los sistemas de pensiones y jubilaciones. Este programa se ha originado principalmente por la combinación de varios factores, entre ellos: falta de educación de las leyes de pensiones a las nuevas tendencias demográficas, aportaciones insuficientes para financiar dichos sistemas, reconocimientos de antigüedades previas al inicio de los sistemas sin el respaldo correspondiente, utilización de los recursos para otros fines (prestamos, servicios médico, etc.), y en algunos casos incluso la ausencia de un sistema formal de pensiones.<sup>110</sup>

En términos generales, esta contingencia es significativamente mayor en el caso de los estados que en los municipios, por la menor rotación de la burocracia estatal y adicionalmente, por la existencia de una planta importante de magisterio estatal en un buen número de estados. Sin embargo, entre éstos las problemáticas son muy diversas en razón a las variantes que presentan: los trabajadores pueden

---

<sup>110</sup> DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *Estudios sobre constitución y economía*. UNAM, México, 2003 p. 247

## FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

estar afiliados a un sistema estatal o federal de seguridad social, las aportaciones a los sistemas son muy variadas (desde nulas hasta mayores al 25% de la nomina), existe una amplia diversidad en los lineamientos de las leyes estatales de pensiones y diferencias en la importancia relativa del magisterio estatal.

Es importante hacer notar que recientemente se ha observado en todo los niveles de gobierno, incluyendo a la autoridad federal, una mayor conciencia sobre esta problemática, lo cual ha conducido a importantes reformas a las leyes de pensiones. Los cambios más importantes han estado enfocados en algunos casos a formalizar los sistemas de pensiones, incrementar las aportaciones por parte del gobierno y de los servidores públicos, ampliar los períodos de cotización, fortalecer las reservas técnicas con aportaciones extraordinarias y adecuar los beneficios que reciben los trabajadores a la suficiencia del sistema.

En lo que respecta a las contingencias de las entidades territoriales asociadas con la situación financiera de los organismos descentralizados, el perfil de éstos es muy diverso, ya que por una parte existen organismos que operativamente y financieramente son saludables, y por el contrario, otros que incluso han tenido que recibir subsidios de los estados, los municipios y el gobierno federal. Un problema crítico que se presenta en un buen número de organismos es la falta de educación y actualización de la tarifas de los servicios públicos en cuestión, con la consecuente descapitalización que les impide llevar a cabo el mantenimiento de su infraestructura, así como realizar nuevas inversiones requeridas por la demanda creciente de la población.

La nueva cultura financiera que se está desarrollando en las entidades territoriales ha tenido asimismo un impacto importante en la conducción de los organismos públicos, propiciando la búsqueda de una mayor eficiencia operativa, en un entorno de mayor independencia y autosuficiencia en el manejo de sus finanzas.

## FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

A raíz de las modificaciones a las reglas de capitalización bancaria, de diciembre de 1999 y octubre de 2000, la gran mayoría de los estados deben de contar con la calificación de su deuda como Obligación General. Por lo anterior, se ha dado una tendencia creciente por parte de los estados a reflejar una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, dictaminar estados financieros por auditor externo, modernizar los sistemas administrativos, recaudatorios y de control, eficientar la recaudación a nivel local y capacitar la personal, entre otras.

El mayor uso generalizado de las calificaciones irá conformando una base de información que permitirá tener una mayor apreciación de los diferentes perfiles crediticios. Las entidades con mejores calificaciones tendrán a obtener mayores facilidades en la obtención de financiamientos, así como en sus términos y condiciones.. Por otra parte, el contar con un historial de calificaciones coadyubará en forma importante a la participación de los estados en el mercado bursátil de deuda, abriéndose una nueva alternativa de financiamiento y, consecuentemente, la expectativa de mejorar los términos y condiciones tradicionalmente obtenidos.

Finalmente, cabe mencionar que la aprobación de la reforma fiscal a nivel federal fortaleció las finanzas de los estados. Asimismo, en la medida en que estos ingresos adicionales elevaran la generación de flujo libre y los niveles de inversión pública, la flexibilidad de las entidades se incrementará, mejorando su perfil crediticio.

En el segundo semestre de 1999, las autoridades financieras del país comunicaron a los estados y municipios que el esquema de mandato concluiría en marzo del 2000, y que adicionalmente se introduciría cambios importantes en el marco jurídico que regula la contratación de financiamientos.

