



**UNIVERSIDAD  
PANAMERICANA  
FACULTAD DE DERECHO**

CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE  
ESTUDIOS ANTE LA S.E.P. CON NÚMERO DE ACUERDO  
944893 DE FECHA 24-III-94

**“PROPUESTA DE UN MARCO JURÍDICO UNIFORME  
ACERCA DE LA EMISIÓN Y COLOCACIÓN DE VALORES  
POR PARTE DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS”**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
ESPECIALISTA EN INSTITUCIONES DE DERECHO  
FINANCIERO**

**P R E S E N T A**

**FELIPE PIETRINI SÁNCHEZ**

**DIRECTOR DE TESIS: DR. SALOMÓN VARGAS  
GARCÍA**

**MEXICO D. F.**

**2011**



# Índice

Tema	Página
<u>Introducción</u>	6
<u>Capítulo 1. El mercado de valores</u>	9
1.1. <u>Concepto y alcance del mercado de valores</u>	11
1.2. <u>Sujetos que emiten y colocan valores</u>	14
1.3. <u>Emisores de Títulos de Capital (Mercado de Capitales)</u>	16
1.4. <u>Emisores de títulos de deuda (Mercado de Deuda)</u>	21
1.5. <u>Autoridades del mercado de valores y sus funciones</u>	23
1.5.1. <u>Congreso de la Unión:</u>	23
1.5.2. <u>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público:</u>	26
1.5.3. <u>La Comisión Nacional Bancaria y de Valores:</u>	29
1.5.4. <u>El Banco de México:</u>	31
1.5.5. <u>La Comisión para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF):</u>	35
1.5.6. <u>Las autoridades extranjeras:</u>	41
1.6. <u>Los demás participantes del mercado de valores:</u>	43
1.6.1. <u>Intermediarios:</u>	44
1.6.2. <u>Las Bolsas de Valores:</u>	47
1.6.3. <u>Auxiliares:</u>	49
1.6.4. <u>Inversionistas:</u>	51
<u>Capítulo 2. Regulación de la deuda pública en México</u>	54
2.1. <u>La autosuficiencia económica de todos los niveles de gobierno</u>	56
2.1.1. <u>La tendencia al centralismo:</u>	58

2.1.2. <a href="#">Críticas y justificaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:</a>	60
2.2. <a href="#">Fundamentos y límites constitucionales del endeudamiento público</a>	65
2.3. <a href="#">Regulación Federal y del Distrito Federal de la deuda pública</a>	67
2.4. <a href="#">Análisis de la Ley General de Deuda Pública</a>	68
2.4.1. <a href="#">Disposiciones generales:</a>	68
2.4.2. <a href="#">De las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:</a>	69
2.4.3. <a href="#">Programación de la deuda pública:</a>	71
2.4.4. <a href="#">Contratación de los financiamientos del gobierno federal:</a>	72
2.4.5. <a href="#">Contratación de financiamientos para entidades paraestatales:</a>	72
2.4.6. <a href="#">Vigilancia de las operaciones de endeudamiento:</a>	72
2.4.7. <a href="#">Registro de las obligaciones financieras:</a>	73
2.4.8. <a href="#">Comisión Asesora de Financiamientos Externos:</a>	73
2.5. <a href="#">Los títulos de deuda gubernamentales federales</a>	74
2.6. <a href="#">La problemática de la diversidad y de la insuficiencia legislativa en los Estados</a>	75
2.7. <a href="#">La práctica en la actualidad</a>	89
2.8. <a href="#">Experiencia de algunos municipios que han emitido deuda pública de manera exitosa</a>	98
<a href="#">Capítulo 3. Alternativas de solución del problema</a>	102
3.1. <a href="#">Análisis del problema</a>	106
3.2. <a href="#">Discusión de las principales alternativas de solución</a>	108
3.2.1. <a href="#">Reformas y adiciones a nivel local:</a>	108
3.2.2. <a href="#">Reforma Constitucional:</a>	111
3.2.3. <a href="#">Legislación general de deuda pública que distribuya</a>	117

<u>competencias entre los niveles de gobierno:</u>	
3.3. <u>Conclusiones Generales</u>	120
ANEXO 1 <u>Bibliohemerografía</u>	122
1. <u>Fuentes bibliográficas</u>	122
2. <u>Fuentes legislativas y normativas:</u>	125
3. <u>Fuentes hemerográficas:</u>	125
4. <u>Páginas de Internet:</u>	126
ANEXO 2 <u>Conceptos y palabras clave</u>	128
1. <u>Conceptos importantes:</u>	128
2. <u>Abreviaturas:</u>	164
3. <u>Referencias:</u>	166
ANEXO 3 <u>Cuadros comparativos y explicativos</u>	167
Cuadro 1. <u>Diferencias entre empresa y sociedad</u>	167
Cuadro 2. <u>Diferencias entre el Distrito Federal y cualquiera de los 31 estados mexicanos en materia de deuda pública</u>	169
<u>Municipios</u>	172
<u>Cuadro 4. Parámetros para determinar el importe de las multas que impone el Banco de México</u>	175

## Introducción

La hipótesis del presente estudio consiste en que la costumbre y legislación existentes en la materia de emisión y colocación de valores gubernamentales por parte de los municipios mexicanos actualmente son insuficientes para satisfacer las necesidades de seguridad jurídica que beneficiarían a los mismos municipios, inversionistas y demás beneficiarios del mercado de valores.

¿Cómo emiten y colocan valores los municipios?, ¿cuáles son las principales omisiones del marco jurídico vigente en la materia? ¿de qué manera esas omisiones afectan la participación de los municipios en el mercado de valores? A lo largo del presente trabajo se responderá a las mencionadas interrogantes.

Sin perjuicio de lo anterior, destacan los siguientes cinco problemas, derivados de omisiones en el marco normativo:

1. No existen límites cuantitativos máximos de endeudamiento municipal.
2. El principio de equilibrio presupuestario, o no está previsto en todas las leyes locales, o no es respetado por los municipios.
3. Las instituciones financieras no revelan información de los fideicomisos bursátiles al público en general.
4. Los registros contables de endeudamiento a corto plazo no son lo suficientemente claros.
5. Los recursos obtenidos de los financiamientos son destinados a cubrir gasto corriente y no sólo a inversiones públicas productivas.

El mercado de valores es el ámbito en donde se da el intercambio de títulos de deuda y de capital de comerciantes. Actualmente, dicho mercado representa una de las fuentes de financiamiento más importante en los países desarrollados.

Los sujetos que participan en ese mercado no son únicamente comerciantes, sino también Estados y sujetos del sector público como los municipios, entidades federativas y corporaciones del sector público. Su intervención en el mercado de valores, no como autoridades reguladoras sino actuando en el mismo plano que los sujetos del sector privado, se debe a su necesidad de obtener ingresos por una vía distinta al cobro de impuestos y otras contribuciones, ya que con frecuencia dicha fuente de financiamiento les resulta insuficiente.

Es una práctica común que los países, entidades federativas<sup>1</sup> y municipios emitan y coloquen en las bolsas de valores certificados de tesorería u otros títulos gubernamentales análogos, con la finalidad de obtener recursos líquidos adicionales que destinarán a satisfacer necesidades de interés público.

No obstante lo anterior, la obtención de recursos en el mercado de valores no es gratuita, ya que los municipios se obligan a pagar los intereses y demás contraprestaciones establecidas en los títulos que emiten, de tal manera que su participación en el mercado bursátil se considera deuda pública, misma que debe pagarse en los plazos y en términos convenidos, inclusive con recursos del erario público.

Con motivo de lo anterior, surgen cuestiones interesantes no sólo para los participantes del mercado de valores sino para la sociedad en general, como por ejemplo: i) ¿por qué las contribuciones fiscales resultan insuficientes para que los municipios cumplan con sus obligaciones?; ii) ¿hasta por qué montos se permite a los municipios endeudarse?; iii) ¿cuáles son los plazos máximos para pagar su deuda pública?, y iv) ¿esos plazos pueden exceder el periodo constitucional de un ayuntamiento?

---

<sup>1</sup> En los países cuya forma de Estado sea federal como por ejemplo: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Brasil, Canadá, España, Estados Unidos de América, México, Rusia y Venezuela. Las entidades federativas de esos países son los estados parte o provincias y sus distritos federales o capitales, con suficiente autonomía para emitir valores de manera separada al Estado Federal. En los Estados cuya forma de Estado sea central o unitaria, como Colombia, Francia y Guatemala, en principio, sólo el Estado, o en su caso, los municipios, podrían emitir valores.

El presente trabajo aborda todas y cada una de esas cuestiones, pero desde la perspectiva del mercado de valores, advirtiendo que la relación entre dicho mercado y los municipios no abarca todo el concepto y régimen de la deuda pública, aunque sí una parte muy compleja y fundamental de la misma, ya que el mercado de valores es uno de los ámbitos más atractivos en la actualidad tanto para el financiamiento privado como para el público.

Se considera que la participación de los municipios en dicho mercado debe ser eficiente, transparente, responsable y confiable tanto para el gran público inversionista como para los mismos gobernantes y gobernados. Para tal efecto, se requiere de un marco jurídico claro y completo que garantice el buen manejo de los recursos que se obtienen del mercado de valores por parte del sector público local.

Un marco jurídico más apropiado y completo que el existente evitará un endeudamiento excesivo que se termine resolviendo con medidas como el incremento de impuestos, lo que a su vez provocaría la reducción del gasto e inversiones del sector privado; o, peor aún, una crisis sistémica derivada del incumplimiento generalizado de los municipios.

## Capítulo 1. El mercado de valores

El mercado de valores ya no es propiamente un lugar físico donde se intercambian bienes y servicios. Aunque existen físicamente edificios dotados de la infraestructura necesaria para poder llevar a cabo operaciones bursátiles, debido al avance tecnológico en los medios electrónicos, los inversionistas, que son los compradores y vendedores en ese mercado, generalmente no acuden personalmente a adquirir y a enajenar sus productos, sino que lo hacen a través de dichos medio electrónicos, lo que permite agilizar la toma de decisiones.

El mercado de valores es un ámbito complejo, ya que siempre depende de otros mercados subyacentes, pues los valores, que son sus productos, representan obligaciones dinerarias de muy diversa índole. Un valor puede ser desde una acción de una sociedad anónima que se dedique a fabricar y a exportar cemento, hasta la acción de una sociedad que venda equipo de cómputo. También son valores los certificados de tesorería emitidos por un Estado, que se dedica a funciones de carácter público, primordialmente y no necesariamente lucrativas.

Los productos que se intercambian en el mercado de valores son precisamente esos valores y constituyen el objeto de dicho mercado. Los sujetos son los inversionistas, los intermediarios y los emisores, que generalmente son comerciantes. El precio de los valores se determina principalmente en función del éxito económico de los emisores. Dicho de otra manera, si una compañía vendedora de automóviles tiene éxito en el mercado, a los inversionistas —aunque no sean comerciantes dedicados al giro de automóviles—, les interesaría comprar acciones de esa sociedad, ya que el principal derecho patrimonial de las acciones es el reparto de utilidades, de tal manera que si la compañía vende muchos automóviles, se espera que sus utilidades se incrementen.

Lo mismo sucede con los títulos de deuda. Un comerciante necesita recursos de manera urgente y decide emitir pagarés en serie o en masa, para que cualquier persona, principalmente un inversionista, pueda comprarlos o pagar por esos pagarés. El éxito de ese comerciante consiste en que pueda recuperar rápidamente la inversión y, de esa manera, poder pagar el capital y los intereses de los pagarés a los inversionistas tenedores de los mismos.

Los inversionistas, a su vez, pueden especular con las acciones, pagarés u otros valores que adquieran, de tal manera que en caso de venderlos, si se trata de acciones, el comprador se convertiría en un nuevo socio, y si se trata de títulos de deuda, el adquirente se convertiría en el nuevo acreedor del emisor.

Aunque es posible que se verifiquen esas transacciones de manera privada, lo más común y práctico es que se efectúen en la bolsa de valores, que es el ámbito idóneo que permite a los inversionistas y emisores reunirse para ofrecer los valores, de manera pública. En la misma bolsa se acuerdan los precios, generalmente a través de subastas, mismos que fluctúan en función de la buena fama económica de los emisores y del precio que los inversionistas están dispuestos a pagar por ellos, entre otros factores. Esa buena fama se debe a su credibilidad, historial de cumplimiento, así como éxito económico.

Aunque también el precio se determina en función al riesgo. Los emisores necesitan recursos y corren el riesgo de no poder recuperar su inversión y no poder pagar a los tenedores de sus valores. Por esa razón se considera que a mayor riesgo, mayor rendimiento o intereses más elevados, ya que la desconfianza del inversionista es mayor, por lo que el emisor acuerda elevar las tasas de interés, para que en caso de que sus negocios resulten exitosos, los rendimientos recompensen al inversionista que lo financió.

Por el contrario, el precio tiende a disminuir, a ser más predecible y seguro en las inversiones de poco riesgo, motivo por el cual el rendimiento tiende a ser

menor. En adición a dichas circunstancias, el mercado de valores se rige por las mismas reglas que cualquier otro mercado, como son principalmente la de la oferta y la demanda. Sin embargo, al igual que otro mercado en la realidad, es imperfecto y con motivo de dichos defectos pudieran generarse monopolios, oligopolios, fraudes, crisis sistémicas o cualquier otra deficiencia, que justifica la intervención de autoridades estatales reguladoras, intermediarios especializados y mecanismos de garantía para evitar esos males.

Existe una clasificación básica del mercado de valores, que lo divide entre mercado primario y mercado secundario. El mercado primario abarca el proceso que comprende la emisión y colocación de valores; y el secundario comprende el intercambio de valores una vez colocados. Es decir, cuando se colocan de manera efectiva los valores, son comprados y el emisor obtiene recursos económicos, lo cual sucede en el mercado primario. En el mercado secundario, el adquirente de los valores los enajena a un tercero, que a su vez los puede enajenar también a otro tercero a su vez, generando la circulación de los valores.

Una vez descrito en general un mercado de valores, a continuación se abordará: (1.1.) su concepto y alcance, (1.2.) sujetos que emiten y colocan valores, (1.3.) a los emisores de títulos de capital, (1.4.) a los emisores de títulos de deuda y (1.5.) a las autoridades y sus funciones.

## 1.1. Concepto y alcance del mercado de valores

La definición del mercado de valores parte de su objeto, que son los valores, mismos que lo distinguen de cualquier otro mercado. El diccionario de la Real Academia Española<sup>2</sup> proporciona más de diez significados a la palabra valor; sin embargo, atendiendo al contexto del presente trabajo, la acepción más apropiada es la que conceptúa a los valores como: “...*Títulos representativos o anotaciones*

---

<sup>2</sup> Página de Internet oficial de la Real Academia Española: [http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=cultura](http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura) consultada el 21 de febrero de 2011.

*en cuenta de participación en sociedades, de cantidades prestadas, de mercaderías, de depósitos y de fondos monetarios, futuros, opciones, etc., que son objeto de operaciones mercantiles. —por ejemplo: —Los valores están en alza, en baja, en calma...”*

La definición anterior es enunciativa y no menciona las características que distinguen a los valores de otros títulos o anotaciones. El artículo 2º, fracción XXIV, de la Ley del Mercado de Valores, proporciona una definición legal y obligatoria a nivel nacional,<sup>3</sup> de lo que son valores, del tenor literal siguiente:

*“...las acciones, partes sociales, obligaciones, bonos, títulos opcionales, certificados, pagarés, letras de cambio y demás títulos de crédito, nominados o innominados, inscritos o no en el Registro, susceptibles de circular en los mercados de valores a que se refiere esta Ley, que se emitan en serie o en masa y representen el capital social de una persona moral, una parte alícuota de un bien o la participación en un crédito colectivo o cualquier derecho de crédito individual, en los términos de las leyes nacionales o extranjeras aplicables.”*

La definición anterior puede explicarse mejor a través de sus principales elementos:

1. Los valores son títulos de capital y de deuda, los de capital son acciones y partes sociales. Los de deuda son todos los demás que no impliquen que su titular se convierta en socio de una sociedad, como son los consistentes en el derecho a la parte alícuota de un bien o la participación en un crédito colectivo o cualquier derecho de crédito individual.

---

<sup>3</sup> Debido a que la Ley del Mercado de Valores es una ley federal expedida por el Congreso de la Unión en ejercicio de una facultad exclusiva, prevista en la fracción X, del artículo 73 Constitucional, no existen en México leyes locales sobre el mercado de valores. Por lo tanto, los municipios, entre los demás emisores en México deben apegarse a la misma.

2. Susceptibles de circular en el mercado de valores, es decir, que se pueden enajenar y adquirir fácilmente, en los mercados de valores nacionales y extranjeros.<sup>4</sup>
3. Emitidos en serie o en masa, los emisores deben emitir más de un valor al mismo tiempo.
4. Nominados o innominados, los valores nominados son los que se encuentran expresamente regulados en una ley determinada, como las obligaciones societarias.
5. Nacionales o extranjeros, ya que se permite la posibilidad de que circulen valores emitidos por personas morales extranjeras en el mercado de valores mexicanos.

Una vez entendido el objeto del mercado de valores resulta pertinente aclarar que no es lo mismo mercado de valores que bolsa de valores. La bolsa es una parte del mercado de valores, ya que existen valores que circulan fuera de bolsa. Ese ámbito es la parte informal del mercado de valores, en el cual sus participantes en la práctica no se sujetan a las mismas reglas.

La bolsa de valores, en México, es una sociedad anónima bursátil,<sup>5</sup> cuyo objeto social consiste en fomentar el intercambio de valores, a través de

---

<sup>4</sup> El Mercado de Derivados (MexDer) es considerado un mercado de valores por la Ley del Mercado de Valores.

<sup>5</sup> La Bolsa Mexicana de Valores, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable, es la única bolsa de valores que opera actualmente en México. De conformidad con el artículo 234 de la Ley del Mercado de Valores, cuenta con una concesión del Gobierno Federal, otorgada discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a las sociedades anónimas organizadas de conformidad con las disposiciones especiales que se contienen en la misma Ley del Mercado de Valores y, en lo no previsto por ésta, en lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles. A pesar de que la Ley del Mercado de Valores no establece expresamente que las bolsas de valores deberán ser sociedades anónimas bursátiles, la Bolsa Mexicana de Valores, cumple con el requisito de ser sociedad anónima, y además está sujeta a la modalidad de Sociedad Anónima Bursátil, lo que

instalaciones, ya sea físicas y/o plataformas electrónicas, a través de las cuales se pueden reunir los inversionistas, por conducto de los intermediarios bursátiles y celebrar contratos bursátiles, principalmente de compraventa, pero también de préstamo de valores, reporto, depósito, fideicomiso y caución bursátil.

## 1.2. Sujetos que emiten y colocan valores

Los emisores son propiamente los sujetos que suscriben valores y promueven su colocación en el mercado primario. Quienes los colocan en el mercado son los intermediarios bursátiles. No cualquier persona puede ser emisor, sino sólo aquella persona moral, en términos del artículo 25 del Código Civil Federal,<sup>6</sup> que cuenta con un patrimonio lo suficientemente grande como para cumplir con las obligaciones inherentes al mercado de valores.

En México la ley restringe la actividad de emitir valores a las personas morales, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2º, fracción V, de la Ley del Mercado de Valores, que define a las emisoras como “...persona[s] mora[les] que solicite[n] y, en su caso, obtenga[n] y mantenga[n] la inscripción de sus valores en el Registro [Nacional de Valores]; [así como] las instituciones fiduciarias cuando actúen con el referido carácter, únicamente respecto del patrimonio fideicomitado que corresponda...”. Sin embargo, el mercado de valores no es tan excluyente y existe una fuerte tendencia de expansión.

---

supone una mayor solvencia y estructura de gobierno corporativo más idónea para el cumplimiento de sus funciones que las de las sociedades anónimas “simples”.

<sup>6</sup> “**Artículo 25 [del Código Civil Federal].-** Son personas morales: **I.** La Nación, los Estados y los Municipios; **II.** Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; **III.** Las sociedades civiles o mercantiles; **IV.** Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal; **V.** Las sociedades cooperativas y mutualistas; **VI.** Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley. **VII.** Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.”

Los inversionistas son las personas físicas o morales que adquieren y enajenan valores, ya sea de por parte de los emisores, que actúan generalmente por conducto de intermediarios financieros—en el mercado primario—o por otros inversionistas—en el mercado secundario—.

En la actualidad, las personas físicas con un patrimonio, por lo general, más reducido que las sociedades mercantiles, y las sociedades y asociaciones civiles, pueden participar de manera indirecta en el mercado de valores. Un ejemplo se presenta en el caso de las Administradoras de Fondos para el Retiro (en lo sucesivo AFORES), que reciben recursos provenientes de las cuotas de seguridad social que pagan las personas físicas aseguradas al Instituto Mexicano del Seguro Social (en lo sucesivo IMSS) o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (en lo sucesivo ISSSTE), o directamente a las AFORES a través de las subcuentas de ahorro voluntario.

Una vez obtenidos esos recursos por parte de las AFORES, son transmitidos a las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORES) que controlan y operan, que las invierten en el mercado de valores.<sup>7</sup>

Otro ejemplo, que también puede beneficiar a las sociedades y asociaciones civiles, es la figura de las Sociedades de Inversión, que fungen como vehículo para que inversionistas con un patrimonio más reducido, a comparación del de las demás compañías que cotizan en bolsa, puedan beneficiarse del Mercado de Valores.

---

<sup>7</sup> Este sistema de seguridad social es conocido como “*sistema de capitalización*”, y se caracteriza por el hecho de que cada asegurado tiene su propia cuenta de seguridad social, a la que su patrón o él mismo aportan recursos. De esta manera, los recursos que se entregan al asegurado cuando se jubila provienen de su cuenta individual. Desde hace aproximadamente dos décadas el “*sistema de capitalización*” sustituyó al “*sistema de reparto*”, consistente en que los asegurados, por conducto de sus patrones, o directamente, aportaban recursos a una cuenta global, de tal manera que los recursos que obtienen las personas cuando se jubilan, de acuerdo con este régimen, provienen de la cuenta global. Para abundar más sobre este tema, se recomienda consultar a: **RUIZ MORENO, ÁNGEL GUILLERMO**, *Nuevo Derecho Mexicano de la Seguridad Social*, 14ª ed. Edit. Porrúa, S.A. México, 2009, pp. 93 a 137.

Las emisoras de valores son sujetos o personas, lo que implica que sean titulares de un patrimonio, compuesto por derechos y obligaciones. Ese patrimonio es distinto al de sus socios, acreedores y compañías que controlan.

La principal clasificación de los emisores es la que los divide entre (C) emisores de títulos de capital y (D) emisores de títulos de deuda, misma que corresponde a la del mercado de capitales y mercado de deuda, dentro del mercado de valores. A continuación se explican cada uno de ellos.

### 1.3. Emisores de Títulos de Capital (Mercado de Capitales)

Estos emisores son sociedades mercantiles, necesariamente. Son mercantiles, en primer lugar, porque emiten valores de manera habitual y los comercializan como mercancías.<sup>8</sup> Además de eso, el objeto de esas sociedades es de carácter mercantil, es decir que supone la comercialización de productos o servicios en masa, a través de la especulación comercial y con la finalidad de obtener un lucro. Por esa razón, estas sociedades recurren al mercado de valores y así obtienen mayor liquidez que les permite adquirir más activos para su empresa.<sup>9</sup>

Sin embargo, no cualquier sociedad mercantil puede ser emisora de títulos de capital, ya que dichos títulos son las partes sociales de ese capital, mismas que representan las aportaciones económicas de los socios a la sociedad. Dichas partes sociales forman el capital social y fungen como parámetro de los derechos de los socios con respecto a la compañía. Por ejemplo: un socio que aportó el

---

<sup>8</sup> El artículo 75, fracción XX, del Código de Comercio considera actos de comercio a: *“Los valores u otros títulos a la orden o al portador, y las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que derivan de una causa extraña al comercio”*.

<sup>9</sup> Ver cuadro 1 en el Anexo 3 sobre las diferencias entre sociedad mercantil y empresa. La sociedad emisora es la titular de la empresa, que, de acuerdo con el abogado mercantilista Jorge Barrera Graf, *“...consiste en el conjunto de personas y cosas organizadas por el titular, con el fin de realizar una actividad onerosa, generalmente lucrativa de producción o de intercambio de bienes o de servicios destinados al mercado...”*. Cfr: **BARRERA GRAF, JORGE**, *Instituciones de Derecho Mercantil*, 2ª ed. Edit. Porrúa, S.A., México, 2003, Pág. 82.

40% del capital social, tiene derecho a que se le entregue el 40% de las utilidades de la sociedad en concepto de dividendo. Como los valores son precisamente las partes sociales, para poder ser mercancías apropiadas para circular en el mercado de valores deben ser fáciles de enajenar, lo que implica que no existan restricciones legales ni convencionales para su transmisión.

En este orden de ideas, el maestro Jorge Barrera Graf clasifica a las sociedades mercantiles entre sociedades de personas y sociedades de capitales. Sólo las segundas pueden ser emisoras de títulos de capital. El criterio de diferenciación consiste en la importancia de la persona de los socios. En las sociedades de personas los socios industriales, que son los que aportan principalmente trabajo a la sociedad, son los más importantes, razón por la cual su nombre o apellido figura o puede figurar en la razón social de la compañía. Ejemplos de estas corporaciones son la sociedad en nombre colectivo y sociedad en comandita simple.