En este contexto destacan;

## FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

1. las modificaciones a las reglas para los requerimiento de capitalización bancaria y
2. las modificaciones al reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en materia del registro de los financiamientos de entidades estatales y municipales.

Ley de Coordinación Fiscal hasta Diciembre 1995:

*Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal:*

*Tercer párrafo: ...“La Secretaria de Hacienda y Crédito Público efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción...”*

Ley de Coordinación Fiscal

Reformas 15 de diciembre de 1995, Vigencia 1 de Enero de 1996

*ART. 9º, TERCER PARRAFO - MODIFICACION-*

*“...Ahora se determina que las entidades federativas y municipios deberán efectuar los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones a partir de enero de 1996, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda, debiendo contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar información en forma periódica respecto a los registros de su deuda.”<sup>111</sup>*

Estas nuevas reglas de capitalización no permiten considerar los nuevos financiamientos de las entidades como riesgo del gobierno federal dado que reconocen la diferencia en el riesgo crédito de las entidades determinado por las calificadoras.

---

<sup>111</sup> Ley de Coordinación Fiscal

#### **4.5. FIDEICOMISO MAESTRO**

Este nuevo esquema requiere la determinación de esquemas viables para acreedores y deudores, que permitan reactivar y dar fluidez al financiamiento para estados y municipios. Tradicionalmente, las participaciones federales del Ramo XXVIII se han utilizado como respaldo para el financiamiento de los estados. Actualmente, tanto para las entidades como para acreedores, éstas continúan siendo un medio atractivo a utilizarse en los nuevos esquemas ya que pueden ser afectadas, previa autorización de las legislaturas locales, por su importancia dentro de los presupuestos estatales y municipales, su origen a nivel federal y dado el comportamiento histórico que han observado.

En este contexto, las autoridades federales implementaron un esquema de financiamiento para entidades estatales es base a un Fideicomiso Maestro. Bajo este método, el estado afecta un porcentaje de sus participaciones federales a un fideicomiso, cuyo fin específico es aislar a través de subcuentas las fuentes de pago de cada financiamiento y devolver los remanentes a las tesorerías estatales.

Es importante mencionar, que la estructura del Fideicomiso Maestro está subordinado a la deuda contratada antes del 1º de abril del 2000, fecha en la que entro en vigor este nuevo esquema de contratación por parte de los estados y municipios. Lo anterior, es en razón a que si se genera un incumplimiento en la deuda ya contratada, la Tesorería de la Federación descontaría en monto incumplido de las participaciones federales que le correspondan al estado, por lo que los recursos que fluyen al Fideicomiso Maestro para servir los nuevos financiamientos se verían reducidos. No obstante lo anterior, en razón de que la Tesorería de la Federación deposita directamente las participaciones federal al Fideicomiso Maestro y dado de que este último es el encargado de servir la deuda del estado, ambas acciones por instrucción irrevocable del estado, llegando al punto de que el riesgo voluntad de pago del emisor se mitiga considerablemente.

## FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

Por lo anterior, sujeto al cumplimiento de una serie de consideraciones, este esquema presenta características que podrían traducirse en mejores calificaciones crediticias para obtener mejores financiamientos tanto para estados como para municipios.

Un aspecto fundamental de este nuevo esquema de aprobación de créditos para estados y municipios por parte del gobierno federal, es que la determinación por parte del estado del porcentaje de sus participaciones federal que estarían dispuestos a afectar al Fideicomiso Maestro, lo cual está íntimamente relacionado con los niveles de endeudamiento y sostenibilidad, la capacidad de endeudamiento adicional, que venían manejando, así como con el perfil crediticio deseado por la entidad a mediano y largo plazo. Al interior del Fideicomiso Maestro, cada financiamiento es manejado por una subcuenta a la que se le asigna un porcentaje, convenido entre el estado y el acreedor, del flujo mensual que ingresa al Fideicomiso Maestro. En este sentido, cada financiamiento cuenta con una cantidad límite para si servicio, por lo que el porcentaje referido anteriormente deber+ a tomar en consideración las características del financiamiento, así como su respectivo margen entre el servicio del financiamiento y la cantidad límite, osea su aforo.

Cabe mencionar que los riesgos de los financiamientos pueden ser diferentes dentro del mismo esquema, en función del grado de protección que brinda el aforo, términos y condiciones, eventos de amortización acelerada convenidos y esquemas de protección al riesgo mercado, entre otros. En este esquema la deuda no puede darse por vencida anticipadamente. No obstante, comparten riesgos similares tales como; calidad crediticia del emisor, volatilidad es las participaciones federales, subordinación respecto a la deuda contratada antes del mes de abril del 2000, etc. Asimismo, cabe mencionar que no existe prelación entre los financiamientos contratados dentro del esquema del Fideicomiso Maestro, ya que todo lo que ingresa se distribuye *pari.passu*, de acuerdo al porcentaje convenido inicialmente para cada financiamiento, y no en forma proporcional a los saldos de los créditos.

## FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

“La cláusula pari-passu tiene por objeto garantizar que la obligación se mantendrá en el mismo nivel de prelación de los demás créditos”.<sup>112</sup> “La igualdad de preferencia en el pago debe ser respecto del endeudamiento externo exclusivamente y debe referirse solamente a obligaciones sin ninguna garantía.”<sup>113</sup>

### **4.6. Importancia de las calificaciones crediticias.**

La determinación de la calificación de un financiamiento específico bajo el esquema del Fideicomiso Maestro, no sólo depende del análisis financiero del mismo y su comportamiento ante entornos críticos adversos, sino asimismo de otros factores tales como; la calidad crediticia de la entidad, representado su obligación general, antes y después de dicho financiamiento, la fortaleza de la estructura jurídica del Fideicomiso Maestro y su congruencia con el marco legal prevaleciente en el estado, y el porcentaje de las participaciones federales afectadas al Fideicomiso Maestro por la entidad y su plan de utilización en el tiempo, entre otros.

---

<sup>112</sup> DE PINA, Rafael, y De Pina Vera, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1996, p. 333.

<sup>113</sup> VILLORO TORANZO, Miguel. *Metodología del Trabajo Jurídico*. Técnicas del Seminario de Derecho. Textos Universitarios, Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, 1982, p. 3.

FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO  
MAESTRO

**ESCALA DE CALIFICACIÓN**

AAA(mex)	La más alta calidad crediticia. Representa la máxima calificación en la escala de calificaciones domesticas. Esta calificación se asigna a la mejor calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país, y normalmente corresponde a las obligaciones financieras emitidas o garantizadas por el gobierno federal.
AA(mex)	Muy alta calidad crediticia. Implica una muy sólida calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. El riesgo crediticio inherente a estas obligaciones financieras difiere levemente de las entidades, emisores o emisiones domésticas mejor calificadas.
A(mex)	Alta calidad crediticia. Corresponde a una sólida calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas, pudieran afectar la capacidad de pago oportuno de sus compromisos financieros, en un grado mayor que para aquellas obligaciones financieras calificadas con categorías superiores.
BBB(mex)	Adecuada calidad crediticia. Agrupa a entidades, emisores o emisiones con una adecuada calidad crediticia respecto a otras en el país. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas, pudieran afectar la capacidad de pago oportuno de sus compromisos financieros, en un grado mayor que para aquellas obligaciones financieras calificadas con categorías superiores.
BB(mex)	Especulativa. Representa una calidad crediticia relativamente vulnerable respecto a otras entidades emisores o emisiones en el país. Dentro del contexto del país, el pago de estas obligaciones financieras implica cierto grado de incertidumbre, y la capacidad de pago oportuno es mas vulnerable a cambios económicos adversos.
B(mex)	Altamente especulativa. Implica una calidad crediticia significativamente más vulnerable respecto de otras entidades emisores o emisiones del

FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO  
MAESTRO

	país. Los compromisos financieros actualmente se están cumpliendo, pero existe un margen limitado de seguridad, y la capacidad de continuar con el pago oportuno depende del desarrollo favorable y sostenido del entorno económico- financiero.
CCC(mex) CC(mex) C(mex)	Alto riesgo de incumplimiento. Estas categorías agrupan riesgos crediticios muy vulnerables respecto de otras entidades emisoras o emisiones dentro del país. Su capacidad de cumplir con las obligaciones financieras depende exclusivamente del desarrollo favorable y sostenible en el entorno económico- financiero.
E(mex)	Calificación suspendida. La calificación se suspende cuando se considera que la calidad y cantidad de la información disponible no son adecuadas para mantener la calificación vigente. Se suspende la calificación también por vencimientos, prepagos y refinanciamientos de obligaciones financieras.
Calificación en observación	Las calificaciones pueden ser puestas en observación, para notificar a los inversionistas que existe una probabilidad de cambio en la calificación, y del posible resultado de dicho cambio. Pueden ser designadas como: Calificaciones en Observación Positiva: indica una posible mejora en la calificación. Calificación en Observación Negativa: indica una posible baja en la calificación. Calificación en Observación Incierta: Un evento en desarrollo pudiera afectar la calificación actual.
CIT	Calificación con Incumplimiento Técnico: Se refiere a calificaciones de financiamientos bancarios o emisiones en los cuales se está cumpliendo oportunamente con el pago de intereses y capital; sin embargo, no cumplen con algunas restricciones de hacer y no hacer, estipuladas o con otras obligaciones contratadas por la entidad o emisor.

Las calificaciones comprendidas en los niveles AA(mex) a B(mex) inclusive, podrán ser diferenciadas agregándoles un signo de mas (+) o menos (-), para destacar su fortaleza o posición relativa dentro de cada nivel.

**Perspectiva Crediticia:** Indica la dirección en que se podría modificar una calificación en un periodo de uno a dos años. Puede ser positiva, estable o negativa. Una

## FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

perspectiva crediticia positiva o negativa, no implica un cambio inevitable. Las calificaciones con perspectiva estable pueden ser modificadas a menor o mayor grado de riesgo, si las circunstancias ameritan dicha acción.

**Obligación General:** Se refiere a los compromisos financieros que tiene una entidad sin considerar garantías relacionadas con algún tipo de ingresos (participaciones federales, impuestos específicos, etc.) avales u otro tipo de bienes; o subordinación a otros compromisos. Implica la capacidad y voluntad de una entidad para cumplir en la forma oportuna y total con sus compromisos financieros.<sup>114</sup>

Actualmente, se trabaja en la evaluación de diversas alternativas respecto a la mecánica bajo la cual un municipio podría afectar su porcentaje de participaciones federales, para emplear el mismo mecanismo del Fideicomiso Maestro para servir su deuda. Los factores mas importantes a considerar dentro de la calificación para este caso serían similares a los apuntados para el caso de los estados. No, obstante, un factor adicional de análisis lo constituye el grado de autonomía de dichos mecanismos respecto a la participación del estado, ya que a la fecha las participaciones federales son distribuidas a los municipios a través de las tesorerías estatales.