En estas sociedades de personas existen restricciones importantes para transmitir las partes sociales, como son el consentimiento unánime de los socios, así como reformas a la escritura constitutiva de la sociedad.<sup>10</sup> Asimismo, la responsabilidad de los socios es solidaria, subsidiaria e ilimitada, por lo que el velo corporativo carece de utilidad práctica en este tipo de compañías.

En cambio, en las sociedades de capitales, la importancia de la persona de los socios tiene un papel muy secundario, ya que lo más importante es la cantidad de recursos que aportan para el funcionamiento de la sociedad. El mejor ejemplo

---

<sup>10</sup> Ver artículos 31 y 57 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

de estas compañías, es la sociedad anónima,<sup>11</sup> cuyas partes sociales se llaman acciones y se pueden transmitir libremente, por regla general.<sup>12</sup>

Adicionalmente, en las sociedades de capitales el velo corporativo tiene suma importancia, ya que su principal característica consiste en que los socios se obligan hasta por el pago de sus partes sociales. Lo anterior resulta ser una garantía muy atractiva para los inversionistas, consistente en que si pagaron sus acciones, los acreedores de la sociedad no les podrán cobrar las deudas que la compañía no pueda pagar. Para facilitar su transmisión, las acciones se encuentran representadas por documentos.<sup>13</sup> En cambio, las partes sociales de las sociedades de personas no se encuentran representadas por documentos distintos a la escritura constitutiva de la sociedad.

Además de las sociedades de personas y de capitales, existen algunas que son mixtas, como las sociedades de responsabilidad limitada y las sociedades en comandita por acciones. Estas compañías tampoco se consideran idóneas para el mercado de valores, en tanto que existen limitaciones legales que impiden que

---

<sup>11</sup> Probablemente se llama sociedad anónima porque no importa cuál sea el nombre de los socios, como sucede con las sociedades de personas, en las que cualquier persona extraña que haga figurar o permita que su nombre o apellido aparezca en la razón social de la compañía, responderá de manera solidaria e ilimitadamente de las obligaciones contraídas por la sociedad, en términos de los artículos 25, 28, 53 y 60 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

<sup>12</sup> Las excepciones a esta regla son las permitidas en las leyes, mismas que se interpretan de manera estricta, ya que de lo contrario, se desnaturalizaría a la sociedad anónima.

<sup>13</sup> De conformidad con el artículo 125 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, las acciones deben contener los siguientes requisitos: **I.- El nombre, nacionalidad y domicilio del accionista; II.- La denominación, domicilio y duración de la sociedad; III.- La fecha de la constitución de la sociedad y los datos de su inscripción en el Registro Público de Comercio; IV.- El importe del capital social, el número total y el valor nominal de las acciones. Si el capital se integra mediante diversas o sucesivas series de acciones, las menciones del importe del capital social y del número de acciones se concretarán en cada emisión, a los totales que se alcancen con cada una de dichas series. Cuando así lo prevenga el contrato social, podrá omitirse el valor nominal de las acciones, en cuyo caso se omitirá también el importe del capital social. V.- Las exhibiciones que sobre el valor de la acción haya pagado el accionista, o la indicación de ser liberada; VI.- La serie y número de la acción o del certificado provisional, con indicación del número total de acciones que corresponda a la serie; VII.- Los derechos concedidos y las obligaciones impuestas al tenedor de la acción, y en su caso, a las limitaciones al derecho de voto; VIII.- La firma autógrafa de los administradores que conforme al contrato social deban suscribir el documento, o bien la firma impresa en facsímil de dichos administradores a condición, en este último caso, de que se deposite el original de las firmas respectivas en el Registro Público de Comercio en que se haya registrado la Sociedad.”**

todas sus partes sociales circulen libremente en el mercado. Por ejemplo, las sociedades de responsabilidad limitada no pueden tener más de cincuenta socios y sólo pueden transmitir sus partes sociales por el consentimiento de los socios que representen la mayoría del capital social y respetando su derecho del tanto.<sup>14</sup> Y la sociedad en comandita por acciones, si bien no debe tener un número máximo de socios, cuenta con limitaciones semejantes a la transmisión de sus acciones.<sup>15</sup>

Por las razones anteriores, en México se considera que sólo la sociedad anónima es idónea para emitir títulos de capital o para colocar sus acciones en el mercado de valores, debido a que los adquirentes de esas acciones se convertirían de manera inmediata en socios. No obstante lo anterior, no cualquier tipo de sociedad anónima puede participar en el mercado de valores nacional, sino sólo las que cumplan con los requisitos de la Ley del Mercado de Valores, que son la adopción de la modalidad o constitución con el carácter de Sociedades Anónimas Promotoras de Inversión (en lo sucesivo SAPI); o bien, de Sociedades Anónimas Bursátiles (en lo sucesivo SAB), para lo cual deberán obtener la inscripción en el Registro Nacional de Valores de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (en lo sucesivo CNBV) de sus acciones u otros títulos de crédito que las representen.<sup>16</sup>

Además de las sociedades anteriores, existe la Sociedad Anónima Promotora de Inversión Bursátil (SAPIB), que supone una etapa intermedia entre

---

<sup>14</sup> Ver artículos 61, 65 y 66 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

<sup>15</sup> El artículo 209 de la Ley General de Sociedades Mercantiles establece que: *“El capital social estará dividido en acciones y no podrán cederse sin el consentimiento de la totalidad de los comanditados y el de las dos terceras partes de los comanditarios”*. Los socios comanditados responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente de las obligaciones sociales y los comanditarios únicamente están obligados al pago de sus acciones. La sociedad en comandita por acciones debe contar con al menos un socio comanditario y uno comanditado.

<sup>16</sup> Las implicaciones de la adopción de esas modalidades suponen el cumplimiento de una serie de requisitos de gobierno corporativo previstos en los artículos 12 a 57 de la Ley del Mercado de Valores.

la SAPI y la SAB; así como las corporaciones extranjeras autorizadas por la CNBV para fungir como emisoras de títulos de capital.<sup>17</sup>

Como ejemplos de sociedades emisoras de capitales en México existen en el año 2011, con Corporación Geo, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable (en lo sucesivo SAB de CV), cuyo objeto social consiste en la construcción y comercialización de casas habitación; Teléfonos de México, SAB de CV, encargada de prestar servicios de telefonía fija y acceso a Internet, Industrias Bachoco, SAB de CV, que comercializa pollo y huevo, y Jugos del Valle, SAPI de CV, que produce y comercializa jugos.<sup>18</sup>

En la práctica, puede resultar que las emisoras de títulos de capital no lleven a cabo de manera directa sus actividades económicas en el mercado relacionado con su objeto social (o subyacente al mercado de valores), sino que lo hagan por conducto de subsidiarias, que son otras sociedades que no cotizan en la bolsa, pero que son controladas por unas que sí emiten títulos de capital susceptibles de circular en los mercados de valores.

Es importante destacar que estas subsidiarias son personas distintas a las emisoras, aunque formen parte de su grupo empresarial y tengan una denominación parecida a la controladora. Por lo tanto, cada una de estas sociedades tiene sus propios derechos y obligaciones, aunque en algunos casos, las leyes establecen obligaciones y responsabilidades comunes. Por medio de acuerdos, las sociedades controladoras pueden asumir obligaciones de sus controladas.

---

<sup>17</sup> Para poder inscribir sus partes sociales en el Registro Nacional de Valores, las sociedades extranjeras deberán acreditar a la Comisión Nacional Bancaria de Valores que cuentan con derechos de minorías equivalentes o superiores a los exigidos para las sociedades anónimas bursátiles mexicanas, así como que sus órganos sociales mantienen una organización, funcionamiento, integración, funciones, responsabilidades y controles internos al menos equivalentes a los de dichas sociedades, en términos del artículo 58 de la Ley del Mercado de Valores.

<sup>18</sup> Ver página de Internet oficial de la Bolsa Mexicana de Valores: <http://www.bmv.com.mx/> consultada el 22 de febrero de 2011.

Finalmente, las acciones y los títulos de deuda referidos a ellas como los certificados de participación ordinarios (en lo sucesivo CPO's) sobre acciones, obligaciones convertibles en acciones y títulos opcionales cuyos activos subyacentes sean acciones, se consideran instrumentos de renta variable, ya que las utilidades de las sociedades varían en función al éxito económico de su empresa a lo largo del tiempo.

#### 1.4. Emisores de títulos de deuda (Mercado de Deuda)

Como no todas las personas pueden emitir directamente títulos de capital que circulen en los mercados de valores, y debido a la tendencia de expansión de dichos mercados, existen los emisores de títulos de deuda, que no son necesariamente sociedades anónimas especiales como la SAB, SAPIB y SAPI, que también pueden emitir títulos de deuda.

Existen muchas especies de títulos de deuda, por ejemplo: los certificados bursátiles, bonos, títulos de crédito, papel comercial y títulos opcionales. La principal clasificación de estos títulos es la que los divide en función a su plazo.<sup>19</sup> Motivo por el cual existen títulos de deuda a corto plazo, que es menor a un año, como los Certificados de la Tesorería de la Federación (en lo sucesivo CETES) el papel comercial y los pagarés bancarios con rendimiento liquidable al vencimiento; de mediano plazo, que es de uno a tres años, como el pagaré a mediano plazo, y de largo plazo, que es mayor a tres años, como son los udibonos, obligaciones, bonos de desarrollo, bonos de regulación monetaria y títulos opcionales.<sup>20</sup>

Los títulos de capital generalmente son a largo plazo, ya que la mayor parte de las sociedades anónimas o análogas en el extranjero tienen una duración mayor a tres años. Los títulos de deuda, por regla general, son de renta fija, ya

---

<sup>19</sup> **DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, JESÚS**, *Ley del Mercado de Valores (Análisis, exposición de motivos, jurisprudencia, casos prácticos, disposiciones de las autoridades financieras)*, Edit. Porrúa, S.A., México, 2009, Cfr: pp. 21 a 28.

<sup>20</sup> *Idem.*

que en ellos se pacta una tasa de interés determinada que no varía en el transcurso del tiempo, de tal manera que el titular de estos valores tiene derecho a cobrar esos intereses en los plazos establecidos en los mismos títulos y de recuperar el capital o importe del título al vencimiento del plazo general. Por ejemplo un título de deuda que venza en un año, pero con intereses pagaderos mensualmente.

Existen algunos títulos de deuda que sólo pueden ser emitidos por sociedades anónimas, como son las obligaciones, y otros que son emitidos por las instituciones de crédito<sup>21</sup> o bancos, como los pagarés bancarios con rendimiento liquidable al vencimiento. Otros títulos de deuda, como los CETES, o los bonos de regulación monetaria, son emitidos por el Estado o por otros organismos públicos con personalidad jurídica distinta a la del Estado, como el Banco de México y las Instituciones de Banca de Desarrollo (en lo sucesivo IBD) o sociedades nacionales de crédito (en lo sucesivo SNC). De la misma manera, existen organismos públicos descentralizados como Petróleos Mexicanos (en lo sucesivo PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (en lo sucesivo CFE) que han emitido títulos de deuda.

Otros ejemplos de emisores de títulos de deuda en México<sup>22</sup> son Nacional Financiera, SNC, IBD; Grupo Elektra, SA de CV; NR Finance Mexico, SA de CV, Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, Entidad no Regulada; Tiendas Comercial Mexicana, SA de CV; Grupo Bimbo, SAB de CV, entre otras. Como puede notarse de la información que publica la Bolsa Mexicana de Valores,<sup>23</sup> son mucho más los emisores de títulos de deuda que los de capital en México, y algunos emisores de títulos de deuda también son emisores de títulos de capital.

---

<sup>21</sup> Que en México, también son sociedades anónimas, cuando se trata de instituciones de banca múltiple. Aunque las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, que no son sociedades anónimas.

<sup>22</sup> Página de Internet oficial de la Bolsa Mexicana de Valores:

<sup>23</sup> En su página de Internet:

[http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV\\_empresa\\_emisoras/rid/177/mto/3/url/BMVAPP/emisorasList.jsf](http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV_empresa_emisoras/rid/177/mto/3/url/BMVAPP/emisorasList.jsf) Consultada el 31 de marzo de 2011.

## 1.5. Autoridades del mercado de valores y sus funciones

El mercado de valores, como cualquier otro mercado en la realidad, es imperfecto, y no se puede regular por sí mismo sin que exista el riesgo del surgimiento de monopolios, comisión de prácticas monopólicas, fraudes en contra de sus participantes o crisis sistémicas. Las autoridades cuentan con la fuerza pública o *“imperium”* del Estado para corregir y prevenir las distorsiones del mercado, mediante el ejercicio de facultades de regulación, supervisión, inspección y vigilancia. Estas autoridades son (1) el Congreso de la Unión, (2) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (3) la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, (4) el Banco de México, (5) la Comisión para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y (6) las autoridades extranjeras por lo que respecta a los mercados de valores en otros países.

### 1.5.1. Congreso de la Unión:

Es el órgano colegiado del Estado en el cual se deposita el Poder Legislativo Federal. Se divide en dos cámaras: una compuesta por quinientos diputados elegidos entre la población<sup>24</sup> y ciento veintiocho senadores,<sup>25</sup> que representan a las entidades federativas. Cada diputado o senador tiene derecho a presentar, por su cuenta, iniciativas de ley que son turnadas a comisiones legislativas de su cámara, compuestas por legisladores que discuten iniciativas

---

<sup>24</sup> Trescientos diputados se eligen en proporción del número de habitantes de cada uno de trescientos distritos en que se divide el país en función al número de habitantes, y doscientos con base en un sistema de listas, en las que se inscriben cuarenta nombres de diputados con base en cinco circunscripciones territoriales. De esta manera, trescientos diputados son elegidos por voto directo, libre y secreto, y los partidos políticos a los que pertenecen los diputados más favorecidos por los votos, tienen derecho a que sus diputados plurinominales (de las listas con cuarenta nombres por cada una de las cinco circunscripciones) sean elegidos con prelación a los de otros partidos cuyos diputados quedaron en segundo, tercero o ulteriores lugares. La única limitación consiste en que ningún partido político podrá contar con más de trescientos diputados en total.

<sup>25</sup> Sesenta y cuatro son de representación proporcional, es decir, dos por entidad federativa; uno es plurinominal y el otro corresponde a la primera minoría o al partido que quedó en segundo lugar en cada entidad federativa.

sobre una materia determinada.<sup>26</sup> Por lo que respecta a las leyes sobre el sistema financiero, que abarca el mercado de valores, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad constitucional exclusiva de legislar en ese ámbito, de conformidad con el artículo 73, fracción X, Constitucional, que establece, en su parte conducente, que:

*“El Congreso tiene facultad: [Fracción] X. Para legislar en toda la República sobre [...] comercio, [...] intermediación y servicios financieros [...]”.*

El Presidente de la República y los Congresos de los Estados, al igual que los diputados y senadores, pueden presentar iniciativas al Congreso de la Unión sobre leyes del sistema financiero, y de la misma manera que las presentadas por los legisladores federales, son turnadas a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de origen. Los miembros de esas comisiones forman un dictamen en el que modifican las iniciativas de la misma materia y las unifican en un solo proyecto que discuten y aprueban. Una vez aprobado, someten ese dictamen al pleno de la Cámara. Si es aprobado por la mayoría simple de los miembros presentes, se convierte en minuta que es turnada a la otra cámara (también llamada colegisladora).

La minuta es estudiada, discutida y dictaminada en la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara revisora. De ser aprobada, se elabora un dictamen a la minuta, que es sometido al pleno de dicha cámara, y si se aprueba, se turna al Presidente de la República para que formule observaciones durante el plazo de diez días hábiles. Si el Presidente no hace observaciones, la ley, reformas, adiciones o derogaciones, deberán ser promulgadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Conforme a los artículos 39 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados cuenta con cuarenta comisiones ordinarias y la de Senadores con treinta comisiones ordinarias. Las comisiones ordinarias más afines a las leyes financieras, son las de Hacienda y Crédito Público de ambas cámaras.

<sup>27</sup> Remito al lector a la lectura del artículo 72, apartados B a G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen las consecuencias jurídicas a la falta de aprobación de una iniciativa de ley en cualquiera de las etapas que se describen.

En la práctica, los promotores de las iniciativas, que son los mismos que tienen derecho a presentarlas (legisladores, Presidente de la República y Congresos de los Estados), así como las organizaciones del sector privado, como pueden ser las sociedades emisoras, casas de bolsa y otros intermediarios financieros, o gremios compuestos por esos intermediarios financieros, cabildean y negocian con los legisladores la aprobación de las leyes que los van a regular, aunque siempre con autoridad persuasiva, ya que el voto de los legisladores federales es libre.

Una vez publicada la ley financiera o sus modificaciones en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo DOF), entra en vigor en el plazo que señalen sus artículos transitorios, y hasta ese momento se convierte en una disposición abstracta, general, impersonal y obligatoria en todo el país, con una jerarquía normativa inferior a la de la Constitución y los Tratados Internacionales; idéntica a la de las otras leyes federales y de las entidades federativas, aunque regulen ámbitos distintos; y superior a la de los reglamentos y disposiciones de carácter general emitidos por el Ejecutivo Federal y normas generales del Banco de México. Por lo tanto, las leyes financieras deben ser compatibles con la Constitución y los Tratados Internacionales.

Además de las facultades que tiene el Congreso de la Unión para legislar en materia financiera, que abarca el mercado de valores, el Poder Legislativo cuenta con la facultad de emitir otras leyes o decretos para establecer casas de moneda, fijar sus condiciones y dictar reglas para determinar el valor relativo a la moneda extranjera.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Artículo 73, fracción XVIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 1.5.2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Es una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada y una de las dieciocho secretarías de Estado<sup>29</sup> con las que actualmente cuenta el Gobierno Federal mexicano. Este órgano del gobierno, ubicado dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal, carece de personalidad jurídica distinta a la del Estado y es encabezado por un secretario, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República,<sup>30</sup> que cuenta con tres unidades centrales<sup>31</sup> y dos coordinaciones centrales adscritas directamente,<sup>32</sup> así como con tres subsecretarías,<sup>33</sup> una oficialía mayor, la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Tesorería de la Federación.

Es la autoridad que recauda la mayoría de las contribuciones fiscales,<sup>34</sup> almacena la mayor parte de los ingresos públicos y los entrega a los ejecutores del gasto sujetándose a los calendarios establecidos para tal efecto. Además de las atribuciones anteriores, el Secretario de Hacienda y Crédito Público pone a consideración del Presidente de la República el Plan Nacional de Desarrollo,<sup>35</sup> que es el principal instrumento mediante el cual el Estado ejerce la rectoría del desarrollo económico en el territorio nacional.

---

<sup>29</sup> Con fundamento en lo establecido en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>30</sup> No requiere ratificación por parte del Senado ni de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a pesar de que podría ser considerado como un *“empleado superior de hacienda”* en términos del artículo 76, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del acuerdo senatorial aprobado el 7 de diciembre de 2006 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de ese mismo año.

<sup>31</sup> Unidades de Coordinación con Entidades Federativas, de Comunicación Social y Vocero y de Inteligencia Financiera.

<sup>32</sup> Coordinaciones Generales de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y de Calidad y Seguridad de la Información.

<sup>33</sup> Que son las de Ingresos, de Egresos y de Hacienda y Crédito Público.

<sup>34</sup> Por conducto del Servicio de Administración Tributaria (en lo sucesivo SAT), un órgano administrativo desconcentrado. El resto de las contribuciones las recaudan las autoridades fiscales locales, como por ejemplo las secretarías de finanzas de las entidades federativas y los organismos fiscales autónomos, como el IMSS y el INFONAVIT.

<sup>35</sup> Artículo 6°, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se trata de una facultad indelegable.

Por lo que respecta al sistema financiero, el Secretario hasta el mes de febrero de 2008<sup>36</sup> contó con la facultad indelegable de otorgar y revocar autorizaciones para la constitución, organización, operación y funcionamiento, según sea el caso, de instituciones de banca múltiple, casas de bolsa, instituciones de seguros, instituciones de fianzas, organizaciones auxiliares del crédito, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades de información crediticia, sociedades mutualistas de seguros, consorcios de instituciones de seguros y de fianzas, casas de cambio, bolsas de futuros y opciones y cámaras de compensación, así como de las filiales de instituciones financieras del exterior de los demás participantes del mercado de valores, futuros y opciones cuando las leyes u otros ordenamientos jurídicos otorgaban dicha facultad a la Secretaría.<sup>37</sup>

La mayoría de las instituciones del sistema financiero mexicano<sup>38</sup> son sociedades anónimas especiales, cuyo objeto consiste en fungir como intermediarios financieros. El Secretario de Hacienda y Crédito Público se encuentra facultado también para otorgar y revocar concesiones de bolsas de valores y autorizaciones para la constitución de grupos financieros.

Otra facultad indelegable del Secretario consiste en emitir disposiciones de carácter general, como la *“Resolución por la que se expiden las nuevas disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 212 de la Ley del Mercado de Valores”*, publicada en el DOF el 9 de septiembre de 2010, relativas a

---

<sup>36</sup> Con motivo de las reformas publicadas en el DOF el 6 de febrero de 2008, la mayor parte de las facultades indelegables del Secretario de Hacienda y Crédito Público, consistentes en otorgar autorizaciones para que los intermediarios financieros puedan constituirse y operar como tales, se transmitieron a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (en lo sucesivo CNBV). Sin embargo, aunque la última reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue publicada el 16 de julio de 2009, no se modificaron las facultades indelegables del titular de la dependencia.

<sup>37</sup> Artículo 6º, fracciones XXII a XXIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>38</sup> Las excepciones son las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2º, fracción X, de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, constituyen una modalidad de las sociedades cooperativas. Las sociedades cooperativas son sociedades de personas.

la prevención y detección de delitos financieros cometidos en el contexto del mercado de valores.

Las funciones delegables del secretario de Hacienda y Crédito Público en relación con la regulación del sistema financiero recaen en el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, que a su vez puede delegar algunas de ellas a la Unidad de Banca, Valores y Ahorro, misma que se encarga de formular políticas de regulación del sistema financiero y de interpretar para efectos administrativos las disposiciones de los siguientes ordenamientos:

- Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia;
- Ley de Instituciones de Crédito, en materia de instituciones de banca múltiple, sociedades financieras de objeto limitado, filiales de instituciones financieras del exterior que se constituyan bajo la figura de las entidades anteriormente referidas, oficinas de representación de las entidades financieras del exterior a que se refiere esta ley y sucursales de bancos extranjeros de primer orden;
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras en materia de grupos financieros que sean de su competencia o una sociedad controladora de dichos grupos;
- Ley del Mercado de Valores;
- Ley de Sociedades de Inversión;
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito;
- Ley de Ahorro y Crédito Popular;
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en el ámbito de su competencia; así como las disposiciones sobre servicios financieros que se incluyan en los tratados o acuerdos a que se refieren los artículos 45-B, 161, 63, 45-Bis 2 y 27-B de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley del Mercado de Valores, de la Ley de Sociedades de Inversión, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y de la Ley para

Regular las Agrupaciones Financieras, respectivamente, en lo relacionado con determinadas entidades financieras.<sup>39</sup>

La facultad respecto de interpretar, para efectos administrativos, las disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras en materia de grupos financieros que sean de su competencia, se ejerce en coordinación con la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social adscrita a la misma Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>40</sup>

### **1.5.3. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores:**

El sistema financiero mexicano es un ámbito complejo que requiere de una profunda especialización para poder ser regulado correctamente. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en lo sucesivo SHCP) cuenta con una amplia variedad de facultades que inciden tanto en las finanzas públicas (que abarcan ingresos, egresos, deuda pública y tesorería) como en la regulación y participación en la intermediación financiera privada, razón por la cual tiene cuatro órganos administrativos desconcentrados que la auxilian y que se encuentran jerárquicamente subordinados a ella y tienen facultades específicas para resolver sobre distintas materias.

---

<sup>39</sup> Que son: las instituciones de banca múltiple; sociedades financieras de objeto limitado; sociedades de información crediticia; oficinas de representación de las entidades financieras del exterior a que se refiere la Ley de Instituciones de Crédito; sucursales de bancos extranjeros de primer orden; casas de bolsa; sociedades de inversión y sus operadoras; distribuidoras de acciones de sociedades de inversión; sociedades de ahorro y préstamo; grupos financieros en los que, conforme a la autorización otorgada por la Secretaría, se determine que su sociedad controladora estará sujeta a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; sociedades controladoras de los grupos financieros anteriormente referidos; bolsas de valores; bolsas de futuros y opciones; socios liquidadores; operadores y formadores de mercado en el mercado de futuros y opciones; cámaras de compensación; instituciones para el depósito de valores; contrapartes centrales de valores; oficinas de representación de casas de bolsa del exterior; los demás participantes en el mercado de valores, futuros y opciones; organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio; así como las actividades financiera, bancaria, crediticia, de valores, futuros, opciones y auxiliares del crédito, incluidas las sociedades financieras de objeto múltiple y de ahorro y los asuntos referentes a la protección al ahorro bancario, ahorro y crédito popular, así como de protección y defensa al usuario de servicios financieros.

<sup>40</sup> Artículo 27, fracciones I y I Bis, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estos órganos desconcentrados son el Servicio de Administración Tributaria (en lo sucesivo SAT) que se encarga de recaudar impuestos, derechos y contribuciones de mejoras; la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (en lo sucesivo CNSF), que es un órgano regulador de las aseguradoras y afianzadoras; la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (en lo sucesivo CONSAR), órgano regulador de las AFORES y SIEFORES, y la CNBV, que regula a las instituciones de crédito y a la mayoría de los intermediarios financieros no bancarios, incluyendo a las bolsas de valores y casas de bolsa.

La CNBV es la principal autoridad del mercado de valores, aunque no la de mayor jerarquía. Como órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica distinta a la del Estado. Se compone de un Presidente, designado por el titular de la SHCP, que preside también a la junta de gobierno, compuesta por diez vocales, cinco de ellos designados por el mismo titular de la SHCP; tres, por el Banco de México; uno, por la CNSF, y otro por la CONSAR. Además de la Presidencia y Junta de Gobierno, la CNBV cuenta con nueve vicepresidencias o unidades administrativas, treinta y seis direcciones generales y una contraloría interna.<sup>41</sup>

Entre sus funciones se encuentra la de autorizar la constitución e inicio de operaciones de la mayoría de los intermediarios financieros y emitir opinión favorable sobre la autorización que compete otorgar a la SHCP a las entidades financieras restantes. Asimismo, la CNBV cuenta con facultades de emitir disposiciones prudenciales de carácter general, como las *“Disposiciones de carácter general aplicables a las casas de bolsa”*, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2004 y modificadas, por última ocasión, mediante resolución publicada el 4 de febrero de 2010.

Estas disposiciones son prudenciales, lo que significa que su objeto consiste en establecer medidas tendientes a prevenir comportamientos que dañen

---

<sup>41</sup> Ver artículo 4° del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

el mercado financiero.<sup>42</sup> Estas disposiciones de carácter prudencial tienen un nivel jerárquico inferior a las leyes financieras del Congreso de la Unión, a los reglamentos emitidos por el Presidente de la República y a las disposiciones generales de la SHCP. Además de que, por su jerarquía inferior, no pueden exceder ni contravenir las normas anteriores, deben ajustarse a la interpretación para efectos administrativos que haga la Unidad de Banca, Valores y Ahorro de la SHCP del sentido y alcance de las leyes financieras.

Otras facultades importantes de la CNBV son las de supervisión de las entidades reguladas, mismas que le permiten solicitar informes acerca del cumplimiento de las normas vigentes, que abarcan desde las leyes del Congreso hasta las mismas disposiciones que emita la propia CNBV.

Finalmente, la CNBV lleva el Registro Nacional de Valores, en el que deben inscribirse los valores objeto de oferta pública, prospectos de colocación de valores y demás actos u operaciones que realicen las instituciones emisoras e intermediarios bursátiles, en los términos de la Ley del Mercado de Valores.

#### **1.5.4. El Banco de México:**

La otra autoridad mexicana que tiene injerencia en el mercado de valores, es el Banco de México, que es el banco central y único banco emisor de papel moneda.<sup>43</sup> Este banco surgió formalmente como una sociedad anónima de participación estatal mayoritaria en el texto original del artículo 28 Constitucional, que data del año 1917. Se inauguró el primero de septiembre de 1925<sup>44</sup> y en 1982

---

<sup>42</sup> *“La CNBV emite normas de carácter prudencial, las cuales estarán orientadas a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras. Son normas prudenciales, precisamente porque buscan en todo momento que las entidades financieras actúen con seriedad y sensatez en el ejercicio de sus funciones.”* Cfr: **MENÉNDEZ ROMERO, FERNANDO**, *Derecho bancario y bursátil*, Edit. Iure Editores, Colección textos jurídicos, México, 2008. Pág. 100.

<sup>43</sup> Para efectos prácticos es un monopolio, aunque la Constitución establezca que su actividad no se considera monopolio.

<sup>44</sup> **MENÉNDEZ ROMERO, FERNANDO**, *Op. Cit.*, p. 72.

se estatizó, de tal manera que su capital social desapareció al convertirse en un organismo público descentralizado de carácter federal.

Como sociedad anónima controlada por el Estado y organismo público descentralizado, formaba parte de la Administración Pública Federal Paraestatal y se encontraba agrupado en el sector coordinado por la SHCP, al igual que la Casa de Moneda de México y las sociedades nacionales de crédito.

El control del Banco de México por parte del Ejecutivo Federal durante los años 1925 a 1993, propició que el Presidente de la República en turno ordenara a dicha institución la emisión de papel moneda. Derivado de lo anterior, circulaba más dinero del que necesitaba la economía mexicana, ya que se incrementó la cantidad de flujo de efectivo sin que aumentara la población económicamente activa ni el número de transacciones económicas del mercado, lo que provocó que la gente tuviera más dinero y los productos se encarecieran. Este fenómeno se conoce como inflación y su principal efecto es la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, evidenciado por el aumento en los precios de los productos.

Toda vez que el Banco de México era el único emisor de papel moneda, la responsabilidad de la inflación recayó en dicho organismo público. Por tal motivo, en la última década del siglo XX se reformó la Constitución en el sentido de establecer una importante excepción al principio de división de poderes: los órganos constitucionales autónomos. El 23 de diciembre de 1993 se publicó la Ley del Banco de México, reglamentaria del artículo 28, párrafos sexto y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un órgano constitucional autónomo.

Los órganos constitucionales autónomos son independientes de los tres poderes de la Unión, aunque no son formalmente poderes. Lamentablemente esas reformas constitucionales no definen de manera clara las implicaciones de los órganos constitucionales autónomos, por lo que respecta a su jerarquía con

respecto a los poderes, de tal manera que resulta válido interpretar que tienen la misma jerarquía entre ellos y con respecto a los poderes de la Unión. La Constitución únicamente es clara en cuanto a la principal característica de la autonomía del Banco de México, que consiste en que ninguna autoridad puede obligarlo a otorgar financiamiento.

El titular del Banco de México es un gobernador designado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado o la Comisión Permanente, que dura seis años en su encargo con la posibilidad de ser reelecto por dos periodos consecutivos de la misma duración. Además del gobernador, existen cuatro subgobernadores, que junto con él integran la Junta de Gobierno del Banco de México. Los subgobernadores son nombrados de la misma forma que el gobernador, pero duran ocho años en su encargo, y son elegidos de manera escalonada cada dos años. Además de la Junta de Gobierno, el Banco de México cuenta con una contraloría, once direcciones generales y veintiocho direcciones.<sup>45</sup>

La principal función del Banco de México consiste en proveer a la economía del país de moneda nacional mediante la emisión de billetes (papel moneda), de tal manera que se procure la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda y se promueva el sano desarrollo del sistema financiero y el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Esta función no es propiamente de autoridad, y tampoco lo son las que consisten en fungir como banco de reserva y acreditante de última instancia de las instituciones de crédito públicas o privadas; prestar servicios de tesorería al Ejecutivo Federal; actuar como agente financiero y asesor en materia económica y financiera del mismo Gobierno Federal; participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera que agrupen bancos centrales y operar con los organismos extranjeros que funjan como bancos centrales o autoridades financieras.

---

<sup>45</sup> Ver artículo 4° del Reglamento Interior del Banco de México.

Asimismo, el Banco de México puede emitir y operar con valores, otorgar crédito al Gobierno Federal, constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores en el país o en el extranjero, actuar como fiduciario, realizar operaciones con oro, plata y divisas, entre otras.<sup>46</sup>

Las funciones de autoridad del Banco de México consisten principalmente en expedir normas e imponer sanciones. Las disposiciones de carácter general sólo pueden ser emitidas cuando tengan como propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, la protección de los intereses del público, las características de las operaciones activas,<sup>47</sup> pasivas<sup>48</sup> y de servicios<sup>49</sup> que realicen las instituciones de crédito, así como los contratos de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles.

El Banco de México puede imponer multas a los intermediarios financieros que lleven a cabo operaciones activas, pasivas o de servicios en contravención de su ley o de las disposiciones que expida.<sup>50</sup>

Las disposiciones emitidas por el Banco de México tienen la misma jerarquía normativa que los reglamentos que expide el Presidente de la República, debido a que no existe subordinación entre los Poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos, la función legislativa del Congreso de la Unión

---

<sup>46</sup> Ver artículos 3° y 7° de la Ley del Banco de México.

<sup>47</sup> De colocación de recursos captados. Por virtud de estas operaciones, el intermediario financiero transmite la propiedad de recursos económicos a un tercero, por ejemplo mediante un contrato de apertura de crédito, y ese tercero se obliga a restituirle una suma de dinero equivalente al monto del capital que recibió más los intereses dentro del plazo acordado. Un ejemplo es el contrato de apertura de crédito.

<sup>48</sup> De captación de recursos. Por virtud de estas operaciones el intermediario financiero adquiere la propiedad de dinero de un tercero y se obliga a restituirle una suma de dinero equivalente al monto del capital que recibió más los intereses dentro del plazo acordado. Por ejemplo: el depósito bancario de dinero.

<sup>49</sup> Consisten en obligaciones de hacer a cargo de los intermediarios financieros con respecto a sus clientes. Por ejemplo fungir como fiduciarias en contratos de fideicomiso, prestar el servicio de cajas de seguridad, ser albacea en una sucesión, liquidar una persona moral disuelta, entre otras.

<sup>50</sup> Los parámetros para determinar el importe de las multas que imponga el Banco de México son los establecidos en el artículo 27 de la Ley del Banco de México, mismos que se explican en el cuadro 4 del Anexo 3.

pertenece al Poder Legislativo y constituye su función esencial. Los artículos 28 y 89, fracción I, Constitucionales establecen una excepción a esa función legislativa, pero bajo el principio de primacía de la ley. Se trata de una habilitación normativa, pero dentro del ámbito y en un nivel jerárquico inferior al de la ley, que se confiere a autoridades encargadas de cumplirla.

De esta manera, el Ejecutivo Federal cuenta con la facultad genérica de expedir reglamentos para proveer en la esfera administrativa a la exacta aplicación de la ley y el Banco de México cuenta con una facultad específica de proveer la exacta aplicación de la ley en el ámbito financiero. El primero, en razón de que es la principal autoridad ejecutora de las leyes, y el segundo, debido a su especialización en la materia y a las funciones de autoridad que ejerce en relación con la provisión de moneda a la economía nacional y el mantenimiento de su poder adquisitivo.

Por lo anterior, las disposiciones emitidas por la SHCP y por la CNBV tienen una menor jerarquía normativa que las del Banco de México, ya que dichas dependencias se encuentran subordinadas al Presidente de la República, cuya jerarquía es idéntica a la del Banco de México. Asimismo, el ámbito material de validez de las disposiciones del Banco de México se encuentra acotado a lo previsto en los artículos 24 y 26 de la Ley del Banco de México, de tal manera que, aunque las disposiciones de la CNBV tengan menor jerarquía que las del Banco Central, pueden regular aspectos distintos.

#### **1.5.5. La Comisión para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros:**

La materia financiera, sin duda, resulta compleja para la mayoría de la población. Los cálculos de las tasas de interés, extensión del clausulado de los contratos con las entidades financieras, requisitos para acceder a créditos bancarios, el comportamiento de los precios en las bolsas de valores, entre otros,

son cuestiones habituales para los intermediarios financieros, pero muy específicas para el resto de los agentes económicos dedicados a otras actividades. Sin embargo, la mayor parte de los habitantes del país nos encontramos inmersos en el sistema financiero.

Los usuarios de los servicios financieros son “...la[s] persona[s] que contrata[n], utiliza[n] o por cualquier otra causa tenga[n] algún derecho frente a [una] Institución Financiera como resultado de la operación o servicio prestado”.<sup>51</sup> Un usuario, en este contexto, es cualquier persona física o moral, pública, social o privada, nacional o extranjera, que tenga algún derecho con respecto a alguna institución financiera mexicana, derivado de algún acto jurídico financiero.

Las instituciones financieras, debido a la elevada cuantía de su patrimonio, cuentan con un poder económico muy superior al de la mayoría de los usuarios, situación que en algunos casos ha permitido que abusen de su posición y elaboren contratos de adhesión con cláusulas desfavorables para sus clientes, o bien, que no cumplan con sus obligaciones, o exijan comisiones excesivas por los servicios que prestan.

Ante esa situación, los usuarios necesitan contratar abogados con conocimientos especializados en materia financiera y pagarles honorarios por sus servicios. Pero no todos los usuarios pueden darse el lujo de litigar eficazmente contra las instituciones financieras, debido a gastos más importantes que deben erogar, como la manutención de una familia. Las instituciones financieras, en cambio, generalmente cuentan con sus propios departamentos jurídicos o despachos externos especializados que las asesoran y defienden en sus litigios de manera permanente. Por lo anterior, algunas instituciones financieras han preferido cometer abusos ante la poca probabilidad de reclamaciones.

---

<sup>51</sup> Artículo 2°, fracción I, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Ante esta situación de desequilibrio económico, en 1999, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de ese mismo año.<sup>52</sup> Por virtud de esa ley se creó un organismo público descentralizado federal denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (en lo sucesivo CONDUSEF), cuyo objeto principal consiste en defender a los usuarios, para procurar la equidad en las relaciones entre ellos y las instituciones financieras y promover la cultura financiera entre la población.<sup>53</sup>

La naturaleza jurídica de la CONDUSEF, desde el punto de vista de su finalidad es la de un “*ombudsman*”, o un defensor de la población. La figura del “*ombudsman*” es una institución que apareció en Suecia en 1809, consistente en un funcionario comisionado por el Parlamento para defender a los gobernados de las autoridades dependientes de los ministerios. En México existen algunas figuras tipo “*ombudsman*” en diversas materias como son la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano constitucional autónomo al igual que el Banco de México; la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, organismo público descentralizado, y la Procuraduría Federal de Protección al Contribuyente, también organismo público descentralizado.

La CONDUSEF lleva a cabo funciones de defensoría y asesoría jurídica; regulación y registro de contratos de adhesión utilizados por entidades financieras; administración de mecanismos alternativos de solución de controversias, y de imposición de sanciones a las entidades financieras que transgredan las normas de protección a los consumidores o usuarios de servicios financieros. Entre las

---

<sup>52</sup> Conviene mencionar que la creación de la CONDUSEF no ha sido el único esfuerzo por parte del sector público de generar un mayor equilibrio en el sistema financiero mexicano, puesto que, entre otros intentos, destaca la regulación de nuevos intermediarios financieros como las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, que pueden competir con las instituciones de crédito con respecto a algunas de sus actividades, como la celebración de contratos de apertura de crédito para adquirir casas habitación, por ejemplo. Esto ha generado mayor competitividad en el mercado.

<sup>53</sup> **MENÉNDEZ ROMERO, FERNANDO**, *Op. Cit.*, pp. 141 a 143.

instituciones financieras reguladas por ella, se encuentran las casas de bolsa y demás intermediarios bursátiles que requieren de autorización por parte de la SHCP, de la CNBV, CNSF y CONSAR para ofrecer bienes y servicios en el mercado.<sup>54</sup>

Desde un punto de vista formal, la CONDUSEF es un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica distinta a la del Estado, que se encuentra sectorizado en la SHCP. Como organismo descentralizado, su único miembro es el Estado y carece de capital social. Sus actividades no son lucrativas, pues como agente económico, actúa de manera gratuita proporcionando asesoría jurídica, compitiendo con despachos de abogados en esa materia;<sup>55</sup> y como autoridad financiera, goza de “*imperium*” para imponer sanciones por las infracciones previstas en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

La CONDUSEF lleva a cabo funciones de defensoría, atención y seguimiento de reclamaciones, así como de asesoría jurídica gratuita y onerosa para los usuarios. También provee de mecanismos alternativos de solución de controversias a los usuarios y las instituciones financieras, como la conciliación y el arbitraje, para evitar litigios ante los órganos jurisdiccionales. Estos mecanismos son voluntarios para las partes en conflicto. Como autoridad, cuenta con facultades para revisar y aprobar contratos de adhesión elaborados por las entidades financieras y de proporcionar información sobre los productos y servicios ofrecidos por estos intermediarios.

---

<sup>54</sup> Ver artículos 2º, fracción IV, y 11 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

<sup>55</sup> Aunque cabe aclarar que es una institución gratuita para algunos usuarios y en ningún caso es onerosa, que compite con despachos tanto gratuitos como onerosos que prestan los mismos servicios que ella, y también se enfrenta al problema práctico de la necesidad de instalaciones, infraestructura, así como recursos materiales y humanos para hacer frente a la demanda de usuarios que recurren a sus servicios. En otras palabras, la CONDUSEF necesita de los medios suficientes para poder ser una institución y autoridad exitosa capaz de atender de manera eficiente las reclamaciones de todos los usuarios que la prefieren frente a sus competidores.

Existió un parámetro cuantitativo para determinar en qué casos la CONDUSEF debe proporcionar defensoría legal gratuita a los usuarios de servicios financieros. Dicho criterio se encontraba previsto en el numeral 21 de las “Bases y Criterios a los que se sujetará la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para brindar la defensoría legal a los usuarios de servicios financieros”, publicados en el DOF el 10 de octubre de 2000, que es del tenor literal siguiente:

*“21. Para el cumplimiento de lo señalado en el numeral anterior, la Comisión sólo prestará los servicios de Defensoría Legal a aquellas personas cuya suma de ingresos mensuales, cualquiera que sea el origen legal de éstos, no exceda el producto de multiplicar por cinco el salario mínimo general mensual vigente para el Distrito Federal y que el monto del negocio principal no exceda del producto de multiplicar por veinte el salario mínimo general mensual vigente para el Distrito Federal.*

*No le será aplicable la limitante de cinco veces el salario mínimo general mensual vigente para el Distrito Federal, prevista en el párrafo anterior, a aquellos usuarios que cumplan con los siguientes requisitos:*

*I. Aquel Usuario que sea jubilado o haya obtenido pensión por parte de algún instituto de seguridad social o derivado de un plan de pensiones establecido por su patrón o de contratación colectiva lo cual deberá acreditarse ante la Comisión, y que su pensión sea el único ingreso que reciban de manera mensual, el cual no deberá exceder el producto de multiplicar por nueve veces el salario mínimo general mensual vigente para el Distrito Federal.*

*II. Aquel Usuario con discapacidad física o enfermedad terminal, lo cual deberá acreditarse ante la Comisión, que con motivo de dicha discapacidad se encuentre imposibilitado para recibir un ingreso superior al señalado en la fracción I anterior.*

*En los supuestos anteriores el Defensor Orientador podrá solicitar la realización del estudio socioeconómico al Usuario, en términos de las presentes Bases y Criterios. En caso de que dicho estudio resulte negativo, la Comisión no estará obligada a prestar la Defensa Legal gratuita.”*

Ahora bien, el usuario que pretendía obtener servicios de defensoría legal gratuitos debía cumplir con otro requisito consistente en que el monto del negocio principal<sup>56</sup> o lo reclamado no excediera de veinte veces el monto del salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.

El 10 de noviembre de 2001 se publicaron en el DOF unas nuevas “Bases y criterios a los que se sujetará la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, para brindar la defensoría legal gratuita”, que abrogaron las publicadas el 10 de octubre de 2000. Por virtud de estas nuevas disposiciones, desaparecieron los parámetros cuantitativos para determinar si un usuario cuenta o no con los recursos suficientes para contratar defensores privados especializados.

Las bases y criterios de 2001 continúan vigentes y reglamentan las disposiciones de los artículos 87 y 88 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros,<sup>57</sup> de tal manera que actualmente la CONDUSEF, evalúa de manera discrecional, mediante un estudio socioeconómico, si los usuarios deben o no ser defendidos de manera gratuita. En caso de que el estudio resulte negativo, asesoran al usuario por única ocasión, para que éste acuda con un defensor especializado.

En cuanto a la estructura orgánica de la CONDUSEF, el organismo cuenta con una Junta de Gobierno compuesta de nueve miembros: un representante de

---

<sup>56</sup> Principal significa que no se incluyan los accesorios, que son los intereses, gastos y costas del juicio o controversia.

<sup>57</sup> “**Artículo 87.-** Los Usuarios que deseen obtener los servicios de orientación jurídica y defensoría legal, están obligados a comprobar ante la Comisión Nacional que no cuentan con los recursos suficientes para contratar un defensor especializado en la materia que atienda sus intereses.

**Artículo 88.-** En caso de estimarlo necesario, la Comisión Nacional podrá mandar practicar los estudios socioeconómicos que comprueben que efectivamente, el Usuario no dispone de los recursos necesarios para contratar un defensor particular. En el supuesto de que, derivado de los estudios, el Usuario no sea sujeto de la orientación jurídica y defensoría legal, la Comisión Nacional podrá orientar y asesorar, por única vez, al Usuario para la defensa de sus intereses. Contra esta resolución no se podrá interponer recurso alguno.”

la SHCP, otro del Banco de México, otro de la CNBV, otro de la CNSF y, otro de la CONSAR, tres del Consejo Consultivo Nacional y el Presidente de la CONDUSEF. Este último es designado por el titular de la SHCP y cuenta con voz, pero no con voto.

El Consejo Consultivo Nacional es un órgano colegiado formado por doce integrantes: el Presidente de la CONDUSEF, dos representantes de la SHCP, un representante de la CNBV, otro de la CNSF, otro de la CONSAR, tres de las instituciones financieras y tres de los usuarios.<sup>58</sup>

El Presidente de la CONDUSEF es designado por el titular de la SHCP y funge como el principal representante del organismo y titular de la entidad paraestatal. Cuenta con cuatro vicepresidentes a su cargo,<sup>59</sup> once direcciones generales, veintisiete direcciones y cinco órganos colegiados, incluyendo al Consejo Consultivo Nacional.<sup>60</sup>

#### **1.5.6. Las autoridades extranjeras:**

Las facultades de autoridad del Congreso de la Unión, de la SHCP, de la CNBV y del Banco de México se agotan en el territorio nacional. Fuera de ese ámbito, sólo restan las facultades de cooperación institucional previstas en los tratados internacionales. De la misma manera, la soberanía de otros Estados, también se agota en su territorio. Sin embargo, los inversionistas e intermediarios financieros realizan sus actividades en más de un solo país, por lo que deben someterse a las disposiciones que rigen en cada uno de los Estados en los que participen.

---

<sup>58</sup> Ver artículo 33, primer párrafo, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

<sup>59</sup> Conforme al artículo 3º, fracción III, del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2010, son las vicepresidencias: i) Técnica, ii) Jurídica, iii) De Delegaciones, y iv) de Planeación y Administración.

<sup>60</sup> Ver artículo 3º, fracciones IV a VII, del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

En otros países existen bolsas de valores, intermediarios bursátiles y emisores que se encuentran sometidos a la regulación de autoridades con facultades análogas a las de las mexicanas, como pudieran ser los congresos o parlamentos, bancos centrales y agencias de intermediación bursátil. Un ejemplo es la Security and Exchange Commission de los Estados Unidos de América, una agencia de carácter federal que es análoga a la CNBV mexicana.

En caso de que los emisores mexicanos decidan invertir en otros países, deberán cumplir con esas disposiciones extranjeras. Algunas de las cuales les permiten acceder de manera directa, y otras, por conducto de filiales, que son sociedades residentes en un determinado país y constituidas conforme al Derecho de ese Estado huésped. Los socios mayoritarios de las filiales son extranjeros con respecto al Estado huésped o destinatario de la inversión. Por ejemplo en una institución de crédito filial como Scotiabank Inverlat, SA, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Scotiabank Inverlat, el socio mayoritario es canadiense y el Estado huésped o destinatario de la inversión son los Estados Unidos Mexicanos.

Además de estas autoridades, existen organismos internacionales como la International Organization of Securities Commissions (en lo sucesivo IOSCO),<sup>61</sup> la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (en lo sucesivo OCDE), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, o el Fondo Monetario Internacional, que emiten lineamientos y recomendaciones sobre la materia bursátil, entre otros. En principio, dichos lineamientos no son vinculantes; sin embargo, en algunos casos, su cumplimiento por parte de los Estados les da derecho a acceder a y/o de permanecer en dichas organizaciones.

---

<sup>61</sup> Organización Internacional de Comisiones de Valores es su traducción literal al español. Cfr: página oficial de Internet de la IOSCO: <http://www.iosco.org/about/> Consultada el 29 de marzo de 2011.

## 1.6. Los demás participantes del mercado de valores:

Además de las autoridades, resultaría incompleta cualquier explicación sobre el mercado de valores en México si no se abordara el tema de sus principales participantes y el papel que desempeñan en dicho mercado. Esos participantes, en su mayoría, son instituciones financieras, lo que presupone que sean comerciantes.

La diferencia específica entre una entidad comercial y una financiera en el Derecho mexicano, más allá de que existan listas legales que las agrupen, consiste en los productos o servicios que comercializan. Las mercancías de las entidades financieras son recursos económicos o títulos valor que representan dinero. Una entidad financiera recibe esos recursos excedentes de un tercero y los transmite en el mercado. En cambio, un comerciante, en sentido estricto, presta servicios o comercializa bienes muebles o inmuebles determinados y recibe dinero por concepto de pago, principalmente, o de crédito para adquirir más activos.

Al igual que el comerciante en sentido estricto, el intermediario financiero tiene una finalidad de lucro, sólo que el comerciante común lo obtiene a través de la comercialización de productos o servicios de cualquier índole, mientras que el intermediario financiero opera precisamente con dinero. Además de esa diferencia, en México casi todos los intermediarios financieros son sociedades anónimas, mientras que los demás comerciantes pueden ser personas físicas o morales distintas a la sociedad anónima.<sup>62</sup>

El mercado bursátil abarca a los (1.6.1.) intermediarios bursátiles como una de sus especies, a (1.6.2.) las bolsas de valores, a (1.6.3.) los auxiliares del mercado de valores y a (1.6.4.) los inversionistas. Cabe aclarar que la Ley del

---

<sup>62</sup> Deben serlo por disposición legal. Aunque existen excepciones como las Sociedades Nacionales de Crédito, también conocidas como Instituciones de Banca de Desarrollo, las Sociedades de Ahorro y Crédito Popular, organismos públicos descentralizados como Financiera Rural y fideicomisos públicos considerados entidades paraestatales.