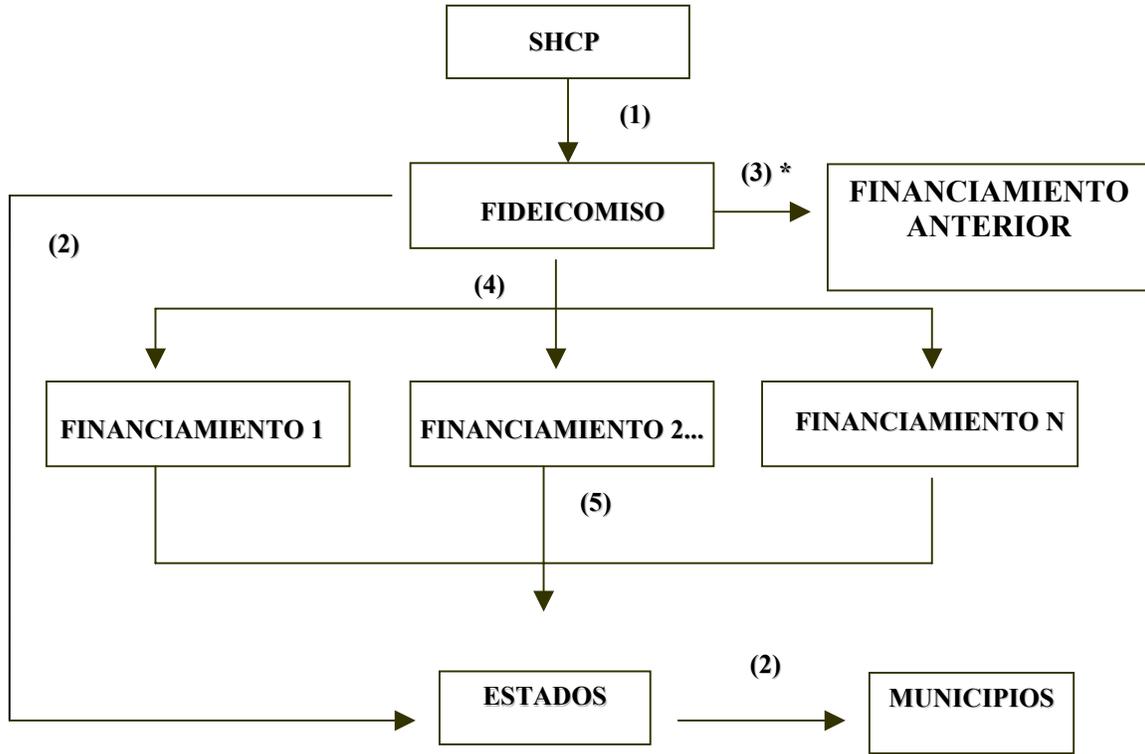
Finalmente, el mecanismo del Fideicomiso Maestro permitió a los estados cumplir con las condiciones y expectativas que demanda el mercado doméstico de capitales. Hoy en día, la posibilidad de emitir deuda bursátil es analizada por varias entidades e intermediarios financieros, dado el historial crediticio que se ha venido conformando bajo el nuevo esquema. Adicionalmente, la figura del certificado bursátil, creada con la reciente reforma a la Ley del Mercado de Valores, incentivará a los estados a la emisión de deuda, dada su competitividad como instrumento de financiamiento a mediano y largo plazo. Los factores anteriormente descritos permiten visualizar en el corto plazo una participación dinámica de los estados en el mercado de capitales, con lo cual se accedería a una fuente competitiva de financiamiento como alternativa al crédito bancario.

---

<sup>114</sup> Fitch Ibcá, Duff & Phelps.- Financiamientos a Estados, Municipios y Organismos Mexicanos: Alternativas y Estrategias, Septiembre del 2001.

FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS MEDIANTE EL FIDEICOMISO MAESTRO

ESTRUCTURA DEL FIDEICOMISO MAESTRO.



\* OPCIONAL

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** La investigación se enfocó al análisis de las normas que expresan la regulación de las opciones que tiene los Estados y Municipios para contratar sus financiamientos con garantías de sus participaciones federales. En ese sentido, sólo se acudió a aspectos de carácter jurídico, financiero, político, y de planeación del desarrollo, en lo que ayudaron al desarrollo de la investigación.

De esa manera, la investigación se circunscribió al estudio de las normas jurídicas y los hechos económicos que concurrieron al nacimiento, vigencia y eficacia de las normas que regulan los mecanismos de financiamiento. Sin embargo, en los temas que obligan a identificar una opinión sobre cuestiones económicas y financieras se ubicó en una posición a favor de la actualización de los esquemas, centrada en el reconocimiento de los problemas existentes.

**SEGUNDA.** Desde el establecimiento del Estado Mexicano, se ha recurrido al endeudamiento como una forma ordinaria de financiamiento, a efecto de generar los recursos suficientes para su desarrollo, vinculados fundamentalmente con proyectos de infraestructura. Las disposiciones jurídicas que han reglamentado la contratación de financiamientos se encontraron dispersas en diversos instrumentos legislativos tales como convenios con organismos financieros, leyes, reglamentos y acuerdos.

**TERCERA.** El uso indiscriminado de la contratación de deuda por parte de las entidades territoriales ha ocasionado que México se haya envuelto en numerosas crisis de deuda a través de su historia, por lo que debemos estar conscientes de que el uso de deuda debe ser únicamente como complemento a los ingresos; en este sentido consideramos que el uso de los financiamientos debe ser restringido, solamente como un recurso de carácter excepcional y responsabilidad de cada entidad.