Mercado de Valores establece una serie de prohibiciones e incompatibilidades entre los sujetos que participan en el mercado de valores, cuya principal finalidad consiste en evitar conflictos de intereses que, de ocasionarse, pudieran dañar el mercado financiero.

La principal incompatibilidad consiste en que ninguno de los sujetos del mercado de valores puede asumir la forma legal de otro. Por ejemplo: no se permite que una bolsa de valores sea al mismo tiempo institución para el depósito de valores, o que una casa de bolsa sea proveedora de precios o contraparte central al mismo tiempo. Sin embargo, se permite que varias instituciones financieras formen parte del mismo grupo o consorcio.

#### **1.6.1. Intermediarios:**

Son las personas que ponen en contacto a la oferta con la demanda de valores.<sup>63</sup> Para tal efecto, celebran contratos de intermediación bursátil con los emisores. Se trata de contratos marco y preparatorios, porque a través de ellos, los intermediarios van a celebrar otros contratos por cuenta de sus clientes, como compraventa, préstamo y reporto de valores. Son contratos principales, ya que no requieren de otros para existir y son de ejecución duradera, ya que dentro de su plazo, los intermediarios celebran operaciones por cuenta de sus clientes. También son formales, pues deben constar por escrito, lo que también implica que puedan celebrarse por medios electrónicos.

Conforme al artículo 113 de la Ley del Mercado de Valores, los intermediarios bursátiles mexicanos son: (a) las casas de bolsa, (b) instituciones de crédito, (c) sociedades operadoras de sociedades de inversión, (d) sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión (e) las SIEFORES y (f) los especialistas bursátiles.

---

<sup>63</sup> VARGAS GARCÍA, Salomón, *“Nociones de contratación bursátil. Aspectos prácticos a considerar para la celebración de contratos bursátiles”*, Editorial Porrúa, México, 2009, Cfr: pp. 15 y 16.

**1.6.1.1. Casas de bolsa:** Son los intermediarios bursátiles por excelencia. Son sociedades anónimas que requieren autorización de la CNBV para constituirse. Su función principal consiste en celebrar y cumplir contratos de intermediación bursátil con sus clientes, de manera profesional y habitual.

**1.6.1.2. Instituciones de crédito:** Son las instituciones de banca múltiple y especializada (bancos privados) autorizadas discrecionalmente por la CNBV, previo acuerdo de su Junta de Gobierno y opinión favorable del Banco de México, y las instituciones de banca de desarrollo (bancos públicos) creados en una ley. Su actividad principal consiste en captar el ahorro del público mediante actos causantes de pasivo directo<sup>64</sup> o contingente,<sup>65</sup> obligándose a cubrir el principal y los accesorios financieros de los recursos captados. Son los únicos intermediarios financieros que pueden recibir depósitos bancarios de dinero por cuenta de cheques.

Además de esas operaciones, los bancos pueden fungir como intermediarios financieros, y en términos de lo dispuesto por el artículo 46, fracción IX, pueden intervenir en el mercado de valores por cuenta propia o de terceros, sujetándose a la Ley del Mercado de Valores y de manera supletoria a la Ley de Instituciones de Crédito por lo que respecta a dichas operaciones.

**1.6.1.3. Sociedades operadoras de sociedades de inversión:** Son intermediarios financieros que se rigen por una ley especial, la Ley de Sociedades de Inversión. Las sociedades de inversión son vehículos que permiten a los inversionistas personas físicas beneficiarse del mercado de valores a través de la participación en el capital social de dichas compañías. Las sociedades operadoras de sociedades de inversión son los intermediarios bursátiles de las sociedades de inversión. Son autorizadas por la CNBV y tienen por objeto la compra, venta o

---

<sup>64</sup> Son las obligaciones a cargo del intermediario financiero sujetas a plazo o que necesariamente deban cumplir. Por ejemplo un depósito bancario de dinero a la vista.

<sup>65</sup> Son las obligaciones a cargo del intermediario financiero sujetas a condición, de tal manera que no necesariamente deberán cumplirlas. Por ejemplo una carta de crédito de garantía o un aval.

inversión de activos a nombre y por cuenta de la sociedad de inversión, así como el manejo de carteras de valores.

**1.6.1.4. Sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión:** Son intermediarios financieros que también se rigen por la Ley de Sociedades de Inversión y deben contar con autorización de la CNBV. Su objeto consiste en promover, asesorar a terceros, comprar y vender acciones por cuenta de la sociedad de inversión de que se trate.

**1.6.1.5. Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES):** Son intermediarios financieros que reciben recursos por parte del IMSS e ISSSTE, así como aportaciones voluntarias de los mismos asegurados, correspondientes a las cuentas individuales de aportaciones de seguridad social de los trabajadores mexicanos y demás personas afiliadas. Dichos recursos son transmitidos a las SIEFORES, que son operadas y controladas por las AFORES, y por conducto de ellas, esos recursos son invertidos en el mercado de valores con la finalidad de generar un rendimiento con respecto al ahorro de las personas afiliadas al seguro social. Una vez que esas personas se retiran, tienen derecho a cobrar los recursos (capital e intereses) resultantes de su inversión en el mercado de valores.

**1.6.1.6. Especialistas bursátiles:** Esta figura se encontraba prevista en la Ley del Mercado de Valores anterior.<sup>66</sup> Actualmente ya no se contempla dicha figura, probablemente debido a la duplicidad de funciones que tenía con respecto a las casas de bolsa, ya que se encontraban regulados de manera paralela a éstas.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1975.

<sup>67</sup> *“Los especialistas bursátiles eran entidades autorizadas por la CNBV, cuya actividad característica consistía en la realización de operaciones por cuenta propia a efecto de dar liquidez a los valores en los que se especializaban, así como atenuar en la medida que fuera posible fluctuaciones en los precios de los mismos. Aun cuando esta figura estaba reconocida en la ley, en México no cobró actualización tal figura, y ahora, de plano desaparecieron de la regulación legal los especialistas bursátiles. Será que por una cuestión de idiosincrasia nunca llegaron a operar en*

## 1.6.2. Las Bolsas de Valores:

Son sociedades anónimas que proveen de instalaciones e infraestructura necesaria para la realización de las operaciones bursátiles. Erick Carvalho Yáñez<sup>68</sup> distingue entre bolsas públicas u oficiales, que son controladas directamente por el Estado; bolsas privadas, organizadas y controladas por comerciantes, y bolsas mixtas, que son establecidas por los particulares, pero se encuentran sujetas a concesión y regulación por parte del Estado. La Bolsa Mexicana de Valores, de acuerdo con esa clasificación, es mixta, ya que es una sociedad anónima bursátil privada que requiere concesión de servicio público por parte de la SHCP, que se otorga discrecionalmente, una vez oída la opinión de la CNBV y de las sociedades anónimas reguladas en la Ley del Mercado de Valores.<sup>69</sup>

A partir del año 1976 existe en México una sola bolsa de valores, ya que ese año se disolvieron las de Guadalajara y Monterrey.<sup>70</sup> Por lo tanto, aunque la Bolsa Mexicana de Valores, SAB cuenta con una concesión por parte del Gobierno Federal,<sup>71</sup> es un monopolio prohibido<sup>72</sup> por la Constitución. Sin embargo, ni los particulares ni el sector público lo han revertido. La Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, no establece sanciones para los monopolios existentes antes de su entrada en vigor, ya que no podía establecerlas debido a que el artículo 14

---

*el mercado financiero, aunado a la restricción que tenían para intermediar ciertos tipos de valores.”* Cfr: **MENÉNDEZ ROMERO, FERNANDO**, *Derecho bancario y bursátil*, Op. Cit. Pag. 308.

<sup>68</sup> CARVALLO YÁÑEZ, Erick, *“Tratado de Derecho Bursátil”*, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, Cfr: p. 145.

<sup>69</sup> Que son todas las S.A.P.I., S.A.P.I.B., S.A.B., casas de bolsa, filiales de casas de bolsa autorizadas, las otras bolsas de valores, instituciones para el depósito de valores, contrapartes centrales, proveedores de precios, instituciones calificadoras de valores e sociedades que administren sistemas para facilitar operaciones con valores que existan en México en el momento en que se solicite la concesión.

<sup>70</sup> CARVALLO YÁÑEZ, Erick, *“Tratado de Derecho Bursátil”*, Op. Cit., Cfr: p. 143.

<sup>71</sup> De acuerdo con los artículos 234 a 239 de la Ley del Mercado de Valores.

<sup>72</sup> La prohibición deriva de que no se encuentra expresamente prevista en la lista de agentes económicos que, de acuerdo con la Constitución “no se consideran monopolios”, como por ejemplo PEMEX, el Banco de México y la Comisión Federal de Electricidad.

Constitucional dispone que: “A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.”

Asimismo, las bolsas de valores se enfrentan a elevadas barreras de entrada para poder ingresar al mercado mexicano, consistentes en los requisitos legales para obtener la concesión por parte de la SHCP. Aunque esta concesión se otorga discrecionalmente,<sup>73</sup> siempre requiere de la opinión favorable de la CNBV y de cada una de las sociedades anónimas reguladas en la Ley del Mercado de Valores que existan en México. En la Ley del Mercado de Valores no se señalan plazos máximos ni las consecuencias legales de que esas sociedades, de por sí ya numerosas, omitan expresar su opinión acerca de la entrada de nuevas bolsas de valores al país.

Otra probable explicación de la condición monopólica de la Bolsa Mexicana de Valores consiste en que en la práctica la bolsa cuenta con un piso de remates, que es el ámbito, tanto físico como electrónico, en donde se liquidan (o pagan) las operaciones con valores, por parte de los intermediarios bursátiles, a un precio que es el único en su momento, pero que fluctúa en el tiempo. En caso de existir dos o más bolsas de valores, los valores podrían tener dos o más precios distintos al mismo tiempo, uno en cada bolsa de valores en que coticen.

La fluctuación de precios ocurre a nivel internacional, ya que existen valores que cotizan en dos o más bolsas de distintos países. La manera de resolver esos problemas, incluyendo el de doble o múltiple venta, es a través de operaciones de arbitraje que, en las Disposiciones de carácter general aplicables a las casas de bolsa emitidas por la CNBV, conceptúan como de “*arbitraje internacional*”, ya que, al no existir más de una bolsa de valores en México, resulta imposible que sean operaciones de arbitraje nacionales.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Lo que implica que a pesar de que el solicitante cumpla con todos los requisitos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede negársela.

<sup>74</sup> Ver artículos 48 a 51 de las referidas disposiciones. Conviene señalar que las bolsas de valores se apegan al principio de prelación y de oponibilidad en sus operaciones, de tal manera que

### 1.6.3. Auxiliares:

Si bien es cierto que las (1.6.3.1.) instituciones para el depósito de valores, (1.6.3.2.) contrapartes centrales de valores, (1.6.3.3.) proveedores de precios, (1.6.3.4.) instituciones calificadoras de valores y (1.6.3.5.) sociedades que administren sistemas para facilitar operaciones con valores son considerados intermediarios financieros por la ley, para efectos prácticos, no ponen en contacto oferta con demanda, por lo que resulta conveniente catalogarlos como auxiliares, con la finalidad de evitar confusiones con respecto a los sujetos que sí ponen en contacto oferta con demanda de valores. Además de los anteriores, se describe brevemente la función de (1.6.3.6.) los asesores en inversiones, que no son considerados por la ley como intermediarios financieros, pero sí como sujetos del mercado de valores.

**1.6.3.1. Sociedades para el depósito de valores:** También conocidas como Instituciones para el depósito de valores, son sociedades anónimas que requieren de una concesión por parte de la SHCP, que se otorga discrecionalmente, una vez oída la opinión de la CNBV y de las sociedades anónimas reguladas en la Ley del Mercado de Valores. Se encargan de recibir valores en depósito de administración, lo que les permite ejercer los derechos que otorgan dichos valores. Asimismo, estos depositarios hacen transferencias, compensaciones y liquidaciones de todos los valores involucrados en las operaciones de la bolsa de valores.<sup>75</sup>

Actualmente sólo existe en México una institución para el depósito de valores, llamada S.D. Indeval, SA de CV Surgió en 1978 como un organismo público descentralizado federal llamado Instituto para el Depósito de Valores (en lo

---

*“primero en tiempo, primero en derecho”*, lo que requiere de controles muy efectivos. Por lo tanto, si un mismo valor que cotiza en más de una bolsa de valores es comprado en una de ellas, no podría ser adquirido en las demás bolsas en que cotice.

<sup>75</sup> Cfr: MENÉNDEZ ROMERO, Fernando, *“Derecho bancario y bursátil”*, Op. Cit., p. 322.

sucesivo INDEVAL), pero en 1987 se extinguió e inició su proceso de desincorporación. Sus activos se enajenaron al sector privado y se constituyó como la sociedad anónima que actualmente es. A partir de 1990 las sociedades o instituciones para el depósito de valores como S.D. Indeval deben constituirse como sociedades anónimas.<sup>76</sup>

**1.6.3.2. Contrapartes centrales de valores:** De acuerdo con Fernando Menéndez Romero, son: *“organismos autorregulatorios que actúan como acreedores y deudores recíprocos de las partes respecto de las operaciones que los intermediarios del mercado de valores que sean sus socios concerten con valores, títulos y documentos inscritos en el Registro Nacional de Valores.”*<sup>77</sup> Fungen como cámaras de compensación y su finalidad consiste en reducir los riesgos que deriven del incumplimiento de los contratos bursátiles. Las contrapartes centrales requieren de concesión por parte de la SHCP, que se otorga discrecionalmente, una vez oída la opinión de la CNBV, del Banco de México y de las sociedades anónimas reguladas en la Ley del Mercado de Valores.

**1.6.3.3. Proveedores de precios:** Son sociedades anónimas autorizadas por la CNBV, previo acuerdo de su Junta de Gobierno, que se encargan de prestar habitual y profesionalmente el servicio de cálculo, determinación y proveeduría o suministro de precios actualizados para la valuación de valores, instrumentos financieros derivados en mercados reconocidos por las autoridades financieras o índices, así como de envío de información relacionada con dichas actividades.<sup>78</sup>

**1.6.3.4. Sociedades calificadoras de valores:** Mejor conocidas como Instituciones Calificadoras de Valores, son sociedades anónimas autorizadas por la CNBV, previo acuerdo de su junta de gobierno, que se encargan de prestar

---

<sup>76</sup> Ver los antecedentes en la página de Internet oficial del INDEVAL: <http://www.indeval.com.mx/wb3/wb/indeval/antecedentes> Página de oficial de Internet del Indeval, consultada el 29 de marzo de 2011.

<sup>77</sup> Cfr: MENÉNDEZ ROMERO, Fernando, *“Derecho bancario y bursátil”*, Op. Cit., p. 327.

<sup>78</sup> Ver artículos 322 y 323 de la Ley del Mercado de Valores.

habitual y profesionalmente el servicio de estudio, análisis, opinión, evaluación y dictaminación sobre la calidad crediticia de valores. Su función se distingue de la de los proveedores de precios en cuanto a que las calificadoras de valores analizan y evalúan la calidad de los valores en función a sus posibilidades de generación de altos rendimientos en el mercado, lo que supone las condiciones de que el emisor pueda pagar en tiempo y forma. En otras palabras, un valor obtiene una calificación baja si existe un riesgo elevado de incumplimiento por parte del emisor.

**1.6.3.5. Sociedades que administren sistemas para facilitar operaciones con valores:** Son sociedades anónimas autorizadas por la CNBV, previo acuerdo de su junta de gobierno, que se encargan de difundir cotizaciones con el objeto de canalizar solicitudes u órdenes para llevar a cabo operaciones con valores, instrumentos financieros derivados y otros activos financieros; así como de suministrar información relativa a las cotizaciones de los valores, instrumentos financieros derivados y activos financieros, respecto de los cuales prestan sus servicios, a través de equipos automatizados o de comunicación.

**1.6.3.6. Asesores en inversiones:** Son personas físicas o morales que, sin ser intermediarios del mercado de valores, proporcionan de manera habitual y profesional servicios de administración de cartera de valores mediante la toma de decisiones a nombre y por cuenta de terceros, y que dan asesorías de inversión de valores, análisis y emisión de recomendaciones de inversión.

#### **1.6.4. Inversionistas:**

Son las personas físicas o morales que adquieren y enajenan valores por conducto de los intermediarios bursátiles, o por sí mismos, cuando actúan en los mercados extrabursátiles. Las personas físicas inversionistas pueden ser las que contratan directamente a casas de bolsa o bancos, o los socios de sociedades de inversión y los organismos de seguridad social de seguridad social en los sistemas

de capitalización. Las personas morales pueden ser cualquier sociedad en cuyo objeto social contemplen la adquisición y enajenación de valores.

La Ley del Mercado de Valores define sólo a dos tipos de inversionistas, que son (1.6.4.1.) los inversionistas calificados y (1.6.4.2.) los inversionistas institucionales, sin embargo, excluye a (1.6.4.3.) los otros inversionistas, que no son ni institucionales ni calificados.

**1.6.4.1. Inversionistas calificados:** Las personas que habitualmente cuentan con los ingresos, activos o con otras características que la CNBV determine a través de disposiciones generales.<sup>79</sup> En el artículo 1º, fracción XIII, de las Disposiciones de Carácter General aplicables a las Emisoras de Valores y a otros participantes del Mercado de Valores, también conocida como Circular Única de Emisoras, se considera que un inversionista calificado es: *“...la persona que mantenga en promedio, durante el último año, inversiones en valores por un monto igual o mayor a 1’500,000 unidades de inversión o que haya obtenido en cada uno de los 2 últimos años, ingresos brutos anuales iguales o mayores a 500,000 unidades de inversión.”*

Una unidad de inversión equivale a \$4.557968 M.N. al 19 de julio de 2011.<sup>80</sup> Por lo tanto, un inversionista calificado es aquella persona, física o moral, que tenga en promedio durante el último año calendario inversiones de por lo menos \$6’836,952.00 M.N., o bien, en cada uno de los últimos años haya ganado al menos \$2’278,984.00 M.N.

**1.6.4.2. Inversionistas Institucionales:** Son las personas, que conforme a las leyes federales tengan dicho carácter, o sean una entidad financiera, incluyendo a las demás personas que actúen como fiduciarias al amparo de fideicomisos que se consideren de inversionistas institucionales.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Artículo 2º, fracción XVI, de la Ley del Mercado de Valores.

<sup>80</sup> Cfr: Diario Oficial de la Federación: <http://www.dof.gob.mx/>. Consultado el 19 de julio de 2011.

<sup>81</sup> Artículo 2º, fracción XVII, de la Ley del Mercado de Valores.

La Ley del Mercado de Valores no define propiamente sino que enumera a las entidades financieras como las siguientes:<sup>82</sup> (i) las sociedades controladoras de grupos financieros, (ii) almacenes generales de depósitos, (iii) arrendadoras financieras, (iv) empresas de factoraje financiero, (v) casas de cambio, (vi) instituciones de fianzas, (vii) instituciones de seguros, (viii) sociedades financieras de objeto limitado, (ix) casas de bolsa, (x) instituciones de crédito, (xi) sociedades de inversión, (xii) sociedades operadoras de sociedades de inversión, (xiii) administradoras de fondos para el retiro y demás personas morales consideradas como entidades financieras por las leyes que regulan el sistema financiero mexicano.

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros añade a las (xiv) sociedades financieras de objeto múltiple; (xiv) sociedades de información crediticia; (xv) uniones de crédito; (xvi) sociedades de ahorro y préstamo; (xvii) casas de cambio; (xviii) sociedades mutualistas de seguros, y (xix) empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro.<sup>83</sup>

Otros ejemplos de inversionistas institucionales son (xx) las sociedades financieras populares; (xxi) sociedades financieras comunitarias; (xxii) los organismos de integración financiera rural, y (xxiii) sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

**1.6.4.3. Otros inversionistas:** Además de los inversionistas calificados y los inversionistas institucionales, existe una tercera categoría que abarca a las demás personas físicas y/o morales que compran y venden valores en el mercado, principalmente a través de los intermediarios, cuando lo hacen dentro de la bolsa (mercado bursátil propiamente dicho), o por sí mismos inclusive, cuando lo hacen fuera de la bolsa (mercado extrabursátil).

---

<sup>82</sup> En su artículo 2°, fracción VI.

<sup>83</sup> Artículo 2°, fracción IV, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

## Capítulo 2. Regulación de la deuda pública en México

*“Alarma deuda de los estados”*<sup>84</sup> es el titular de la primera plana del periódico *“El Universal”* del 28 de febrero de 2011. Un subtítulo dice: *“Urgen a gobiernos a transparentar sus cuentas ‘como si fueran una empresa’”* y dos cuadros adicionales indican: *“61% de las participaciones federales representan las deudas estatales”* y *“67% del gasto de las entidades se destina al pago de la nómina, según el Instituto Mexicano para la Competitividad”*. Más adelante, tanto las columnas de la primera plana como la Sección B *“Cartera”* del mencionado periódico, explican que la situación no es tan grave, ya que sólo se *“empezaron a prender focos amarillos”*, e indican que el problema de la deuda no sólo es de los Estados y del Distrito Federal,<sup>85</sup> sino también de los municipios.

¿Y en qué consiste el problema? ¿Realmente es tan alarmante como sostienen los periodistas del Universal? Para abordarlo es necesario comprender el concepto de deuda pública, misma que consiste en una o más obligaciones de pago a cargo de cualquier persona moral del sector público. La regulación de la deuda pública en México consiste en el conjunto de normas que establecen las consecuencias jurídicas de que alguna persona moral del sector público deba pagar una cantidad de dinero a cualquier acreedor con motivo de algún financiamiento.

La legislación mexicana excluye la deuda pública ocasionada por responsabilidad extracontractual, ya que la regula como responsabilidad

---

<sup>84</sup> En México muchas personas confunden a los estados con el Distrito Federal, ya que generalmente equiparan a la capital del país con los 31 estados de la República. Sin embargo, existen diferencias importantes entre el Distrito Federal y los estados, mismas que se explican en el cuadro comparativo 2 del Anexo 3.

<sup>85</sup> A pesar del título de la noticia: *“Alarma deuda de los estados”*, también se incluyen datos del Distrito Federal, de tal manera que el título debería ser: *“Alarma deuda de los estados y del Distrito Federal”* o *“Alarma deuda de las entidades federativas”*; sin embargo, por un error de la edición, se excluyó a la capital mexicana del título.

patrimonial del sector público en leyes específicas,<sup>86</sup> misma que consiste en daños y/o perjuicios ocasionados por algún ente público a un particular con motivo de una actividad irregular que dicho particular no está obligado a soportar.

Se considera propiamente deuda pública la que deriva de financiamientos previstos en algún contrato, título de crédito o valor expedido por el gobierno. En esta materia, el sector público siempre es deudor y los acreedores pueden ser personas físicas o morales nacionales o extranjeras, o personas morales de los sectores sector público, privado o social nacional. Con frecuencia esos acreedores son intermediarios financieros bancarios y no bancarios.

Cabe destacar que la deuda pública necesariamente implica un déficit en las finanzas públicas. Supone que el sector público no cuente con ingresos suficientes para hacer frente a sus obligaciones. En consecuencia, para saldar por completo la deuda pública, el sector público tiene que incrementar sus ingresos fiscales y no fiscales, ya sea mediante la implementación de proyectos de inversión rentables o a través del incremento de las contribuciones fiscales.<sup>87</sup>

En el presente capítulo se abordan los siguientes temas: (2.1.) La autosuficiencia económica de todos los niveles de gobierno; (2.2.) Fundamentos y límites constitucionales al endeudamiento público; (2.3.) Regulación Federal y del Distrito Federal de la deuda pública; (2.4.) Análisis de la Ley General de Deuda Pública; (2.5.) Los títulos de deuda pública gubernamentales federales; (2.6.) La problemática de la diversidad y de la insuficiencia legislativa en los Estados; (2.7.) La práctica en la actualidad, y (2.8.) La experiencia de algunos municipios que han emitido deuda pública de manera exitosa.

---

<sup>86</sup> Reglamentarias del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional.

<sup>87</sup> Por ejemplo aumentando los impuestos ya existentes o creando nuevos impuestos.

## 2.1. La autosuficiencia económica de todos los niveles de gobierno

La principal clasificación de las formas de Estado en cuanto al grado de centralización del poder político divide a los países entre centrales o unitarios, federales y confederaciones. En los estados centrales sólo existe un nivel de gobierno para todo el territorio;<sup>88</sup> en los federales existen por lo menos dos niveles de gobierno: uno estatal y uno federal, y en las confederaciones también existen mínimo dos niveles de gobierno. La diferencia entre una federación y una confederación consiste en que en la primera los estados miembros cuentan con menor autonomía que los del estado confederal, ya que no pueden separarse sin el consentimiento de la mayoría o de la totalidad de los demás estados miembros ni suscribir tratados internacionales con otros países. En una confederación los estados miembros gozan de mayor autonomía, tanto al interior como al exterior, lo que les permite acceder y retirarse libremente de la unión, así como firmar tratados internacionales y pertenecer a otras organizaciones supranacionales.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 40 Constitucional, México—o los Estados Unidos Mexicanos—es 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...*” por voluntad del pueblo mexicano. Además de lo anterior, son obligaciones de los mexicanos con respecto al Estado: “...*Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*”<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Aunque puede existir un segundo nivel de gobierno, el municipal, como de hecho sucedió cuando el Estado Mexicano adoptó la forma unitaria o central en los años 1821 a 1824, 1836 a 1857 y 1864 a 1867. Cfr: **ANDRADE SÁNCHEZ, J. EDUARDO**, *Derecho Municipal*, Edit. Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2006, Cfr: pp. 40 a 55.