## CONCLUSIONES

**CUARTA.** Ha faltado más previsión, planeación y moderación en la utilización de las participaciones federales como instrumentos de garantía por parte de las entidades federativas y de los municipios, y la responsabilidad ha correspondido al Poder Ejecutivo Federal y Local, como al Poder Legislativo de dichas esferas de gobierno, el primero de ellos en cuanto a la falta de apoyo en cuestión de maduración por parte de las entidades territoriales ante ingresos públicos y el no pagar oportunamente los vencimientos de su deuda, propiciando así la responsabilidad por parte del Poder Ejecutivo para la liquidación de la deuda, el segundo, tiene mucha culpa al no atender su papel que le marca la Constitución Federal, para regular, autorizar y mandar pagar tal deuda.,

**QUINTA.** Para provocar impacto social en las inversiones en obras y servicios públicos, se ha copiado la mala costumbre de la Federación en algunas entidades federativas, de recurrir exageradamente al uso de operaciones crediticias, argumentando, que son autorecuperables en mediano o largo plazo; sin embargo, ello no ha ocurrido así en la práctica, y se ha tenido que acudir en su respaldo con ingresos ordinarios vía contribuciones o participaciones, para saldar esas obligaciones, que a fin de cuentas han sido contraproducente para sus finanzas, recortando la asignación de partidas presupuestales en educación, seguridad y salubridad pública, y agudizando el monto de la deuda y el servicio de la misma, así como el pago de intereses sobre intereses, lo que obliga a pedir más préstamos.

**SEXTA.** Del análisis de los mecanismos para los financiamientos a estados y municipios, se precisa lo siguiente:

- A) Por lo que se refiere al esquema con contrato de mandato encontramos varios puntos:
  - a. El riesgo moral: Al ser el Gobierno Federal el encargado de ejecutar las garantías, los bancos consideraban que el riesgo de crédito que tomaban era el del propio Gobierno Federal, y en esa medida no se efectuaban los análisis crediticios correspondientes. Esto dificultó el

## CONCLUSIONES

desarrollo de una cultura de crédito en los estados ya que el mercado no proveía estímulos que pudieran premiar o castigar un buen o mal manejo de las finanzas públicas estatales.

Adicionalmente, se generó la percepción por parte de los estados que el acceso al crédito podía ser virtualmente ilimitado, no habiendo parámetros claros que mostraran qué tanto podía endeudarse un estado con cargo a sus participaciones sin que tal endeudamiento conllevara a comprometer el cumplimiento de las funciones básicas del gobierno estatal. Esto lleva, a que se registren niveles importantes de sobreendeudamiento estatal.

- b. Falta de Transparencia: En virtud de que los bancos no realizaban análisis de crédito, no existían incentivos para la difusión de la información sobre la situación financiera de los estados y municipios.
- c. Dificultad para acceder a diversos vehículos de crédito: Debido a las limitaciones de este esquema y a la percepción de los acreedores, difícilmente podían llevar a cabo la instrumentación de esquemas financieros estructurados, distintos a la contratación de créditos bancarios.

B) Por lo que se refiere al esquema con contrato del fideicomiso maestro encontramos varios puntos:

- a. La participación del Gobierno Federal en este esquema se limitará a depositar en el Fideicomiso el porcentaje de las participaciones que en ingresos federales les correspondan, de conformidad con la instrucción de los estados.
- b. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público continuará manejando el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, el cual tendrá únicamente carácter estadístico.
- c. La relación crediticia entre la banca y los estados y municipios se basará exclusivamente en condiciones de mercado.

## CONCLUSIONES

- d. La garantía o la fuente de pago ofrecida para la contratación del crédito será creíble, en la medida en que cada operación contará con una calificación en donde se evaluará la capacidad de servir de manera puntal las obligaciones.
- e. Con esta estructura se sienta un precedente para operaciones estructurales y se abre la posibilidad de realizar operaciones similares utilizando ingresos propios.
- f. Permite a las partes convenir prácticamente por completo, el tipo, la cantidad y compensación por riesgo que están dispuestas a asumir.
- g. Funciona como mecanismo de administración de la deuda anterior.
- h. Un problema fundamental radica en la gran heterogeneidad que existe entre los distintos ordenamientos jurídicos de la deuda pública a nivel estatal.

**SÉPTIMA.** Haciendo una reflexión, ante los análisis jurídicos, políticos y sociales que se realizaron en este trabajo, lamentablemente en la práctica los señores legisladores tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores no le han dado la importancia, dedicación, el cuidado y la pulcritud que se requiere para substanciar y resolver en la esfera de su competencia esta clase de medidas, dado que la experiencia ha demostrado que el estudio, la investigación, aprobación o rechazo del crédito público ha sido una cuestión que sea ha manejado casi discrecionalmente a criterio del Presidente de la República o del titular de la Hacienda Pública Federal, lo que ha conducido al abuso desmedido de los empréstitos y una aprobación irreflexiva, irresponsable y sin un verdadero conocimiento de causa sobre su origen, razones, uso y destino, y los efectos que pueda producir en la vida económica de los mexicanos, ante un Congreso de la Unión integrado por legisladores que desconocen nuestra legislación financiera, la esencia de la política fiscal nacional y local, la evolución histórica de los empréstitos, el abandono en su pago sobre la imposibilidad de pagar y los factores negativos que se acarrearán ante el fuerte endeudamiento que generalmente desemboca en la

## CONCLUSIONES

devaluación de nuestra moneda. Las opciones que ahora tienen los estados y municipios dan un paso, tardío, para un mayor control a esta desidia política.

**OCTAVA.** Con respecto a los municipios, uno de los problemas mas importantes, en mi opinión, con respecto tanto al mecanismo de mandato como al del fideicomiso maestro es la incertidumbre del monto que se les corresponde por concepto de participaciones federales para poder afectar en garantía. La mayoría de las veces reciben las sumas correspondientes sin saber si son o no correctas, sin saber que se trata de sumas a las cuales se tiene derecho constitucional y legalmente para el desarrollo del mismo municipio.

**NOVENA.** Finalmente, y considerando el impacto que tiene la contratación de créditos en el desarrollo de nuestro país, sería recomendable integrar un marco jurídico que por una parte reconozca la condiciones jurídicas, sociales y económicas que imperan en México y por la otra constituya un instrumento jurídico de vanguardia que facilite la creación de las condiciones adecuadas para dar a los inversionistas seguridad jurídica y establezca un mayor control en la aplicación de los recursos obtenidos de la contratación de financiamientos que resulte en beneficios para la población.

**DÉCIMA.** Somos un país que se ha formado en la cultura del endeudamiento, y ese pensamiento y manera de ser ha transmitido de generación en generación desde que México se instituyó en forma independientemente, y lo grave de ella es de que cada vez resulta más agobiante e imposible saldar lo que conocemos como “deuda pública”. Desde entonces es notable una escasa o nula preocupación de los gobernantes en turno por restringir, eliminar o moderar este problema.; no se ha justificado su razón de ser; ello aunado a las grandes carencias sociales en los rubros económico, educativo, sanitario, de seguridad social y pública, demográficos, sobre procuración de justicia, la ignorancia, la corrupción, el despilfarro de recursos por los gobernantes, la carencia de fuentes de trabajo, la flojera, el poco espíritu de superación de muchos mexicanos, entre otras causas que dificultan la elevación del

## CONCLUSIONES

nivel de vida de la gran mayoría de mexicanos, y que en su conjunto representan la estampa de una nación subdesarrollada, y que para algunos se equipara por la vía del desarrollo, esa panorámica será fácil de la noche a la mañana, aun con el cambio de gentes en la conducción del país, pues el problema fundamental, no es esencialmente de un partido político en el Poder, sino de toda una nación que debe luchar por su bienestar, con más visión y entrega en el trabajo, estudio, el cuidado de sus recursos de diversa índole, la honestidad en el cumplimiento de nuestras obligaciones y ejercicio de derechos, y sobre todo un verdadero amor por la patria de la que formamos parte.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XX, julio-diciembre, número 7980, México, 1999
- BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *Derecho Monetario*, Ed. MacGraw-Hill, México, 1997.
- BURGOA ORICHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 15ª edición, 2000
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico*, Ed. Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1982.
- CLAVIJO, Fernando (compilador), *Reforma Económicas en México 1982-1999*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2000.
- CRUZ BARNEY, Óscar, *Historia del Derecho en México*, Ed. Oxford, México, 2001.
- DALLA VÌA, Alberto Ricardo, *Estudios Sobre Constitución y Economía*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
- DRISCOLL, David, *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?*, Departamento de Relaciones Externas, Fondo Monetario Internacional, Washington, 2000.
- FAYA BISECA, Jacinto, *Finanzas Públicas*, Ed. Porrúa, México, 2000.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre metodología, docencia e investigación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
- FLORES ZAVALA, E., *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Ed. Porrúa, México, 1985.
- GLOSARIO DE TÉRMINOS MÁS USUALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre Gestión Pública, México, 2001.
- GIL VALDIVIA, Gerardo, *Fuentes de Financiamiento para el Desarrollo*, Ed. Porrúa, México, 1992.
- GUILIANI FONROUGE, Carlos, ASOREY Rubén Óscar y NAVARRINE, Susana Camila, *Derecho Financiero*, Ed. Desalma, Argentina, 1987.
- GREEN, Rosario, *Lecciones de la duda externa en México, de 1973 a 1997*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