<sup>89</sup> Artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Nación—Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios—tiene una larga serie de obligaciones previstas a lo largo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, aunque generen derechos gratuitos para las personas individualmente determinadas, como por ejemplo la educación pública y la impartición de justicia,<sup>90</sup> suponen un costo para el país que debe cubrirse con los ingresos públicos.<sup>91</sup>

Los ingresos públicos pueden ser fiscales o no fiscales. Los primeros son conocidos como créditos fiscales. En ellos el Estado es el acreedor y tiene derecho a exigirlos mediante el procedimiento administrativo de ejecución, mismo que deriva de una función soberana conocida como potestad tributaria del Estado, que le permite al sector público determinar un crédito fiscal en cantidad líquida y embargar bienes de los particulares antes de iniciar un juicio fiscal.

Estos créditos fiscales son las contribuciones, los aprovechamientos, accesorios así como cantidades derivadas de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos. De este género, la especie contribuciones abarca a los derechos, a las aportaciones de seguridad social, a las contribuciones de mejoras y a los impuestos.<sup>92</sup> Estos últimos son los más comunes.

Entre los ingresos no fiscales se encuentra la emisión de moneda metálica y de billetes, que únicamente puede llevarse a cabo por el nivel de gobierno federal, y con el riesgo de generar inflación; también los ingresos provenientes de juicios de extinción de dominio; decomisos, y de productos.<sup>93</sup> Los productos son recursos económicos que el Estado adquiere actuando como particular, que

---

<sup>90</sup> Artículos 3º, fracción IV, y 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>91</sup> Por ejemplo: el pago de salarios a los servidores públicos, así como la adquisición, uso y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles destinados a las actividades gubernamentales y prestación de servicios públicos.

<sup>92</sup> Las definiciones de las contribuciones aparecen en el glosario contenido en el Anexo 2.

<sup>93</sup> Son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de Derecho Privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

abarcan desde las utilidades de una sociedad de participación estatal hasta donativos por parte de los particulares.

Por lo anterior, en una Federación cada nivel de gobierno tiene derecho a obtener los ingresos fiscales y no fiscales necesarios para cubrir su gasto público. Dicho gasto público deriva del costo de las obligaciones que tiene cada nivel de gobierno en términos de las constituciones federal y locales y demás leyes. Las leyes establecen los medios para que cada nivel de gobierno obtenga sus ingresos y así pueda ser autosuficiente. Incluso, los municipios—que carecen de legislatura—en términos del artículo 115, fracción IV, tienen derecho a administrar libremente su hacienda, la cual se integra por la lista de ingresos prevista en dicha fracción.

A esa autosuficiencia económica del sector público se le conoce como equilibrio presupuestario. Un déficit presupuestario se presenta cuando no hay suficientes ingresos para cubrir los egresos, y un superávit implica que hay más ingresos que egresos, de tal manera que el sector público está obteniendo más recursos de los que necesita. En caso de incurrir en un déficit, el sector público recurre a la deuda o financiamiento para obtener ingresos extraordinarios.

### **2.1.2. La tendencia al centralismo:**

A pesar de que México es formalmente una República Federal, en la práctica es un país sumamente centralista. Prueba de ello fueron las constantes guerras del siglo XIX entre federalistas y centralistas, así como las constituciones que rigieron el país.<sup>94</sup> En la actualidad, la Ciudad de México es, por mucho, la ciudad más poblada del país. Y por si eso fuera poco, tiene más de treinta municipios del Estado de México conurbados, con los cuales forma una inmensa

---

<sup>94</sup> Federalistas de 1824, 1857 y 1917, así como constituciones y estatutos de 1821, 1836 (“Siete leyes constitucionales”) y 1865.

megalópolis habitada por más de veinte millones de habitantes, aproximadamente la quinta parte de la población del país.

La Ciudad de México, Distrito Federal, es el centro político del país, ya que es la sede de los Poderes Federales y de casi todos los órganos del sector público Federal.<sup>95</sup> También es el centro económico, debido a que desde finales del siglo XIX ha existido una tendencia consistente en reformar la Constitución para incrementar las atribuciones del nivel de gobierno federal, tanto duplicándolas con las atribuciones locales (facultades concurrentes) como asumiendo permanentemente las facultades de las entidades federativas (facultades reservadas).

De acuerdo con la página oficial de Internet de la Cámara de Diputados, desde 1917 a principios de 2011, el artículo 73 Constitucional que establece las facultades del Congreso de la Unión, ha sido reformado en más de sesenta ocasiones con la finalidad de incrementar las atribuciones legales del nivel de gobierno Federal.<sup>96</sup>

En consecuencia, el sector público federal se ha visto en la necesidad de contratar personal suficiente para poder cumplir con las obligaciones que ha venido adquiriendo en poco más de nueve décadas. Y los servidores públicos que contrata, generalmente nacidos en los Estados, han emigrado a la capital junto con sus familias. Por si eso fuera poco, las nuevas obligaciones del Estado Federal han traído como consecuencia su mayor intervención en la economía, motivo por el cual los comerciantes también han emigrado a la capital, para así encontrarse más cerca de las autoridades reguladoras.

---

<sup>95</sup> Con excepción de algunos como el Instituto Nacional de Geografía e Informática, cuyo domicilio se encuentra en la Ciudad de Aguascalientes, así como el Servicio Geológico Mexicano y el Fideicomiso de Fomento Minero, cuyos domicilios se ubican en la Ciudad de Pachuca.

<sup>96</sup> Cfr: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm). Consultada el 28 de septiembre de 2011.

La gran mayoría de las ciudades mexicanas son poco desarrolladas económicamente. No es casualidad que las otras dos bolsas de valores mexicanas se ubicaran en las dos ciudades más desarrolladas económicamente después del Distrito Federal: Monterrey y Guadalajara, y que desaparecieran, permitiendo la hegemonía de la actual Bolsa Mexicana de Valores, ubicada en la capital del país.

El centralismo en México se ha caracterizado por inhibir el desarrollo regional del país y provocar sobreinversión en la capital,<sup>97</sup> así como movimientos migratorios masivos a los Estados Unidos de América por parte de las personas que no encuentran un trabajo lo suficientemente remunerador en el campo o en las ciudades del interior de la República Mexicana.

### **2.1.2. Críticas y justificaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:**

El maestro Adolfo Arrijo Vizcaíno define a la Coordinación fiscal como *“...la participación proporcional que, por disposición de la Constitución y de la ley, se otorga a las entidades federativas y a los municipios en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”*.<sup>98</sup>

En el año de 1978, a pesar de que cada nivel de gobierno—Federal, del Distrito Federal, Estatal y Municipal—contaba, tanto en la Constitución como en las leyes, con los medios para alcanzar autosuficiencia económica, no lo consiguieron en la práctica. La subinversión en el interior de la República redujo considerablemente la recaudación a nivel estatal y municipal, y la sobreinversión

---

<sup>97</sup> El mejor ejemplo de la sobreinversión en la Ciudad de México es el tráfico ocasionado por la cantidad creciente de automóviles que circulan en la misma. Es una manifestación de que se ha sobrepasado la capacidad de la ciudad, lo que genera ineficiencia. Siguiendo el mismo ejemplo, los lugares de estacionamiento se reducen considerablemente y los espacios para construir edificios cada vez son menos.

<sup>98</sup> **ARRIOJA VIZCAÍNO, ADOLFO**, *Derecho Fiscal*, 20ª Ed., Edit. Themis, Colección Textos Universitarios, México, 2006. Cfr: Pág. 160.

en el Distrito Federal incrementó la recaudación a nivel Federal. En los estados y municipios existía un déficit presupuestario, mientras que en el Distrito Federal un superávit.

Los legisladores federales que, en su mayoría provienen de los estados y municipios, buscaron interceder por sus localidades. Para tal efecto decidieron extender el mecanismo previsto en el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional. Dicho precepto autoriza al Congreso de la Unión para imponer contribuciones fiscales en determinadas materias como el comercio exterior, instituciones de crédito y sociedades de seguros, así como servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y una lista de contribuciones especiales.<sup>99</sup> Se trata de una facultad reservada para la Federación.<sup>100</sup> Dicho párrafo es del tenor literal siguiente:

*“Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;”*

El mencionado precepto establece una fuente de ingresos fiscales adicional para las entidades federativas y municipios que consiste en un porcentaje determinado de las contribuciones especiales recaudadas por la Federación. Se trata de una participación que forzosamente deben recibir las entidades federativas y municipios de la recaudación fiscal federal.

No obstante la obligatoriedad de dichas participaciones, los recursos que obtuvieron las entidades federativas resultaron insuficientes, motivo por el cual se expidió la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el DOF el 27 de diciembre de

---

<sup>99</sup> La lista comprende a las contribuciones que se imponen sobre: **a)** Energía eléctrica; **b)** Producción y consumo de tabacos labrados; **c)** Gasolina y otros productos derivados del petróleo; **d)** Cerillos y fósforos; **e)** Aguamiel y productos de su fermentación; y **f)** Explotación forestal, y **g)** Producción y consumo de cerveza.

<sup>100</sup> ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, “Derecho Fiscal”, Op. Cit., Cfr: pp. 150 a 160.

1978, que sirvió de marco para el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mismo que supone la entrega de recursos fiscales federales adicionales a las entidades federativas a cambio de que las mismas se adhieran al mismo.

Para adherirse se requiere de un convenio por virtud del cual la entidad federativa renuncia a recaudar determinadas contribuciones para sí misma, de manera que, en lo sucesivo, dichas contribuciones sean recaudadas para la Federación y repartidas entre las entidades federativas y municipios con menos ingresos, de conformidad con las fórmulas matemáticas previstas en la misma ley. La autoridad fiscal federal desarrolló en más de treinta años una infraestructura muy efectiva para recaudar contribuciones tanto locales como federales.

Las justificaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueden sintetizarse de la siguiente manera:<sup>101</sup>

- **Múltiple tributación:** Las competencias tributarias de los distintos órdenes de gobierno permiten cobrar contribuciones que recaen sobre la misma materia u objeto, lo cual da lugar a la doble o triple tributación, lo que a su vez puede tornar a las contribuciones desproporcionadas y contravenir lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que las contribuciones deben ser proporcionales y equitativas.
- **Diversidad de términos y procedimientos legales de cálculo y pago:** Los plazos para calcular y pagar las contribuciones Federales, así como los trámites de las entidades federativas y los municipios pueden variar entre sí, lo que en la práctica confunde a los contribuyentes. La coordinación fiscal

---

<sup>101</sup> Estos argumentos se basan en el Capítulo 9 del libro llamado *“El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI”* escrito a finales del siglo XX por el maestro Adolfo Arrijo Vizcaíno. Cfr: ARRIJOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *“El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI”*, Editorial Themis, Colección Ensayos Jurídicos, México, 1999, Cfr: pp. 597 a 643.

permite alcanzar cierto grado de uniformidad en ese aspecto, hecho que simplifica considerablemente el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

- **Competencia fiscal desleal:** Debido a que en las federaciones cada entidad federativa cuenta con su propia legislatura, gobierno y políticas públicas, las autoridades locales pueden establecer contribuciones, estímulos y exenciones fiscales que varíen entre sí y que produzcan como consecuencia incentivos para que determinados empresarios e industriales decidan trasladar sus inversiones a territorios cuyas políticas fiscales sean más favorables. Lo anterior puede provocar que existan lugares mucho más desarrollados económicamente que otros.

Las críticas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consisten en:

- **Centralismo económico:** El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal incrementa el centralismo económico en un país constituido como una Federación, al provocar que las entidades federativas y municipios no sean autosuficientes económicamente sino que dependan del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- **Principio de reserva de ley:** Los elementos esenciales de las contribuciones que son los sujetos (activo y pasivo), el objeto, la base, la tasa o tarifa y la época de pago únicamente pueden establecerse mediante ley emitida por el Congreso de la Unión, a nivel Federal, la Asamblea Legislativa, en el Distrito Federal, y los congresos o legislaturas estatales. Los demás elementos de las contribuciones pueden ser fijados por los poderes u órganos ejecutivos, sin contravenir las disposiciones de las legislaturas en relación con los elementos esenciales.

Esta situación ha perjudicado principalmente a los municipios, pues carecen de legislatura propia, ya que, si bien es cierto que el artículo 115,

fracción IV, establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, formada por las “...contribuciones, incluyendo tasas adicionales”—también se aclara—“que establezcan los Estados—por conducto de sus legislaturas—sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.”

Por si eso fuera poco, el segundo párrafo del inciso a), de la fracción IV, del mismo artículo 115, dispone que “...Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones...”; el inciso b) establece que también son ingresos municipales: “...Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados...”, y finalmente, el inciso c), versa sobre los derechos que cobran los municipios por la prestación de los servicios públicos a su cargo. El principio de reserva de ley puede provocar que el Congreso Estatal determine arbitrariamente la cuantía de las contribuciones fiscales municipales.

Actualmente, la Ley de Coordinación Fiscal contempla dos tipos de ingresos federales que se entregan a las entidades federativas y municipios:

**a) Las aportaciones federales:** Consisten en ocho fondos previstos en el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal<sup>102</sup> que, a pesar de que la

---

<sup>102</sup> **Artículo 25.-** Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes: **I.** Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; **II.** Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; **III.** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; **IV.** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; **V.** Fondo de Aportaciones Múltiples. **VI.** Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y **VII.** Fondo de

propiedad de los mismos se transmita las entidades federativas,<sup>103</sup> no pierden la naturaleza de recursos públicos federales, pues deben destinarse a fines concretos y son fiscalizables tanto por las autoridades de la Federación (SAT, SHCP, Secretaría de la Función Pública y Auditoría Superior de la Federación), como por las autoridades locales.

**b) Las participaciones federales:** Son recursos públicos federales cuya propiedad se transmite a las entidades federativas y municipios y que no deben destinarse a fines específicos ni son fiscalizables por parte de las autoridades federales.

## 2.2. Fundamentos y límites constitucionales del endeudamiento público

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, en su parte orgánica, el tratamiento que tiene la deuda pública. Por lo que respecta al nivel de Gobierno Federal,<sup>104</sup> establece que los empréstitos<sup>105</sup> sobre el crédito de la Nación sólo pueden perseguir cuatro fines: i) Ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos; ii) Propósitos de regulación monetaria aunque no produzcan un incremento en los ingresos

---

*Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.”*

<sup>103</sup> Lo que les permite disponer de esos recursos.

<sup>104</sup> Artículo 73, fracción VIII.

<sup>105</sup> No existe definición legal a nivel federal de empréstito. La Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México remite al concepto de mutuo, el cual tampoco es apropiado, como se explicará más adelante. Cfr: MÁRQUEZ ROMERO, Raúl, [Coord.] *“Enciclopedia Jurídica Mexicana”*, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editoriales Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, Tomo V, Cfr: p. 113. Sin embargo, el maestro Adolfo Arrijo Vizcaíno define a los empréstitos como: *“los créditos o financiamientos otorgados a un gobierno por un Estado extranjero, por organismos internacionales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Eximbank, Banco Mundial, etc.), por instituciones privadas de crédito extranjeras o por instituciones nacionales de crédito para la satisfacción de determinadas necesidades presupuestales, que generan para el gobierno receptor la obligación, a un cierto plazo, de restituirlos adicionados con una sobreprima por concepto de intereses y cuyo conjunto, aunado a otras disposiciones crediticias (emisión de bonos, moratorias e indemnizaciones diferidas por expropiaciones y nacionalizaciones), forma la deuda pública de un país.”* Cfr: ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *“Derecho Fiscal”*, Op. Cit., p. 85.

públicos; iii) Operaciones de conversión, y iv) Atención de alguna emergencia declarada por el Presidente de la República, con el acuerdo de los titulares de todas las dependencias federales,<sup>106</sup> incluyendo a la Procuraduría General de la República y con la aprobación de la mayoría simple de los miembros presentes del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en casos de invasión, perturbación grave a la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

El Congreso de la Unión da las bases mediante el cual el Ejecutivo Federal celebra los empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Esas bases se encuentran previstas en la Ley General de Deuda Pública actual, así como en decretos específicos que puede emitir el Congreso de la Unión.

Asimismo, la deuda pública es considerada un ingreso público porque supone la adquisición de recursos económicos para el Estado, cuyo monto debe preverse en las leyes de ingresos de la Federación, cuya vigencia es anual.<sup>107</sup> Los montos de endeudamiento Federales y para el Distrito Federal, incluyendo a los entes públicos, son autorizados por el mismo Congreso de la Unión a propuesta del Presidente de la República. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe informar al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sobre el ejercicio de la deuda pública en la capital.

---

<sup>106</sup> Que actualmente son los dieciocho secretarios(as) de Estado y el(a) Consejero(a) Jurídico(a) del Ejecutivo Federal.

<sup>107</sup> Conforme a lo dispuesto por los artículos 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42, fracciones III, IV y VI, únicamente el Presidente de la República tiene derecho a presentar la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación; debe hacerlo a más tardar el 8 de septiembre de cada año, salvo cuando inicie su encargo el primero de diciembre, en cuyo caso deberá presentarla a más tardar el 15 de diciembre. Esa iniciativa deberá ser discutida en primer lugar en la Cámara de Diputados y aprobada a más tardar el 20 de octubre, y por la de Senadores el 31 de octubre; y una vez aprobada por ambas cámaras deberá ser promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación dentro de los veinte días naturales siguientes. En caso de que el Presidente inicie su encargo el primero de diciembre y presente esa iniciativa, la Ley de Ingresos deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de diciembre.

Los Estados cuentan con facultades para legislar en materia de deuda pública, pero con algunas limitaciones a su libertad para contratar,<sup>108</sup> que consisten en que no pueden obtener recursos por parte de personas físicas o morales extranjeros, tanto del sector público como del sector privado; y limitaciones a la libertad contractual,<sup>109</sup> que suponen que el destino de los recursos obtenidos deben ser inversiones públicas productivas, la forma de pago de su deuda pública siempre debe ser en moneda nacional y verificarse dentro del territorio nacional.

Esas restricciones que tienen los Estados se extienden a sus municipios, al Distrito Federal y a las corporaciones públicas que controlen.<sup>110</sup> Las bases del ejercicio de la deuda pública, así como los conceptos de empréstitos y de inversiones públicas productivas se encuentran previstos en la legislación secundaria.

### 2.3. Regulación Federal y del Distrito Federal de la deuda pública

La Ley General de Deuda Pública, del 31 de diciembre de 1976, reformada por última ocasión, mediante decreto publicado el 21 de diciembre de 1995 constituye la principal norma en materia de endeudamiento público a nivel federal y para el Distrito Federal. Cuenta con ocho capítulos y treinta y dos artículos. Su ámbito material de validez comprende todas las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias; Distrito Federal; entidades paraestatales y fideicomisos públicos no paraestatales.

---

<sup>108</sup> **SÁNCHEZ MEDAL, RAMÓN**, *De los Contratos Civiles*, 2ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 2005, Cfr: p. 5.

<sup>109</sup> *Idem*.

<sup>110</sup> Artículos 115, primer párrafo, 117, fracción VIII, y 122, apartado H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley de Coordinación Fiscal es complementaria a la Ley General de Deuda Pública, ya que regula el endeudamiento entre niveles de gobierno dentro del contexto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Por otro lado, la Ley de Petróleos Mexicanos establece un régimen especial de deuda pública para PEMEX y sus organismos subsidiarios.

## 2.4. Análisis de la Ley General de Deuda Pública

Para proceder al análisis de esta ley, resulta conveniente abordarla por sus capítulos y explicar brevemente sus principales cualidades y defectos:

### 2.4.1. Disposiciones generales:

El primer capítulo describe su objeto y los sujetos que regula. En cuanto a su objeto, es la deuda pública, que consiste en las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos. Conforme al artículo 2° de la referida ley, constituye un 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 definición anterior de financiamiento, resulta amplia, lo que por un lado es una ventaja, ya que somete al régimen de dicha ley a la mayoría de los actos jurídicos que producen por efecto endeudar al Estado. Sin embargo, también es más amplia de lo que, de acuerdo con la Constitución, son los *“empréstitos sobre el crédito de la Nación”*, ya que considera deuda pública a otros actos jurídicos distintos a los empréstitos, como son los créditos o préstamos. Por lo tanto, si el Estado celebrara un préstamo o crédito para obtener financiamiento con base en preceptos tan amplios, no tendría que perseguir uno o más de los cuatro fines que

establece la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, descritos en el apartado 2.2. de este capítulo, de acuerdo con la terminología de la Ley General de Deuda Pública.

En cuanto a los sujetos, el artículo 1º establece que son únicamente el Poder Ejecutivo Federal y el Distrito Federal. El Ejecutivo Federal, en este caso, aunque la ley no lo precisa, actúa en nombre y representación del nivel de gobierno federal, y abarca expresamente a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, aunque excluye, por omisión legislativa, a los tribunales administrativos, otros dos Poderes de la Unión y órganos constitucionales autónomos.

Cabe destacar que ese capítulo carece de un apartado de definiciones de conceptos básicos desarrollados en la misma ley y/o utilizados en la práctica del endeudamiento público, como por ejemplo: “*empréstito*”, “*operaciones de conversión*”, “*reestructuración de la deuda*”, “*Gobierno Federal*”, “*servicio de deuda pública*”, entre otros.

#### **2.4.2. De las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:**

Las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con la Ley General de Deuda Pública tienen como finalidad aplicarla, aunque difieren en los medios para tal efecto. Dichas facultades pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

**2.4.2.1. Interpretación para efectos administrativos:** Esta facultad se ejerce por conducto del Procurador Fiscal de la Federación.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> En términos de lo dispuesto por el artículo 10, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**2.4.2.2. Expedición de disposiciones de carácter general:** Esta facultad se ejerce de manera indelegable por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, con base en las propuestas de las unidades de Crédito Público y de Planeación Económica de la Hacienda Pública.<sup>112</sup>

**2.4.2.3. Autorización:** Esta función consiste en aprobar los montos, plazos y autorizaciones de endeudamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y el Distrito Federal. Esta facultad se ejerce por conducto de la Dirección General Adjunta de Deuda Pública de la Unidad de Crédito Público de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>113</sup>

**2.4.2.4. Supervisión, control y vigilancia:** Consiste en dar seguimiento al pago del capital y los intereses en materia de deuda pública, incluso de la deuda pública de las entidades paraestatales. Se lleva a cabo por conducto de la Unidad de Crédito Público.<sup>114</sup>

**2.4.2.5. Registro:** Consiste en compilar información relacionada con los montos, plazos y autorizaciones de endeudamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y el Distrito Federal. Esta facultad se ejerce por conducto de la Dirección General Adjunta de Deuda Pública de la Unidad de Crédito Público de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>115</sup>

**2.4.2.6. Emisión de valores gubernamentales:** Esta facultad se ejerce de manera conjunta por la Unidad de Crédito Público y la Tesorería de la Federación.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> Artículos 6º, fracción XXXIV, y 17, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>113</sup> Con fundamento en el artículo 18, fracciones III y V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>114</sup> Artículo 17, fracción XXXI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>115</sup> Con fundamento en el artículo 18, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>116</sup> Artículo 11, fracciones XVI, XVII, XX, XXVIII, XLII y XLIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**2.4.2.7. Negociación, contratación y suscripción de instrumentos de deuda pública:** Esta facultad se ejerce por conducto de la Unidad de Crédito Público de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>117</sup>

**2.4.2.8. Programación:** Consiste en la elaboración de programas gubernamentales de endeudamiento público. Un programa se forma por el conjunto de recursos económicos y humanos organizados por el titular de una dependencia o entidad para el logro de un fin de interés público. Los programas son propuestos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tribunales administrativos, poderes federales y órganos constitucionales autónomos, así como por el sector público del Distrito Federal. Dichos programas son incluidos en los proyectos de presupuesto de egresos y aprobados por el Congreso de la Unión.

El Congreso de la Unión cuenta con facultades de aprobación global de la deuda pública, por lo que, si bien puede modificar las propuestas de ley de ingresos y de presupuesto de egresos, que incluyen solicitudes de autorización en materia de deuda pública, no aprueba en particular las operaciones de deuda pública. Lo anterior constituye una diferencia muy importante entre el manejo de la deuda pública federal y del Distrito Federal, por un lado, con respecto a la de los estados y municipios, por otro lado, ya que en este último supuesto, las legislaturas locales suelen contar con facultades de aprobar operaciones que generan endeudamiento público.

### **2.4.3. Programación de la deuda pública:**

El Presupuesto de Egresos de la Federación, por regla general se ejerce por programas.<sup>118</sup> Dichos programas tienen por finalidad proveer bienes y

---

<sup>117</sup> Artículo 17, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>118</sup> Salvo el caso del gasto público no programable, el cual, de conformidad con el artículo 2º, fracción XXVIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se compone de

servicios públicos a la población. El Ejecutivo Federal propone al Congreso de la Unión a través de la Iniciativa de Ley de Ingresos los montos de endeudamiento anuales. Para tal efecto, la SHCP, por conducto de la Subsecretaría de Egresos, aprueba los programas de gobierno que serán financiados, en función a la capacidad de pago del sector público.

#### **2.4.4. Contratación de los financiamientos del gobierno federal:**

Los financiamientos de la Administración Pública Federal Centralizada se contratan por conducto de la SHCP, ya que en ellos el deudor principal es el Estado y las dependencias carecen de personalidad jurídica.