## BIBLIOGRAFÍA

- GURRÌA TREVIÑO, José Ángel, *La Política de la Deuda Externa*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- GUTIÉRREZ S., Sergio Elías y RIVES S. Roberto, *La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX*, Ed. Las líneas del Mar, México, 1994.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.
- LAMSON WHITNEY, Frederick. *Elementos de investigación*. Ediciones Omega, Barcelona, 1958.
- LANZ DURET, Miguel, mencionando por Vázquez Pando, Fernando Alejandro, en la obra *La Crisis de la Deuda Externa y los Desequilibrios Constitucionales*, Escuela Libre de Derecho, Fondo para la Difusión del Derecho, Miguel Ángel Ed. Porrúa, México, 1990.
- MANRIQUE CAMPOS, Irma, *Endeudamiento. Derecho Financiero*, Ed. Mc Graw-Hill, Interamericana Editores, México 1997.
- MANSELL CARSTENS, Catherine, *Las nuevas finanzas en México*, ITAM, México, 1993.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1979 y 1983.
- MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio, *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1998.
- MORENO URIEGAS, María de los Ángeles y FLORES CABALLERO, Romeo, *Evolución de la Deuda Pública Externa de México 1950-1993*, Ed. Castillos, México, 1995.
- MOYANO BONILLA, César y ORTIZ AHLF, Loretta, *La deuda externa y la responsabilidad internacional del Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994.
- ORRANTIA ARELLANO, Fernando A., *Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal*, Ed. Porrúa, México, 1998.
- ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho Internacional Público*, Ed. Harla, México, 1998.

## BIBLIOGRAFÍA

- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa, España, 2001.
- SÁER PÉREZ, Gerardo, *Estudio e Investigación del Derecho*, Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo, Carabobo, Venezuela, 1974.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México 1999.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Los Impuestos y la Deuda Pública*, Ed. Porrúa, México, 2000.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Deuda Externa Pública Mexicana*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Legislación sobre Deuda Pública*, Tomos I a III, México, 1958.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *México a la Vanguardia en la Administración de la Deuda Externa*, México, 2003.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, segundo cursos, Ed. Porrúa, México, 2001.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, Ed. Porrúa, México, 1994.
- , *Derecho Constitución Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2000.
- TORRES GAYTÁN, Ricardo, *Un siglo de Devaluaciones del Peso Mexicano*, Ed. Siglo XXI, México, 1988.
- TORRES LÓPEZ, Juan, *Economía Política*, Ed. Civitas, España, 1995.
- VÁZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro, en la obra *La Crisis de la Deuda Externa y los Desequilibrios Constitucionales*, Escuela Libre de Derecho, Fondo para la Difusión del Derecho, Miguel Ángel Porrúa, México, 1990.
- , *Notas para el estudio de la nueva "Ley General de Deuda Pública" en jurídica*, Universidad Iberoamericana, No. 9, México, Julio de 1997.
- , *La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales*, Universidad Iberoamericana, México, 1981.

## BIBLIOGRAFÍA

VILLORO TORANZO, Miguel, *Metodología del Trabajo Jurídico*, Técnicas del Seminario de Derecho, Textos Universitarios, Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, 1982.

WERNER, Martín, *Política de Deuda Pública*, La Jornada, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

WITKER, Jorge. *Cómo elaborar una Tesis de Grado en Derecho*, UNAM, México, 1992.