#### **2.4.5. Contratación de financiamientos para entidades paraestatales:**

En cambio, por lo que respecta a las entidades paraestatales, éstas pueden contratar directamente los financiamientos. Sin embargo, en relación con los financiamientos externos, requerirán autorización expresa de la SHCP. En caso de financiamientos internos, únicamente necesitan autorización de su órgano de gobierno. Los títulos u otros documentos donde se hagan constar obligaciones de crédito interno sólo serán negociables con Sociedades Nacionales de Crédito.

#### **2.4.6. Vigilancia de las operaciones de endeudamiento:**

Esta obligación de la SHCP abarca la supervisión de que las dependencias y entidades que hayan recibido financiamiento destinen los recursos a los fines que expresamente se les haya permitido y paguen puntualmente sus obligaciones. Asimismo, consiste en la previsión de recursos suficientes en el Presupuesto de

---

las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población, como por ejemplo el pago de la deuda pública y adeudos de ejercicios fiscales anteriores, erogaciones para cubrir indemnizaciones y obligaciones que se deriven de obligaciones definitivas emitidas por autoridades competentes, incluyendo las indemnizaciones provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Egresos de la Federación para el pago de la deuda pública. La SHCP podrá comprobar mediante auditorías la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda pública.

#### **2.4.7. Registro de las obligaciones financieras:**

Este registro es doble y produce efectos declarativos. Lo llevan tanto la SHCP como las dependencias y entidades acreditadas. Debe contener información sobre las operaciones que generen deuda pública, incluyendo sus montos, destinos global y específico, plazos y modificaciones. La obligación de remitir la información a la SHCP recae en los titulares de las dependencias y entidades. En caso de que haya modificaciones, se deberá cumplir con los mismos requisitos que debieron satisfacerse para su autorización.

#### **2.4.8. Comisión Asesora de Financiamientos Externos:**

La Ley General de Deuda Pública le da una naturaleza jurídica “*sui generis*” a este órgano colegiado. Debido a que los preceptos que la regulan no han sido modificados en más de treinta años, se sigue previendo que intermediarios financieros que ya no existen como Financiera Nacional Azucarera, SA y la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, SA forman parte de la misma. Este órgano colegiado se asemeja mucho a una comisión intersecretarial.

Actualmente, dicha comisión se conforma por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoridad que la preside; el Banco de México; Nacional Financiera, SNC, IBD; el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC, IBD.; el Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC, IBD; y el organismo público descentralizado conocido como Financiera Rural, así como los miembros adicionales que invite la SHCP.

La Comisión Asesora de Financiamientos Externos es un órgano de carácter consultivo que asesora a la SHCP en el diseño de la política de endeudamiento externo; evalúa las necesidades financiamiento del sector público federal, propone medidas de coordinación entre las dependencias y entidades del sector público, y estudia programas de financiamiento externo con base en criterios de oportunidad y prelación, principalmente.

Por lo que respecta al ámbito subnacional, las comisiones intersecretariales de gasto financiamiento<sup>119</sup> llevan a cabo las funciones de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos, con respecto a la deuda interna de las entidades federativas y municipios.

## 2.5. Los títulos de deuda gubernamentales federales

Debido a que la Federación no cuenta con capital social ni con acciones, se encuentra imposibilitada jurídicamente para emitir títulos de capital. A pesar de que existen sociedades anónimas de participación estatal mayoritaria federales, a la fecha ninguna de ellas cotiza en los mercados de valores. Sin embargo, el Gobierno Federal, por sí o por conducto de sus entidades paraestatales, ha emitido y colocado exitosamente títulos de deuda tanto en el mercado interno, como en el exterior.

Entre los títulos de deuda gubernamentales federales se pueden mencionar, por lo que respecta a los emitidos por la Federación, a los Certificados de Tesorería o CETES y Bonos Gubernamentales; así como los Certificados Bursátiles, emitidos por entidades paraestatales como la Comisión Federal de Electricidad, el Fideicomiso de Fomento Minero, Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., I.B.D. y PEMEX.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Que son correlativas a la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación que existe a nivel Federal.

<sup>120</sup> Página de Internet de la Bolsa Mexicana de Valores: [http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV\\_empresa\\_emisoras/\\_rid/177/\\_mto/3/\\_url/BMVAPP/emi](http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/BMV_empresa_emisoras/_rid/177/_mto/3/_url/BMVAPP/emi)

## 2.6. La problemática de la diversidad y de la insuficiencia legislativa en los Estados

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 124 Constitucional, todas aquellas facultades no reservadas a los funcionarios federales se entienden conferidas a los estados. Una de las facultades no reservadas a la Federación es la deuda pública interna estatal y municipal.

Debido al principio de legalidad, las autoridades del sector público sólo pueden hacer lo que la ley les permite expresamente, ya que de lo contrario actuarían en exceso de facultades y no podrían fundar sus actos. Por lo tanto, en caso de controversias jurídicas, las autoridades perderían, ya que los actos no permitidos expresamente por la ley son inconstitucionales. Por esa razón los Estados cuentan con leyes en materia de deuda pública. Sin embargo, aunque en algunos casos dichas legislaciones son parecidas, debido a su soberanía y a las condiciones políticas y económicas particulares de cada estado, varían entre sí.

En este orden de ideas, sería exhaustivo describir las leyes de deuda pública de los treinta y un estados de la Federación, por lo que, para fines del presente trabajo, bastará mencionar sus principales características. En primer lugar, dichas leyes de deuda pública repiten las limitaciones constitucionales del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son la prohibición de deuda pública externa (con acreedores extranjeros, pagadera fuera del territorio nacional y/o en moneda de otros países), así como el destino de los recursos en "*inversiones públicas productivas*".

---

[sorasList.jsf](#) Cr: lista de emisoras de títulos de deuda. Página de Internet consultada el 18 de marzo de 2011.

En segundo lugar, algunas leyes locales definen “*inversiones públicas productivas*” y otras no.<sup>121</sup> Entre los estados que definen dicho concepto se encuentran Hidalgo,<sup>122</sup> Oaxaca<sup>123</sup>, Quintana Roo<sup>124</sup> y Veracruz.<sup>125</sup> Sin embargo, las definiciones no son idénticas, ni por lo que respecta a “*inversiones públicas productivas*” ni en relación con otros conceptos de importancia similar.

En la siguiente tabla, se transcriben las definiciones, tanto de deuda pública como de inversiones públicas productivas de los estados aludidos:

Estado	Definición legal de deuda pública:	Definición legal de inversiones públicas productivas:
Hidalgo	“...las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, que resulten de operaciones de endeudamiento sobre el crédito público de las entidades...” (Artículo 3º, fracción VI, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Hidalgo).	“...las destinadas a la ejecución de obras públicas, a la adquisición o manufactura de bienes, a la prestación de servicios públicos; a las operaciones de refinanciamiento y reestructuración de la deuda pública que tengan como objeto el mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la misma o cualquier otra finalidad de interés público o social, siempre que en forma directa o indirecta, inmediata o mediata, generen un incremento en los ingresos de las entidades...” (Artículo 3º, fracción XXI, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Hidalgo).
Oaxaca	“La deuda pública Estatal y Municipal, está constituida por el conjunto de obligaciones de pasivo	“Aquellas destinadas a la ejecución de obras públicas, acciones, adquisiciones o manufactura de

<sup>121</sup> Como por ejemplo las leyes de Deuda Pública de los estados de Campeche y Jalisco no definen “*inversiones públicas productivas*”.

<sup>122</sup> En el artículo 3º, fracción XXI, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Hidalgo.

<sup>123</sup> En el artículo 2º, fracción V, de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal del Estado de Oaxaca.

<sup>124</sup> En el artículo 3º, fracción XIV, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo.

<sup>125</sup> En el artículo 6º de la Ley de Deuda Pública Municipal de Veracruz del Estado de Veracruz-Llave. Aunque no se define propiamente “*inversiones públicas productivas*”, se establece una lista de los fines económicos que se consideran “*inversiones públicas productivas*”.

	<p><i>directas, indirectas o contingentes derivadas de financiamientos que se contraten por los entes públicos...</i>” [...] (Artículo 3° de la Ley de Deuda Estatal y Municipal de Oaxaca).</p> <p>Más adelante se aclara que: “Se exceptúa de lo establecido en este artículo [4°<sup>126</sup>], los contratos para prestación de servicios a largo plazo, previstos en el artículo 59 fracción XXI Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca...” (Artículo 4° de la Ley de Deuda Estatal y Municipal de Oaxaca).</p> <p>Y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca establece lo siguiente en su artículo 59, fracción XXI Bis:</p> <p><b>“Artículo 59.-</b> Son facultades de la Legislatura: [...] <b>XXI Bis.</b> Autorizar al Titular del Poder Ejecutivo, así como a los Municipios del Estado, la celebración de contratos para prestación de servicios a largo plazo, que tengan por objeto crear infraestructura pública, con la participación del sector privado. Asimismo, aprobar en el Presupuesto de Egresos correspondiente, las partidas necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas con motivo de dichos contratos, durante la vigencia de los mismos.”</p>	<p><i>bienes y prestación de servicios públicos, al mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente, ya sea mediante refinanciamientos o reestructuras financieras, o a cualquier otra finalidad de interés público o social, que en forma directa o indirecta, inmediata o mediatamente, produzcan beneficios para la población o generen un incremento en los ingresos o liberen recursos públicos para el Estado o los Municipios, incluyendo además, las acciones que se destinen para apoyar las inversiones en materia de educación, salud, comunicaciones, desarrollo regional, fomento agropecuario y forestal, turismo, cultura, pesca, seguridad pública y combate a la pobreza, que fomenten el crecimiento económico y la equidad social, o bien, aquellas acciones que permitan hacer frente a cualquier calamidad o desastre natural...</i>” (Artículo 2°, fracción V, de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Oaxaca).</p>
<p>Quintana Roo<sup>127</sup></p>	<p><i>“...las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, que resulten de operaciones de endeudamiento mediante las cuales las entidades reciban un</i></p>	<p><i>“...las destinadas a la ejecución de obras públicas, a la adquisición o manufactura de bienes, a la prestación de servicios públicos; a las</i></p>

<sup>126</sup> El artículo 4° de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Oaxaca establece una lista de causas de obligaciones contraídas por el sector público estatal y municipal que dan origen a la deuda pública.

<sup>127</sup> Las definiciones de “Empréstitos” y “Créditos” previstas en las fracciones IX y X del artículo 3° de la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo son iguales. Posiblemente por falta de técnica legislativa no se equipararon ambos conceptos en una misma definición.

	<p><i>ingreso numerario sobre el crédito público de las entidades.” (Artículo 3°, fracción VIII, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo).</i></p>	<p><i>operaciones de refinanciamiento y reestructuración de la deuda pública que tengan como objeto el mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente o de la que pretenda contraer, siempre que en forma directa o indirecta, inmediata o mediata, generen economías o ahorros en los ingresos de las entidades; Asimismo, se consideran inversiones públicas productivas para efectos de esta Ley, las que se destinen a la atención de situaciones de emergencia derivadas de desastres naturales o calamidades declaradas por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal;...” (Artículo 3°, fracción XIV, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo).</i></p>
<p>Veracruz (de Ignacio de la Llave)</p>	<p><i>“La Deuda Pública Municipal se constituirá por las obligaciones directas, indirectas y contingentes derivadas de empréstitos o créditos a cargo de las siguientes entidades públicas:</i></p> <p><i>I.- Los Municipios.</i></p> <p><i>II.- Los Organismos Descentralizados Municipales.</i></p> <p><i>III.- Las Empresas de Participación Municipal Mayoritaria.</i></p> <p><i>IV.- Los Fideicomisos en que sea Fideicomitente alguno de los Municipios del Estado.” (Artículo 2° de la Ley de Deuda Pública del Estado de Veracruz-Llave).</i></p>	<p><b>“Artículo 6°.</b> Las obligaciones de deuda pública municipal estarán invariablemente destinadas a inversiones públicas productivas, entendiéndose como tales:</p> <p><i>I.- Las que se destinen a la realización de Obras Públicas.</i></p> <p><i>II.- La adquisición de bienes inmuebles destinados a la integración de áreas de reserva urbana a que se refieren la Ley Orgánica del Municipio Libre y la Ley de Asentamientos Humanos para el Estado de Veracruz-Llave; siempre que existan planes y programas de desarrollo aprobados para la ejecución de proyectos determinados.</i></p> <p><i>III.- La construcción de mercados, centrales de abasto, rastros y otros proyectos cuyos planes de operación garanticen</i></p>

		<p><i>su carácter autorrecuperable, de conformidad con el Plan Estatal de Desarrollo.</i></p> <p><i>IV.- Las destinadas a la instalación, ampliación o mejoramiento de los servicios públicos que produzcan un ingreso municipal.”</i></p>
--	--	--

Entre los conceptos cuyas definiciones legales varían, se encuentra el de deuda pública. La importancia y gravedad de lo anterior consiste en que, más allá que algunas definiciones legales no sean de todo compatibles con la verdad, una definición arbitraria de deuda pública implica que existan actos jurídicos que en la realidad endeuden al Estado o al Municipio, pero que no produzcan efectos legales de deuda pública, lo que puede ocasionar daños económicos al sector público e inseguridad jurídica para los inversionistas privados y los gobernados.

Un ejemplo de operaciones que no se consideran deuda pública son los proyectos de prestación de servicios, comúnmente llamados “PPS”.<sup>128</sup> Otras operaciones financieras que no se consideran deuda pública, aunque en verdad lo sean, son los contratos que la ley no considera deuda pública para no darle esos efectos jurídicos. Ejemplos muy claros de este fenómeno de relativismo jurídico son varias de las excepciones al endeudamiento público previstas en el artículo 5° de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Oaxaca, que establece lo siguiente:

*“Artículo 5°. No constituyen deuda pública estatal ni municipal las obligaciones que de forma directa, indirecta o contingente contraigan los entes públicos en los siguientes casos:*

*I.- Cuando actúen como sujetos de derecho privado;*

<sup>128</sup> Ver definición y explicación de los proyectos de prestación de servicios en el Anexo 2, que contiene el glosario de definiciones.

*II.- Cuando las obligaciones a corto plazo se realicen para solventar necesidades temporales de flujo de caja y cuyos vencimientos y liquidación se realicen en el mismo ejercicio fiscal anual; y*

*III.- Cuando no se cubran los requisitos señalados en la presente Ley.*

*IV.- Cuando celebren contratos para prestación de servicios a largo plazo, previstos en el artículo 59 fracción XXI Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.*

*Tampoco constituirá deuda pública estatal ni municipal, las obligaciones que contraigan los fideicomisos a que se refiere el Capítulo VII de la presente Ley.*

*Los compromisos que conforme a los términos y condiciones de los fideicomisos a que se refiere el artículo 26 Bis de esta Ley y el Capítulo VII de la misma, asuman los Entes Públicos como obligaciones de hacer o no hacer, incluidas las obligaciones para sustituir los bienes y/o derechos, así como los flujos de efectivo derivados de los mismos, afectos al patrimonio del fideicomiso de que se trate, no constituirán deuda pública en ninguno de los casos.*

*El Estado, en los fideicomisos a que se refiere el párrafo anterior, previa autorización de la Legislatura del Estado, podrá obligarse a indemnizar de la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita que se ocasione por el incumplimiento de sus obligaciones de hacer y no hacer relacionadas con la afectación o cesión al patrimonio de los fideicomisos mencionados, de los bienes y/o derechos, así como los flujos de efectivo derivados de los mismos.”*

La primera excepción (fracción I) es preocupante, ya que no existen parámetros claros en los cuales se considere que los entes públicos actúan como sujetos de Derecho Privado, toda vez que los acreedores del sector privado siempre van a actuar como sujetos de Derecho Privado y la regulación aplicable a los actos jurídicos, será, en principio de Derecho Privado. A los entes públicos, les aplicará una regulación de Derecho Público, derivada del principio de legalidad,

consistente en que sólo pueden hacer lo que la ley les permita expresamente, inclusive cuando actúen como sujetos de Derecho Privado.

En otras palabras, un contrato de intermediación bursátil entre un municipio y una casa de bolsa se rige, en general, por disposiciones de Derecho Privado;<sup>129</sup> la casa de bolsa debe apegarse tanto a sus estatutos sociales como por la regulación administrativa que le sea aplicable<sup>130</sup> y el municipio por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado al que pertenezca, Ley Orgánica Municipal o equivalente y demás disposiciones legales y reglamentarias que rijan el patrimonio municipal, aunque actúe como un particular. Lo anterior es así, debido al principio de legalidad, que establece que el sector público, únicamente puede hacer lo que la ley le permite expresamente y debe abstenerse de hacer lo que se encuentre prohibido y lo no regulado.

La fracción II del artículo 5° de la Ley Orgánica Municipal y Estatal de Oaxaca considera que si los recursos obtenidos mediante endeudamiento se destinan a cubrir gasto corriente o pasivo circulante, no se consideran deuda pública, siempre y cuando se paguen en el mismo ejercicio fiscal. En otras palabras, puede haber deudas con un plazo de pago hasta de un año que no se consideren endeudamiento público. Por lo tanto, la deuda pública de Oaxaca siempre debe ser plurianual para considerarse como tal, a menos que no se destine a solventar necesidades temporales de flujo de caja.

Lo dispuesto por la fracción III pudiera explicarse en razón de la responsabilidad administrativa en que incurrieran los servidores públicos que contrajeran deuda pública en nombre del municipio, pero sin cumplir con las formalidades legales. En este caso son aplicables las disposiciones de responsabilidades de los servidores públicos encaminadas a la restitución de los

---

<sup>129</sup> Que son la Ley del Mercado de Valores, el Código de Comercio, el Código Civil Federal, las disposiciones emitidas por la CNBV, y las cláusulas que libremente convengan las partes.

<sup>130</sup> Disposiciones emitidas por el Banco de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y CNBV a las Casas de Bolsa.

recursos públicos e imposición de sanciones. Sin embargo, los acreedores del sector privado deben tener cuidado en que se cumplan todos los requisitos legales de la deuda pública, con la finalidad de poder cobrar de manera ágil sus créditos y préstamos y así evitar litigios innecesarios.

En relación con lo dispuesto por la fracción IV del artículo 5°, en la tabla anterior se aclara que el Congreso del Estado debe aprobar en el Presupuesto de Egresos las partidas necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas con motivo de contratos para prestación de servicios a largo plazo, que tengan por objeto crear infraestructura pública, con la participación del sector privado, durante la vigencia de esos contratos, aunque sea plurianual. Sin embargo, no se aclara en la Constitución Política del Estado de Oaxaca que dichas partidas deban ser cubiertas necesariamente con ingresos distintos a la deuda pública.

El antepenúltimo párrafo establece una quinta excepción consistente en la regulación específica de los fideicomisos bursátiles (Capítulo VII de la Ley: *“De la emisión y colocación de valores y de los fideicomisos emisores de valores y de captación de recursos”*). La regulación específica de los fideicomisos bursátiles refleja, en principio un acierto de técnica jurídica, por el tratamiento diferenciado y específico que se le da a esta fuente de financiamiento. No en todas las entidades federativas se cuenta con dicha regulación.

Los fideicomisos bursátiles de entidades federativas y municipios de Oaxaca deben ser aprobados por la legislatura en todos los casos (Artículos 36, segundo párrafo, y 38 de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Oaxaca). Dichos fideicomisos no forman parte de la Administración Pública Paraestatal ni Paramunicipal locales. Aunque el fiduciario o deudor sea una persona moral del sector privado, debe apegarse a la prohibición del artículo 117, fracción VIII, Constitucional, que consiste en que los valores emitidos no podrán ser adquiridos

por extranjeros ni pagados en moneda extranjera o fuera del territorio nacional (Artículo 37 de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Oaxaca).<sup>131</sup>

Sin embargo, a pesar de dichas virtudes del Capítulo VII, existe una disposición riesgosa del artículo 42, consistente en que: *“en virtud de que ninguna de las obligaciones a cargo de los fideicomisos a que se refiere el presente Capítulo constituye deuda pública, el riesgo de incumplimiento de las mismas correrá a cargo exclusivamente de los tenedores de los valores emitidos por dichos fideicomisos y sus acreedores.”* El riesgo consiste en que se deslinda legalmente de responsabilidad al fiduciario emisor ante la falta de pago de los valores que emitió, a pesar de que haya captado recursos a través de la emisión.

Esto se traduce en que si un inversionista adquiere valores en el mercado primario<sup>132</sup> o secundario,<sup>133</sup> se convierte en tenedor y acreedor, por lo que tiene derecho a que el emisor (institución fiduciaria) le pague los rendimientos e intereses que generen los valores colocados; sin embargo, el artículo 42 traslada el riesgo de incumplimiento del emisor a los tenedores (inversionistas) y a sus acreedores.

Esta disposición puede interpretarse dentro del contexto de la emisión bursátil que se regula. El beneficiario de la emisión es un ente público estatal (Estado, municipio u organismo descentralizado) cuyas funciones generalmente

---

<sup>131</sup> Incluso, para mayor seguridad jurídica de los inversionistas del mercado de valores, el segundo párrafo del artículo 37 de la ley mencionada establece que: *“Tanto en el acta de emisión, en su caso, como en los títulos mismos, así como en los actos jurídicos a través de los cuales se efectúe la captación de recursos, según corresponda, deberán citarse los datos fundamentales respecto a la autorización, así como la prohibición de su cesión a extranjeros, sean éstos Gobiernos, entidades gubernamentales, personas físicas o morales, u organismos internacionales. Si en tales instrumentos no se consignan dichas prevenciones, los mismos no tendrán validez alguna.”*

<sup>132</sup> Si paga el precio de colocación de los valores al fiduciario emisor. El fiduciario obtiene un ingreso y se obliga a restituir a los tenedores de los valores que emitió, dentro de un plazo, tanto el capital como los rendimientos estipulados en los valores emitidos.

<sup>133</sup> El inversionista que adquirió los valores desde la primera colocación los enajena a otro inversionista al precio de mercado de ese momento, que puede ser menor o mayor al importe de la colocación. Ese tercero adquirente se convierte en tenedor de los valores que compró y tiene derecho a que el fiduciario emisor le pague los rendimientos de los valores y el capital estipulado en los mismos al vencimiento del plazo. Asimismo, también tiene derecho de enajenar los valores durante la vigencia del plazo de amortización.

no son comerciales,<sup>134</sup> a diferencia de las actividades de la mayoría de los emisores que cotizan en las bolsas de valores. Dicho ente público actúa como fideicomitente y fideicomisario, ya que, por un lado aporta al fiduciario recursos públicos provenientes de ingresos para pagar el monto y los rendimientos de la emisión, y por otro recibe, por conducto del fiduciario emisor, los recursos privados<sup>135</sup> provenientes de la colocación de valores. Los recursos captados deben ser destinados al cumplimiento de funciones públicas.

Sin embargo, si la institución fiduciaria emisora recibió recursos públicos que fueron aportados al patrimonio del fideicomiso, no existe justificación para que no asuma el riesgo de incumplimiento de obligaciones estipuladas en los valores que emitió.

En el penúltimo párrafo del artículo 5° de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Oaxaca aparece otra excepción encaminada a los fideicomisos de administración, pago y garantía de pago del financiamiento público, que se regulan en el artículo 26 Bis de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Oaxaca. Dichos fideicomisos no deben ser paraestatales ni paramunicipales. Incluso, al igual que los fideicomisos bursátiles antes analizados, quedan exceptuados de la Ley que regula los Fideicomisos con Participación Estatal de Oaxaca, lo que genera inseguridad jurídica. En dichos fideicomisos el deudor es la institución fiduciaria, y por tal motivo, se considera que no generan deuda pública.

Por lo que se refiere a los conceptos de *“inversiones públicas productivas”*, son demasiado amplios, de tal manera que prácticamente cualquier fin al que se destinen los recursos recibidos se consideran *“inversiones públicas productivas”*. Dichos fines son los siguientes:

---

<sup>134</sup> Un ejemplo de función comercial pudiera ser la de los mercados públicos y centrales de abasto municipales, previstos en el artículo 115, fracción III, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>135</sup> Por regla general, ya que los inversionistas del mercado primario de valores en su mayoría son particulares.

- a) Ejecución de obras públicas:** Supone la construcción, modificación, reparación y demolición de bienes inmuebles destinados a la prestación de servicios públicos o a infraestructura. Las obras públicas casi siempre benefician a la colectividad. Por ejemplo las carreteras y los puentes comunican lugares; el alcantarillado evita inundaciones y contribuye a la mayor limpieza de una localidad; los hospitales y escuelas públicos, aunque no le proporcionen ingresos al sector público, casi siempre contribuyen a un mayor bienestar social.
- b) Adquisición o manufactura de bienes:** En principio, este rubro abarcaría tanto gasto corriente como gasto de inversión. Generalmente se aclara que dichas adquisiciones deben producir beneficios para la población o generar un incremento en los ingresos públicos.

No todas las leyes estatales de deuda cuentan con una categoría de adquisición o manufactura de bienes tan amplia. En el caso de Veracruz, el artículo 6º, fracción II, de su Ley de Deuda Pública Municipal establece que la adquisición debe ser de “...*bienes inmuebles destinados a la integración de áreas de reserva urbana a que se refieren la Ley Orgánica del Municipio Libre y la Ley de Asentamientos Humanos para el Estado de Veracruz-Llave; siempre que existan planes y programas de desarrollo aprobados para la ejecución de proyectos determinados...*” para ser considerada como “*inversión pública productiva*”.

- c) Prestación de servicios públicos:** Existen servicios públicos que no siempre son onerosos para todos sus destinatarios, por ejemplo el alumbrado público, la educación, seguridad pública y salud prestados por el sector público. Existen otros que sí son onerosos para los destinatarios, como el de suministro de agua y cementerios. En principio, por los servicios

públicos onerosos se cobran derechos,<sup>136</sup> que deben alcanzar para cubrir el costo del servicio.

En caso de servicios públicos impropios,<sup>137</sup> como los mercados públicos y centrales de abasto, el sector público puede obtener una utilidad, ya que se le permite cobrar prestaciones que superen en cuantía el costo del servicio. En este último caso, sería evidente la inversión pública productiva a favor del sector público.

En los demás casos, la inversión pública productiva se muestra en relación con los beneficios a la comunidad. La mejoría de los servicios públicos contribuye a que la población obtenga satisfactores cubiertos con el gasto público, y de esa manera pueda utilizar sus ingresos en gastos personales que contribuyan a la generación de empleos y desarrollo de la economía en su conjunto. Una vez desarrollada más la economía, el sector público puede incrementar impuestos, ya que la capacidad contributiva de los gobernados aumentó, debido a los servicios públicos de mejor calidad, que reducen los gastos de la población.

Sin embargo, este incremento en la calidad de vida de la comunidad que justifique y posibilite la mayor recaudación fiscal, es una consecuencia indirecta y a largo plazo de la inversión en servicios públicos.

**d) Operaciones de refinanciamiento y reestructuración de la deuda pública que tengan como objeto el mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la misma o cualquier otra finalidad de interés público o social:** Este rubro supone, en esencia, pagar una deuda anterior con una nueva, ya sea mediante la modificación de un título o contrato existen o la celebración de uno nuevo que complemente o sustituya al

---

<sup>136</sup> Que son contribuciones fiscales.

<sup>137</sup> Son impropios porque no los presta directamente el sector público, sino porque los puede llevar presta un particular, sin perjuicio de que la autoridad le pueda fijar precios o tarifas.

anterior. De ninguna manera deberían ser catalogadas estas operaciones como *“inversiones públicas productivas.”*

- e) **Otras acciones que se destinen para apoyar las inversiones en materia de educación, salud, comunicaciones, desarrollo regional, fomento agropecuario y forestal, turismo, cultura, pesca, seguridad pública y combate a la pobreza, que fomenten el crecimiento económico y la equidad social:** Este rubro es congruente con una definición adecuada de *“inversiones públicas productivas”*, ya que supone el impulso del progreso económico, y en esa medida, el cumplimiento de los programas emanados de los planes de desarrollo municipales, estatales, del Distrito Federal en su caso, y nacional.
- f) **Acciones que permitan hacer frente a cualquier situación de emergencia declarada por el Ejecutivo Federal, calamidad o desastre natural:** Este aspecto no debe ser considerado como parte de la definición de *“inversión pública productiva”*, ya que su finalidad consiste en atenuar efectos destructivos, evitar mayores pérdidas, reconstruir la infraestructura, así como reparar los daños causados para que la comunidad o comunidades afectadas recuperen, en la medida de lo posible, la situación en la que se encontraban antes del desastre, calamidad o situación de emergencia.

Por otro lado, el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza únicamente al Ejecutivo Federal para contraer deuda pública en caso de emergencias;<sup>138</sup> y los artículos 117,

---

<sup>138</sup> **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 [...] contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.” [...] Por su parte, el artículo 29, en su primer párrafo, dispone: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la*

fracción VIII, y 122, apartado H, establecen que las entidades federativas y municipios no pueden contraer deuda pública sino cuando las destinen a “*inversiones públicas productivas*”. Por lo tanto, no resulta válido que las leyes locales definan “*inversiones públicas productivas*” de una manera tan amplia.

Es una realidad que cada vez con mayor frecuencia ocurren desastres naturales en el país y que la reparación de los daños de esos desastres es costosa, tanto para la federación como para las entidades federativas y municipios; sin embargo, ya existen mecanismos presupuestarios para facilitar la reparación de esos daños en la Ley General de Protección Civil<sup>139</sup> y las Reglas de Operación del Fondo Nacional de Desastres Naturales.<sup>140</sup>

Otra crítica que puede hacerse a las leyes estatales de deuda pública consiste en que, en casos como Hidalgo y Quintana Roo, se crearon institutos para el financiamiento del Estado, que, en el caso de Hidalgo es un “...*organismo descentralizado de la administración pública estatal, que tiene atribuciones para contratar deuda destinada para proyectos de inversión pública productiva, para asistir a las entidades en el acceso a financiamiento, y para diseñar e instrumentar mecanismos financieros para Proyectos Público Privados.*”<sup>141</sup> Y en el caso de Quintana Roo, de acuerdo con el artículo 12 Bis de su ley de deuda pública:

**“Artículo 12 Bis.-** *El Instituto [para el Desarrollo y Financiamiento del Estado de Quintana Roo] es la primera instancia para que el Estado, organismos descentralizados estatales, Empresas de participación*

---

*República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.”*

<sup>139</sup> Artículos 4º, fracciones II y IV, 12, fracciones X, XIII, XIV y XV, 30, fracción III y 33 de la Ley General de Protección Civil.

<sup>140</sup> Publicadas en el DOF el 27 de mayo de 2009.

<sup>141</sup> Artículos 3º, fracción II, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo.

*mayoritaria Estatal y los fideicomisos en que el fideicomitente sea alguna de las entidades antes señaladas, puedan contratar deuda.*

*Estas entidades podrán contratar deuda de manera independiente al Instituto, cuando acrediten ante la legislatura, contar con una opción menos onerosa de la que le propone el Instituto o que éste haya expresado su opinión en el sentido de que financieramente la entidad no garantiza plenamente las condiciones de cumplimiento oportuno y total del financiamiento solicitado.*

*Tratándose de los Municipios, organismos descentralizados municipales, empresas de participación mayoritaria municipal y los fideicomisos en que el fideicomitente sea alguna de las entidades municipales señaladas en el presente párrafo, podrán, después de haber escuchado la opinión del Instituto, contratar deuda o financiamiento con otra Institución, diferente al Instituto, obteniendo la autorización de la Legislatura.*

*Para tal efecto, la Legislatura podrá escuchar la opinión del Instituto.”*

Por lo tanto, estos institutos son auténticos intermediarios financieros. De acuerdo con los artículos 73, fracción X, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la regulación de la intermediación financiera se encuentra reservada al Congreso de la Unión, por lo que dichos institutos corren el riesgo de ser declarados inconstitucionales, a pesar de que su actividad, desde un punto de vista meramente económico, pudiera ser útil en la práctica.

## 2.7. La práctica en la actualidad

La deuda pública, en teoría, es la manera excepcional de resolver un problema de liquidez del sector público, pero en la práctica es una actividad ordinaria. ¿Por qué? Porque el sector público no cuenta con recursos propios suficientes para hacer frente a sus obligaciones. Los recursos fiscales no son

suficientes. ¿Y por qué no? Porque las obligaciones del sector público son muy numerosas y los recursos provenientes de contribuciones fiscales no alcanzan para cumplirlas.

Estas obligaciones del sector público se desprenden de las constituciones, leyes federales y locales, así como planes de desarrollo de los municipios y entidades federativas, pero también, y de manera indirecta, de las promesas políticas.<sup>142</sup> Así es, el cumplimiento de promesas políticas se traduce en reformas legales y constitucionales que incrementan las obligaciones del sector público con respecto a cierta categoría de electores. Por ejemplo: determinados diputados de algún partido político prometen a los campesinos incrementar los subsidios y beneficios para ellos. En otras palabras, les prometen que el sector público va a resolver sus problemas de índole privado, como alimentación y financiamiento a sus actividades.

Una vez que esos políticos ganan las elecciones, los campesinos organizan manifestaciones para presionarlos en el cumplimiento de sus promesas. Esa presión, en la mayoría de los casos, desemboca en reformas que incrementan el gasto público, sin que aumenten los ingresos fiscales, o los productos y utilidades de las empresas públicas, para cubrirlo. Por tal motivo surgen los déficits presupuestarios y la manera de cubrirlos es mediante la deuda pública.

¿Pero por qué los políticos hacen tantas promesas y tan costosas? La respuesta es simple: porque en un sistema democrático multipartidista, los partidos políticos compiten entre sí por ganar las elecciones. Las promesas políticas se traducen en expectativas de ganar votos. En otras palabras, los políticos prometen políticas públicas a cambio de votos. Generalmente, mientras más prometen, más votos ganan, y el candidato que obtiene más votos gana las

---

<sup>142</sup> Muchas promesas políticas se incorporan expresamente en los planes de desarrollo de los municipios y entidades federativas. Debido a la integración pluripartidista de los ayuntamientos, para el logro de acuerdos y gobernabilidad del municipio, se incluyen promesas políticas de más de un partido político, cuyo cumplimiento, incrementa el gasto público.

elecciones, lo que le permite acceder al poder. Para mantener y acrecentar su poder, se repite la misma historia.

Todos los municipios mexicanos cuentan con un ayuntamiento, que es el cuerpo colegiado formado por el Presidente Municipal, los síndicos y los regidores.<sup>143</sup> Aunque el Presidente Municipal sea el principal funcionario público y pertenezca a determinado partido político, las decisiones municipales son tomadas por la mayoría de los regidores, que pertenecen a más de un partido político. Incluso, conforme al artículo 115, fracción VIII, Constitucional, en todos los municipios se encuentra incorporado el principio de representación proporcional, lo que supone la existencia de regidores plurinominales.<sup>144</sup>

En este sentido, un municipio tiene la presión no sólo de cumplir las promesas políticas del partido al que pertenezca el Presidente Municipal, sino de satisfacer a prácticamente todos los partidos políticos representados en el ayuntamiento, ya que en caso de que el Presidente Municipal no acceda a dichas demandas políticas y sociales, corre el riesgo de que su administración se paralice por falta de acuerdos.

Como se comentó en la introducción a este capítulo, estados como Aguascalientes y Zacatecas enfrentan problemas de deuda pública, principalmente con los bancos, ya que para financiar su administración, e incluso su gasto corriente<sup>145</sup> —como señalan las mismas noticias— recurren a contratos de préstamo y de apertura de crédito bancarios.

Esto ha dado lugar a que, en caso de incumplimiento por parte de las entidades federativas y los municipios, además de ser demandados ante las

---

<sup>143</sup> LÓPEZ SOSA, Eduardo, *“Derecho Municipal Mexicano”*, Editorial Porrúa y Universidad Anáhuac México Norte, México, p. 18.

<sup>144</sup> Elegidos de acuerdo con el sistema de listas, igual que los diputados plurinominales.

<sup>145</sup> El pago de nómina o salarios de los servidores públicos se considera gasto corriente, en oposición a gasto de capital y del gasto destinado a la amortización de la deuda pública. El gasto corriente supone un pasivo circulante a cargo del sector público, ya que implica el cumplimiento de obligaciones permanentes de pago a muy corto plazo.

autoridades correspondientes, la información sobre su falta de pago sea transmitida por parte de los bancos acreedores a las sociedades de información crediticia.<sup>146</sup> La consecuencia es que las instituciones financieras que analizan solicitudes de financiamiento del Distrito Federal, los estados y municipios, consultan a las sociedades de información crediticia y se enteran del incumplimiento.

Si tomamos como ejemplo a las instituciones de crédito como posibles acreditantes o prestamistas de los municipios, el artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito obliga a los bancos a “...estimar la viabilidad de pago de los [créditos] por parte de los acreditados o contrapartes, valiéndose para ello de un análisis a partir de información cuantitativa y cualitativa, que permita establecer su solvencia crediticia y capacidad de pago en el plazo previsto del crédito...”

El problema se complica si consideramos que para las operaciones de refinanciamiento o reestructuración de la deuda pública, los gobernantes piensen en recurrir a créditos de otros bancos, y que dichos bancos están obligados a negárselos con base en lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito y la información proporcionada por las sociedades de información crediticia. Lo anterior es así porque, en el fondo, no existe razón para que las personas morales públicas reciban un tratamiento privilegiado en el mercado financiero con respecto a las compañías privadas.<sup>147</sup>

Asimismo, en términos de lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, los contratos o las pólizas en los que se hagan constar los créditos que otorguen las instituciones de crédito, junto con los estados de

---

<sup>146</sup> El duopolio formado por Círculo de Crédito, S.A. y Buró de Crédito, S.A.

<sup>147</sup> Lo anterior en apego al lineamiento I, apartado F, de los Lineamientos de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Propiedad del Estado (2005), que establece que el marco legal debe garantizar que las corporaciones públicas enfrenten condiciones de competitividad por lo que respecta al acceso del financiamiento público. En consecuencia, su relación con las instituciones de banca de desarrollo y demás entidades paraestatales debe basarse en motivos meramente comerciales, y por mayoría de razón, deben competir en las mismas condiciones que los acreditados del sector privado.

cuenta certificados por el contador facultado por el banco acreedor, serán títulos ejecutivos, sin necesidad de reconocimiento de firma por parte del(los) deudor(es) ni de otro requisito. Dicho estado de cuenta certificado por el contador hará fe, salvo prueba en contrario, en los juicios respectivos para la fijación de los saldos resultantes a cargo de los acreditados o de los mutuatarios.

El estado de cuenta certificado del adeudo, deberá contener, en lo conducente: (i) nombre del acreditado; (ii) fecha del contrato; (iii) notario y número de escritura, en su caso; importe del crédito concedido; (iv) capital dispuesto; (v) fecha hasta la que se calculó el adeudo; (vi) capital y demás obligaciones de pago vencidas a la fecha del corte; (vii) las disposiciones subsecuentes que se hicieron del crédito, en su caso; (viii) tasas de intereses ordinarios que aplicaron por cada periodo; (ix) pagos hechos sobre los intereses, especificando las tasas aplicadas de intereses y las amortizaciones hechas al capital; (x) intereses moratorios aplicados y (xi) tasa aplicable por intereses moratorios.

La importancia de que los contratos de apertura de crédito o mutuo, junto con su estado de cuenta certificado, sean títulos ejecutivos consiste en que el acreedor puede demandar al deudor en la vía ejecutiva mercantil. Las principales ventajas del juicio ejecutivo mercantil con respecto a los juicios ordinarios mercantiles, consiste en la brevedad de los términos o plazos judiciales, y en que el acreedor puede embargar<sup>148</sup> bienes del deudor desde el emplazamiento.<sup>149</sup> El embargo permite garantizar al acreedor el pago total o parcial de su deuda durante el juicio.

---

<sup>148</sup> El artículo 1392 del Código de Comercio es del tenor literal siguiente: *“Presentada por el actor su demanda acompañada del título ejecutivo, se proveerá auto, con efectos de mandamiento en forma, para que el deudor sea requerido de pago, y no haciéndolo se le embarguen bienes suficientes para cubrir la deuda, los gastos y costas, poniéndolos bajo la responsabilidad del acreedor, en depósito de persona nombrada por éste.”*

<sup>149</sup> En el caso de deudores del sector público, sólo se podrían embargar sus bienes sujetos al régimen de dominio privado, ya que los bienes sujetos al régimen del dominio público son inembargables.

Los bancos o instituciones de crédito pueden celebrar varios tipos de contratos de apertura de crédito,<sup>150</sup> en función de las necesidades del deudor. Generalmente los créditos de deuda pública son simples, aunque pudieran ser también refaccionarios<sup>151</sup> y de habilitación o avío.<sup>152</sup> La Ley de Instituciones de Crédito, en su artículo 66, establece obligaciones adicionales a las previstas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en caso de créditos refaccionarios y de habilitación o avío en que los bancos funjan como acreditantes:

**“Artículo 66.-** Los contratos de crédito refaccionario y de habilitación o avío, que celebren las instituciones de crédito, se ajustarán a lo dispuesto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y a las bases siguientes:

**I.** Se consignarán, según convenga a las partes y cualquiera que sea su monto, en póliza ante corredor público titulado, en escritura pública o en contrato privado, que en este último caso se firmará por triplicado ante dos testigos y se ratificará ante notario público, corredor público titulado, juez de primera instancia en funciones de notario o ante el encargado del Registro Público correspondiente;

**II.** Sin satisfacer más formalidades que las señaladas en la fracción anterior, se podrán establecer garantías reales sobre bienes muebles o inmuebles, además de los que constituyen la garantía propia de estos créditos, o sobre la unidad agrícola, ganadera o de otras actividades primarias, industrial, comercial o de servicios, con las características que se mencionan en el artículo siguiente;

**III.** Los bienes sobre los cuales se constituya la prenda, en su caso, podrán quedar en poder del deudor en los

---

<sup>150</sup> Dichos contratos se explican de manera detallada en el Anexo 2.

<sup>151</sup> **“Artículo 323 [de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito].-** En virtud del contrato de crédito refaccionario, el acreditado queda obligado a invertir el importe del crédito precisamente en la adquisición de aperos, instrumentos, útiles de labranza, abonos, ganado, o animales de cría; en la realización de plantaciones o cultivos cíclicos o permanentes; en la apertura de tierras para el cultivo, en la compra o instalación de maquinarias y en la construcción o realización de obras materiales necesarias para el fomento de la empresa del acreditado.”

<sup>152</sup> **“Artículo 321 [de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito].-** En virtud del contrato de crédito de habilitación o avío, el acreditado queda obligado a invertir el importe del crédito precisamente en la adquisición de las materias primas y materiales y en el pago de los jornales, salarios y gastos directos de explotación indispensables para los fines de su empresa.”

*términos establecidos en el artículo 329 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;*

*IV. El deudor podrá usar y disponer de la prenda que quede en su poder, conforme a lo que se pacte en el contrato, y*

*V. Podrá exceder del cincuenta por ciento la parte de los créditos refaccionarios que se destine a cubrir los pasivos a que se refiere el párrafo segundo el artículo 323 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sólo en los casos que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores autorice a la institución de crédito para ello, siempre que se acredite el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 65 de esta Ley.”*

Los créditos refaccionarios y de habilitación o avío podrían ser utilizados para financiar inversiones públicas productivas, aunque, por la naturaleza de esos créditos, tendrían que ser destinados a inversiones públicas productivas encaminadas a desarrollos agrícolas, ganaderos e industriales del municipio.

Supongamos que el deudor es un municipio o entidad paramunicipal. No existe mayor comentario ni crítica sobre las formalidades que debe revestir el contrato, previstas en la fracción I, del artículo 66 de la Ley de Instituciones de Crédito, antes transcrito. En relación con las garantías, éstas deben constituirse sobre bienes del dominio privado, que son gravables y enajenables,<sup>153</sup> con la finalidad de facilitar su ejecución en caso de incumplimiento del deudor. Para tal efecto, la institución pública deudora podrá constituir prenda sobre bienes muebles de su propiedad, e incluso prenda sin transmisión de posesión,<sup>154</sup> para poder seguir utilizando esos bienes en el desarrollo de una actividad económica productiva.

---

<sup>153</sup> A diferencia de los bienes del dominio público, que son inalienables e imprescriptibles y no se pueden gravar o afectar en garantía.

<sup>154</sup> Por naturaleza los bienes dados en prenda se entregan al acreedor. Sin embargo, existen contratos de prenda sin transmisión de posesión, como por ejemplo el regulado en el artículo 329 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que establece que: “*En los casos de créditos refaccionarios o de habilitación o avío, la prenda podrá quedar en poder del deudor. Éste se considerará, para los fines de la responsabilidad civil y penal correspondiente, como depositario judicial de los frutos, productos, ganados, aperos y demás muebles dados en prenda.*”

Por lo que respecta al financiamiento por parte del Mercado de Valores, actualmente es más común que los estados y el Distrito Federal emitan instrumentos de deuda pública que sean colocados en las bolsas de valores, debido a que cuentan con más recursos que los municipios. Son pocos los municipios que han emitido estos instrumentos, y los que lo han hecho, han garantizado las emisiones con participaciones federales, debido a la creciente dependencia con respecto a la Federación, explicada en párrafos anteriores.

No obstante, de acuerdo con el licenciado Guillermo Uribe Lara,<sup>155</sup> a partir del año 2000 se adoptó un nuevo esquema de garantía y fuente de pago para el financiamiento público, consistente en un fideicomiso de administración y fuente de pago denominado Fideicomiso Maestro.

Ese fideicomiso ha fungido como modelo para los demás fideicomisos que son utilizados para el financiamiento del sector público local; aunque también se ha conservado el mecanismo tradicional del endeudamiento público directo. De esta manera, el licenciado Uribe Lara clasifica a los financiamientos bursátiles como directos e indirectos. Los primeros son aquellos en que las entidades federativas o municipios se constituyen en deudores personalmente.

Esta posibilidad se encuentra expresamente prevista en la Ley del Mercado de Valores a través de la figura de los certificados bursátiles, que pueden ser emitidos por personas morales, nacionales o extranjeras con legitimación para suscribir títulos de crédito, como los municipios. Los certificados bursátiles son: *“títulos de crédito que representan la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo a cargo de personas morales o de un patrimonio afecto en*

---

<sup>155</sup> **URIBE LARA, GUILLERMO**, *El Financiamiento de los Estados. Comentarios relacionados con las emisiones y bursatilizaciones de estados mexicanos*, en [Coord.] ENRÍQUEZ ROSAS, JOSÉ DAVID; [Comp.] ÁLVAREZ MACOTELA, OSCAR, et al., *Derecho Bursátil Contemporáneo. Temas Selectos*. Editorial Porrúa e Instituto Tecnológico Autónomo de México, Escuela Libre de Derecho y Universidad Panamericana, Cfr: Pág. 63.

*fideicomiso*.<sup>156</sup> En cuanto al momento de su pago, podrán ser preferentes, subordinados o tener otra prelación.

Los financiamientos bursátiles indirectos, de acuerdo con Uribe Lara, son aquellos que se obtienen por medio de un fideicomiso bursátil.<sup>157</sup> Sin embargo, no debemos confundir esta clasificación doctrinal con las clasificaciones legales de los estados, que consideran endeudamiento público indirecto a la deuda pública contraída por entidades paraestatales o paramunicipales. Los fideicomisos bursátiles a los que recurren los municipios, generalmente no son entidades paraestatales.

La figura del fideicomiso público no paraestatal actualmente se regula en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento,<sup>158</sup> aunque no así en todas las leyes locales de presupuesto, lo que complica considerablemente la seguridad jurídica en el manejo de la deuda pública local, ya que en un fideicomiso de administración, el municipio transmite la propiedad o titularidad de ciertos activos a una institución fiduciaria, generalmente un banco, tanto público como privado, o una casa de bolsa, para que dicho intermediario financiero invierta esos recursos y obtenga rendimientos para pagar la deuda.

En este caso, el fiduciario es el emisor de valores, generalmente certificados bursátiles conocidos como Certificados de Capital de Desarrollo (CKDs), y también es el obligado a pagar. Por lo tanto, como la deuda pública es aquella en que alguna persona moral del sector público es el deudor, este mecanismo de financiamiento no se considera deuda pública, ya que el deudor es el fiduciario: una institución de crédito o una casa de bolsa. El problema que surge

---

<sup>156</sup> Artículo 62 de la Ley del Mercado de Valores.

<sup>157</sup> *"Toca en turno la explicación de lo que consideramos como financiamientos bursátiles indirectos, mediante los cuales los Estados se allegan de recursos, utilizando mecanismos indirectos de financiamiento. Hemos presenciado en el mercado de valores, diversas emisiones cuyos emisores no han sido los propios Estados, sino que han utilizado fideicomisos emisores de valores en los cuales se han constituido como fideicomitentes, afectando diversos tipos de ingresos,..."*, Cfr: **URIBE LARA, GUILLERMO**, Op. Cit., Pág. 69.

<sup>158</sup> En los artículos 9, 11 y 12 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 213 a 222 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

es el control sobre el destino de los recursos captados en los mercados de valores.

Esto puede ser explicado de una manera más gráfica: Un municipio necesita liquidez para cumplir con sus obligaciones. Para tal efecto recurre a una institución fiduciaria (banco o casa de bolsa). Le transmite la propiedad de ciertos activos idóneos para ser invertidos en el mercado de valores, como son las participaciones federales, en la mayoría de los casos, o los ingresos fiscales obtenidos.<sup>159</sup> El fiduciario emite certificados bursátiles y los coloca en el mercado de valores. Una vez colocados, obtiene recursos económicos que entrega al municipio fideicomisario.

Finalmente, conviene recordar que existe una tendencia general de que la deuda pública cuyo plazo de pago exceda del periodo constitucional del ayuntamiento, es decir, de los tres o cuatro años que, dependiendo de cada Estado, requiera de la aprobación de dos tercias partes de los miembros del ayuntamiento. Una vez aprobado el instrumento de deuda pública municipal, se registra.

## 2.8. Experiencia de algunos municipios que han emitido deuda pública de manera exitosa

En el Corolario del artículo intitulado *“Financiamiento de los Estados. Comentarios relacionados con las emisiones y bursatilizaciones de estados mexicanos”*, publicado en el año 2008, el licenciado Guillermo Uribe Lara, sostiene que: *“Los esquemas tradicionales de financiamiento bursátil directo—como los utilizados por Aguascalientes y Zacatecas—han demostrado ya su agotamiento,*

---

<sup>159</sup> El derecho de cobro de las contribuciones fiscales no se puede transmitir al sector privado, ya que deriva de la potestad tributaria inherente al sector público. Sólo es transmisible entre los sujetos activos de las contribuciones: Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios y organismos fiscales autónomos como el IMSS y el INFONAVIT, en los casos permitidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes, y mediante convenios de coordinación fiscal.

*pues implican la generación de deuda pública, con la cual se limita la capacidad de manejo de recursos disponibles, pues normalmente se les ha vinculado con las Participaciones Federales.*<sup>160</sup>

Sin embargo, el mismo autor también advierte que las “...Nuevas estructuras de financiamiento—también—han demostrado lo incipiente del mercado de financiamiento bursátil indirecto, [por lo que] debemos procurar que el orden legal estatal, los actos jurídicos que implementen las estructuras de financiamiento y los mecanismos de pago, den certeza a los inversionistas del mercado...”.

Además de procurar la certeza para el inversionista, en el caso de los municipios existe la necesidad de lograr la certeza para sus mismos gobernados, en razón de sus funciones públicas. Por lo tanto, la transparencia y claridad legal del financiamiento bursátil municipal se basa en una doble exigencia: i) la transparencia en el ejercicio del gasto público y ii) la transparencia en la administración de los recursos captados a través del mercado de valores.

A pesar de que los mecanismos de financiamiento, ya sean directos o mediante fideicomisos, sigan siendo defectuosos, ambos siguen utilizándose en la práctica. Prueba de ello son las calificaciones de valores hechas a algunos municipios mexicanos como Guadalajara (Jalisco), Monterrey (Nuevo León) y Naucalpan de Juárez (Estado de México), por instituciones calificadoras de valores como Fitch México, SA de CV y Financial Institutions Group Moody's de México SA de CV.<sup>161</sup> Estas clasificaciones se hacen previamente a las emisiones y colocaciones de valores.

Por lo que respecta a la figura del fideicomiso, este contrato sigue utilizándose. En este caso, las ventajas son las siguientes:

---

<sup>160</sup> Op. Cit., p. 78.

<sup>161</sup> Página de Internet oficial de la Bolsa Mexicana de Valores, a través de la herramienta de “búsqueda avanzada”: <http://www.bmv.com.mx/> Consultada el 18 de marzo de 2011.

- Que el fiduciario se constituye en deudor de los valores emitidos. El municipio, al transferir los activos al fideicomiso se vuelve acreedor de la institución fiduciaria, a menos que acuerde el pago de honorarios fiduciarios y gastos del fideicomiso a plazo, en cuyo caso contrae deuda pública con la institución fiduciaria, y sería tanto acreedor como deudor.
- Que el fiduciario cuenta con los conocimientos, experiencia y medios técnicos para cumplir de manera satisfactoria con el contrato de fideicomiso de administración. En cambio, el municipio, no es un intermediario ni especialista en materia financiera, por lo que requiere la aprobación del ayuntamiento y en algunos casos de la legislatura estatal para solicitar autorización para el endeudamiento público. Los políticos no siempre son especialistas en la materia bursátil, como deben serlo los delegados fiduciarios de los bancos y casas de bolsa.
- Que al ser el fiduciario el deudor, no se encuentra limitado por lo previsto en el artículo 117, fracción VIII, Constitucional. Por lo tanto, los valores pueden cotizarse en bolsas de valores en el extranjero o ser adquiridos por extranjeros en México. No obstante, la desventaja de esta situación es la falta de seguridad jurídica, derivada de que las leyes estatales son omisas y no hay jurisprudencia al respecto, por lo que se corre el riesgo de que el endeudamiento en moneda extranjera y/o con acreedores extranjeros podría considerarse fraude a la ley.

En estos casos, en la Bolsa Mexicana de Valores aparece como emisor la institución fiduciaria, por lo que resulta difícil determinar en qué casos el fideicomitente es un municipio. Para conocer quién es el fideicomitente y fideicomisario se debe revisar la información correspondiente al prospecto de colocación y a la emisión.

Una característica fundamental de los municipios que han emitido y colocado valores de manera exitosa en la Bolsa Mexicana de Valores, ya sea directamente o mediante fideicomisos, es que son municipios urbanos y metropolitanos.<sup>162</sup>

La diferencia entre un municipio urbano y uno metropolitano, de acuerdo con el licenciado Eduardo López Sosa consiste en que el primero únicamente cuenta con una sola ciudad que no está conurbada con la de otro municipio o el Distrito Federal; por ejemplo el municipio de Benito Juárez en el Estado de Quintana Roo y el municipio de Acapulco en el Estado de Guerrero. En cambio, un municipio metropolitano es aquel cuya cabecera municipal se encuentra conurbada con la cabecera de uno o más municipios, como por ejemplo: Guadalajara, Monterrey y Naucalpan de Juárez.

Los municipios semiurbanos y rurales no son todavía idóneos para participar en el mercado de valores, aunque debido a la tendencia expansiva de dicho mercado, tal vez algún día puedan emitir y colocar valores de manera exitosa. A diferencia de los municipios urbanos y metropolitanos, en ellos la actividad económica no es tan intensa y su administración pública no es lo suficientemente compleja como para que requirieran un flujo de recursos semejante al que necesitan los municipios urbanos y metropolitanos.

---

<sup>162</sup> “Los municipios en México, en atención a diversos factores de identificación, se clasifican en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, en función de los siguientes indicadores: principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuestos de ingresos y egresos y las características de sus centros de población, sobre todo de la cabecera municipal...”, **LÓPEZ SOSA, EDUARDO**, *Derecho Municipal Mexicano*, Op. Cit., p. 21.

### Capítulo 3. Alternativas de solución del problema

En la sección de “DINERO” del periódico Excelsior del lunes 28 de marzo de 2011 apareció un artículo titulado: “Estados solicitan créditos” con un subtítulo que reza: “Aproximadamente 15 entidades federativas solicitaron nuevos préstamos para cubrir su gasto”. Al preguntarme sobre si los recursos obtenidos mediante los créditos serían destinados a inversiones públicas productivas, en términos de lo dispuesto por el artículo 117, fracción VIII, Constitucional, el primer párrafo de la noticia aclara que los créditos fueron solicitados por las entidades federativas: “Con el objetivo de financiar su gasto operativo y de inversión, así como reestructurar parte de su deuda...”

En relación con el monto total de la deuda de los gobiernos locales, la noticia informa que asciende a \$278 mil 960 millones de pesos la deuda total de los gobiernos locales, en los primeros nueve meses de 2010, cantidad que equivale al 8.1% del gasto neto total previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.<sup>163</sup> El gasto neto total federal es “...la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto”.<sup>164</sup>

Es muy probable que ese 8.1% del gasto neto total federal tienda a formar parte de las participaciones federales con las que se garantiza y paga la deuda pública local, motivo por el cual cada año aumentan las tensiones entre la

---

<sup>163</sup> Que asciende a: \$3'438,895'500,000.00 M.N., según el artículo 2º, primer párrafo, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2010.

<sup>164</sup> Artículo 2º, fracción XXV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Cabe destacar que la noción del gasto neto total excluye expresamente los recursos destinados al pago de la deuda pública Federal, aunque no la local, ya que las participaciones federales no se encuentran afectas a un fin específico, por lo que las entidades federativas y municipios pueden utilizarlas tanto para financiar su gasto de operación, como para garantizar y pagar su deuda pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los diputados federales—que representan intereses locales—por aumentar la cantidad de recursos destinados al Fondo General de Participaciones Federales, (y restar los recursos destinados a los Fondos de Aportaciones de la Ley de Coordinación Fiscal y del resto del sector público federal) con la finalidad de pagar o reestructurar la deuda pública local, y además cubrir el gasto neto local.

Pero volvamos al primer párrafo de la noticia. El autor, Fernando Franco, mencionó que: *“Con el objetivo de financiar su gasto operativo y de inversión, así como reestructurar parte de su deuda, 15 de las 32 entidades federativas del país contrataron créditos estructurados por 37 mil 286 millones de pesos en 2010, revela un análisis de aregional.com.”* De ser completamente cierta la noticia, las entidades federativas estarían violando la Constitución al contratar créditos estructurados para *“financiar su gasto operativo”*, ya que sólo pueden *“contraer obligaciones o empréstitos”* para destinarlos exclusivamente a *“inversiones públicas productivas”*, conforme a los artículos 117, fracción VIII, y 122, apartado H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la noticia aludida en el capítulo anterior (en la primera plana del periódico *“El Universal”* del 28 de febrero de 2011: *“Alarma deuda de los estados”*) se explicó que había dos recuadros que indicaban que el: *“...61% de las participaciones federales representan las deudas estatales...”* y *“...67% del gasto de las entidades se destina al pago de la nómina, según el Instituto Mexicano para la Competitividad...”*, lo que implica que, en el mejor de los casos, que el gasto de inversión<sup>165</sup> es ligeramente menor al 33%.

---

<sup>165</sup> Uno de los componentes de la Clasificación Económica del Gasto Público es la que identifica las asignaciones presupuestarias conforme a su naturaleza y las divide entre corrientes y de capital, de conformidad con el artículo 26, fracción II, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Dentro del gasto corriente, se encuentra el rubro del gasto de operación, y dentro del gasto de capital se encuentran los rubros de inversión física e inversión financiera. De conformidad con los artículos 73, fracción XXVIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículos 1º, 5º, segundo párrafo, y sexto transitorio de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, dicha ley es aplicable a todo el sector público mexicano, tanto federal como local, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es aplicable de manera supletoria y a más tardar el 31 de diciembre de 2012 deberán uniformarse

El 2 de abril de 2011 se publicó en primera plana del periódico Excelsior: “Deuda de estados aumentó 24%”. En la página 22, de la sección “Dinero”, en el artículo llamado: “*INFORME TRIMESTRAL DE HACIENDA. Concentran cinco entidades deuda per cápita*”, el periodista Fernando Franco informa que esos datos se desprenden de información remitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A través de una comparación entre esos datos y los del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el autor del artículo menciona que si las entidades federativas decidieran pagar su deuda pública, renunciando a los plazos, a cada uno de sus habitantes le costaría más de \$3,000.00 M.N., en el caso de las diez entidades federativas más endeudadas.<sup>166</sup>

Ese mismo artículo repite el dicho de que los gobiernos locales financian su gasto de operación con deuda pública, y advierte que, en caso de abrogar la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos federal y las leyes de tenencia vehicular locales, se generaría un “*hoyo*” o “*hueco*” fiscal que tendría que colmarse de alguna manera.<sup>167</sup> Ese “*hoyo*” o “*hueco*” fiscal no es otra cosa que un déficit presupuestario, consecuencia de la supresión de un ingreso público sin la correlativa disminución del gasto público en la misma proporción.

Sobre la manera de colmar el déficit presupuestario, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el actuario Ernesto Javier Cordero Arroyo, en una

---

los sistemas contables del sector público de todo el país; por lo que la clasificación económica del gasto público también les aplica a los municipios.

<sup>166</sup> La entidad federativa más endeudada “*per capita*” es Quintana Roo, con una deuda por habitante de \$7,332.00 M.N., seguida de Nuevo León, con \$7,300.00 M.N. y Sonora con \$6,493.00 M.N. El Distrito Federal ocupa el cuarto lugar con \$5,935.00 M.N. por cada uno de sus aproximadamente 8’851,000 habitantes, lo que supone una deuda pública total de más de \$52,530’685,000 M.N. (cincuenta y dos mil quinientos treinta millones seiscientos ochenta y cinco mil pesos, moneda nacional). Las otras seis entidades federativas registraron una deuda pública de entre \$3,000.00 M.N. y \$4,000.00 M.N. por habitante.

<sup>167</sup> “*El instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec)* [organismo descentralizado federal sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público] *alertó que la situación puede empeorar si los estados y el Distrito Federal no determinan cómo van a reemplazar los recursos provenientes del impuesto de tenencia vehicular, el cual dejará de recaudarse a partir de 2012.*”, Cfr: **FRANCO, FERNANDO, INFORME TRIMESTRAL DE HACIENDA. Concentran cinco entidades deuda per cápita**, Sección “Dinero” del Periódico Excelsior, sábado 2 de abril de 2011.

entrevista publicada el 6 de abril de 2011: “...afirmó que los gobiernos estatales en México han incurrido en procesos de expansión de gasto que no son financiados con sus ingresos ni con las transferencias que reciben de la Federación...”, y añadió que: “...una de las “alternativas” para que las administraciones locales mejoren su situación fiscal es aplicar un impuesto a las ventas finales...”.<sup>168</sup> Y si las 32 entidades federativas presentan esos problemas, los más de 2,450 municipios mexicanos los resienten con mayor gravedad, ya que sus fuentes de financiamiento son más limitadas que las de los estados y el Distrito Federal.

Alberto Jones Tamayo, Director General de la calificadora de riesgo Moody's fue entrevistado por Fernando Franco y Lourdes Contreras<sup>169</sup> y reveló que otro problema es la “...incipiente tendencia de endeudamiento de corto plazo;...” ya que “...las autoridades financieras del país no tienen un registro respecto a qué tanto las entidades y las alcaldías recurren a pasivos con rápido vencimiento...”.

El directivo financiero aclaró que el “...endeudamiento de corto plazo no aparece en ningún lado...” debido a que “...las reglas de registro contable contemplan lo que reportas al cierre del mes, del trimestre o del año. Así, si adquiero una deuda el 10 de abril y la pago antes de que termine el mes, nunca se va a saber que se contrataron pasivos en ese periodo...”.<sup>170</sup>

Y finalmente, para no entretener más al lector con lecturas de artículos periodísticos, bastará con mencionar que en la página 6 de la sección “Negocios” del Periódico “Reforma” del 11 de abril de 2011 apareció un artículo llamado: “Recurren estados a fideicomisos”,<sup>171</sup> que aclara el uso de esta figura contractual

---

<sup>168</sup> ARTEAGA, JOSÉ MANUEL, *No me caería mal meter algunos goles en 2012*, sección “Nación”, página A 12, del Periódico “El Universal” del miércoles 6 de abril de 2011.

<sup>169</sup> La entrevista fue publicada el lunes 11 de abril, en la página 8 de la sección “Dinero” del Periódico “Excelsior”.

<sup>170</sup> *Idem.*

<sup>171</sup> SOTO, GONZALO, *Recurren estados a fideicomisos. Aumenta el monto de recursos públicos que son manejados con este mecanismo*, Sección “Negocios”, página 6, Periódico “Reforma” del lunes 11 de abril de 2011.

que permite ejercer recursos públicos de manera plurianual y con poca transparencia sobre su destino.

### 3.1. Análisis del problema

El problema que se aborda en este trabajo es que los municipios están asumiendo cada vez más obligaciones y las fuentes de financiamiento para cumplirlas son escasas y opacas. La hipótesis consiste en que la costumbre y legislación existentes en la materia de emisión y colocación de valores gubernamentales por parte de los municipios mexicanos son insuficientes para satisfacer las necesidades de seguridad jurídica que beneficiarían a los mismos municipios, inversionistas y demás participantes del mercado de valores. Por tal motivo, se responderá a la siguiente interrogante, que se encuentra pendiente de explicar: ¿cuáles son las principales omisiones del marco jurídico vigente en la materia? Y las propuestas concretas para solucionar esos problemas.

A continuación se explicarán con mayor detenimiento los extremos del problema que existe actualmente en el manejo de la deuda pública municipal:

1. **No existen límites cuantitativos máximos de endeudamiento municipal:** Esos límites son fijados discrecionalmente por el ayuntamiento o por la legislatura, según sea el caso, en cada solicitud de endeudamiento o modificación de contratos.
2. **El principio de equilibrio presupuestario, o no está previsto en todas las leyes locales, o no es respetado por los municipios:** Debido a la falta de apego a este principio, los municipios no recurren a préstamos y créditos de manera extraordinaria sino habitual. Es decir, gastan más de lo que tienen.

3. **Las instituciones financieras no revelan información de los fideicomisos bursátiles al público en general:** Esto supone que las instituciones financieras como bancos y casas de bolsa tratan a los municipios como si fueran clientes del sector privado, y por otro lado, los mismos municipios no siempre transparentan su gasto público.
4. **Los registros contables de endeudamiento a corto plazo no son lo suficientemente claros:** Los registros contables no reflejan de manera idónea el pasivo circulante de los municipios. En caso de que no paguen en su totalidad las deudas a corto plazo, sus registros contables no pueden explicarse por sí mismos.
5. **Los recursos obtenidos de los financiamientos son destinados a cubrir gasto corriente y no sólo a inversiones públicas productivas:** Esto implica la violación del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal. El concepto de inversiones públicas productivas tiende a variar de un Estado a otro.

Las principales consecuencias del problema aludido consisten en que si la tendencia de expansión del gasto público continúa, la manera más viable de demostrar capacidad de pago a las calificadoras de valores y de riesgo, así como a los acreedores e instituciones financieras va a ser mediante el incremento de impuestos. En otras palabras, para que los municipios puedan convencer a sus acreedores e inversionistas de que podrán seguir confiando en ellos, va a ser incrementando su fuente de ingresos más segura: los impuestos.

Una consecuencia del incremento de impuestos, además del descontento social, es que los contribuyentes cautivos,<sup>172</sup> tienen menor posibilidad de invertir sus recursos, incluyendo el producto de su trabajo, en el mercado, lo que a su vez

---

<sup>172</sup> Mediante este término no técnico me refiero a los contribuyentes que pagan habitualmente sus contribuciones fiscales, con exclusión de los evasores fiscales.

reduce su demanda y desincentiva la oferta de los bienes y servicios que consumían antes del aumento de impuestos.<sup>173</sup>

Otra consecuencia del problema, puede ser una crisis sistémica, en caso de que los municipios y entidades federativas incurran en un incumplimiento generalizado del pago de su deuda pública, debido a la falta de ingresos con qué pagarla, por ejemplo: si a finales de 2011 se elimina el impuesto a la tenencia de vehículos.

Una crisis sistémica es lo que vulgarmente se conoce como “*efecto dominó*”, y consiste en que si un número importante de deudores no paga, sus acreedores tampoco van a tener suficientes ingresos para pagar sus propias deudas, y así sucesivamente en toda la economía. Esto mismo ocurrió en la crisis financiera global de 2008 y 2009, y comenzó cuando los deudores de créditos hipotecarios de casas habitación de Estados Unidos de América no pagaron sus deudas.

### 3.2. Discusión de las principales alternativas de solución

Muchos problemas tienen más de una solución. El problema de la deuda pública municipal y del financiamiento transparente y responsable de los municipios a través del Mercado de Valores es uno de esos problemas que puede ser resuelto de diversas maneras. Sin perjuicio de que existan más alternativas, a continuación se proponen tres, que son (1) reformas y adiciones a nivel local, (2) reforma constitucional y (3) legislación general de deuda pública que distribuya competencias entre los niveles de gobierno.

#### 3.2.1. Reformas y adiciones a nivel local:

Una de las maneras en que se ha intentado solucionar el problema consiste en adecuar los marcos normativos locales. Y en parte, esa solución ha sido

---

<sup>173</sup> Un efecto a corto plazo de ese fenómeno sería la sobreproducción por parte de los oferentes.

acertada, ya que ha actualizado la legislación en materia de deuda pública, se han delimitado con claridad las atribuciones y responsabilidades de las autoridades: Congreso Estatal, Gobernador del Estado, Secretario de Finanzas o su equivalente y ayuntamientos municipales; y se ha relacionado ese marco normativo con la Ley del Mercado de Valores actual, por lo que respecta a la participación de las instituciones calificadoras de valores y de otros intermediarios bursátiles.

Sin embargo, la solución es parcialmente ineficaz en atención a los principales argumentos:

- a) **Inconstitucionalidad en el manejo de la deuda pública:** En la práctica, y de acuerdo con las noticias recientes, las entidades federativas y municipios tienden a contraer deuda pública para financiar gasto corriente, lo que está prohibido por los artículos 117, fracción VIII, y 122, apartado H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mediante una ley local de deuda pública que permita destinar esos financiamientos a cubrir el gasto corriente, como por ejemplo la nómina de los servidores públicos, no podría solucionarse ese problema, debido al principio de Supremacía Constitucional, contenido en el artículo 133 de la Carta Magna, que establece lo siguiente:

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

Por lo que, una constitución o ley local no puede contravenir a la Constitución Federal.

- b) Falta de autosuficiencia económica:** Debido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades federativas y municipios dependen del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que son pocos los recursos propios que generan a comparación de los que necesitan para cumplir con sus funciones.

Por lo tanto, el manejo de las Aportaciones Federales y recursos que reciben mediante convenios por parte de la Federación, están sujetos a un marco jurídico Federal que es más afín a los intereses federales que a los locales.

Asimismo, resulta complicado manejar una deuda que debe pagarse con recursos cuya generación no depende de los municipios, sino de la recaudación federal.

- c) Federalización del Derecho Mercantil y Financiero:** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 73, fracción X, Constitucional, en relación con los artículos 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso o), y 124 Constitucionales, la facultad de legislar en materia de comercio, intermediación y servicios financieros, se encuentra reservada al Congreso de la Unión. Por lo tanto, las legislaturas locales no pueden alterar el marco normativo federal en materia de deuda pública, intermediación y servicios financieros.

Este tipo de limitaciones consisten en que las entidades federativas no pueden regular intermediarios financieros ni modificar la manera en la que operan las instituciones de crédito, intermediarios bursátiles y fideicomisos, ya que son figuras que sólo pueden ser reguladas por autoridades federales como el Congreso de la Unión, el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la CNBV.

Por lo tanto, las legislaturas locales se encuentran constitucionalmente impedidas para crear a sus propios intermediarios financieros, y los contratos mercantiles y financieros que celebren deben apegarse a la normatividad federal. En consecuencia, los fideicomisos públicos que constituyan deben cumplir con las leyes, reglamentos y disposiciones del Banco de México y de la CNBV, que son federales.

### **3.2.2. Reforma Constitucional:**

De acuerdo con los maestros Felipe Tena Ramírez y Enrique Sánchez Bringas, una de las principales finalidades de una Constitución Política es instaurar un orden jurídico en un país.<sup>174</sup> De esta manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene una parte dogmática y otra orgánica. La primera reconoce los derechos mínimos de los que gozan los gobernados y la segunda establece las bases de organización del Estado, limitaciones y manera de ejercicio del Poder Político.

---

<sup>174</sup> “Si el fin de toda Constitución consiste en implantar un orden jurídico, su primera y fundamental limitación la tiene en la determinación de establecer, no la anarquía ni el absolutismo, sino precisamente un orden jurídico. De otro modo la Constitución se negaría a sí misma y sería suicida”. **TENA RAMÍREZ, FELIPE**, *Derecho Constitucional Mexicano*, 37ª Ed., Edit. Porrúa, México, 2005, Cfr. p. 26. “La Constitución es la norma constituyente, reguladora de la validez del orden jurídico y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad”, **SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE**, *Derecho Constitucional*, 9ª Ed., Edit. Porrúa, México, 2004, Cfr. p. 132.

Una constitución refleja tanto la forma de ser de un Estado como sus aspiraciones o lo que debe llegar a ser. Pero en ocasiones una constitución no refleja la realidad del Estado, y por esa razón es reformada, tanto para adecuarse a dicha realidad como para obligar a los gobernantes y gobernados a cambiar esa realidad.

En ese sentido, existen dos principales opciones de reforma: (a) que la Constitución se reforme para adecuarse a la realidad del financiamiento de los municipios y (b) que la Constitución obligue a los municipios a contraer obligaciones de determinada manera, en atención a principios subyacentes más importantes que la costumbre.

- a) En cuanto a la primera opción, ésta consistiría en facultar a los congresos locales para crear intermediarios financieros y destinar los financiamientos públicos al pago de gasto corriente, como se explica en la siguiente tabla:

<b>Versión actual de la Constitución</b>	<b>Versión que los estados propondrían</b>
<b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:	<b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:
<b>X.</b> Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;	<b>X.</b> Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;
	<b>Los estados de la Federación podrán legislar en materia de intermediación y servicios financieros exclusivamente por lo que respecta a la materia de deuda pública, observando, en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 117, fracción VIII.</b>
<b>Artículo 117.</b> Los Estados no pueden,	<b>Artículo 117.</b> Los Estados no pueden,

en ningún caso:	en ningún caso:
<b>VIII.</b> 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>VIII.</b> Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.	Los Estados y los Municipios <del>no</del> podrán contraer obligaciones o empréstitos <del>sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan</del> <b>por sí o a través de</b> organismos descentralizados, <b>fideicomisos</b> y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

De esta manera, se eliminaría el destino forzoso a inversiones públicas productivas, y los municipios podrían contraer deuda pública para financiar cualquier tipo de gasto público, como algunos lo hacen en la actualidad.

Esta solución resulta ser la más cómoda, ya que liberaría de responsabilidades a las autoridades que se endeudan para financiar gasto corriente. Sin embargo, no es la más conveniente desde un punto de vista económico, toda vez que rompe con el principio de equilibrio presupuestario, subyacente en el texto constitucional.

Por virtud de este principio, surge la regla general de que: [Artículo 117, fracción VIII, segundo párrafo.] *“Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos...”*, ya que: [Artículo 31, fracción IV.] *“Son obligaciones de los mexicanos: ... Contribuir para los gastos públicos,... del... Municipio en que residan,*

*de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*” Por lo que los ingresos fiscales y, si acaso, los derivados de las utilidades de las empresas públicas, deben bastar para cubrir el presupuesto municipal.

La única excepción a ese principio son las *“obligaciones o empréstitos... cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijan anualmente en los respectivos presupuestos.”* Y una inversión pública productiva, como su nombre lo indica, es aquella que *“produce”* algún beneficio económico de carácter *“público”*, lo que supone que favorece a la colectividad.

En este contexto, el gasto de operación jamás podría catalogarse como *“inversión pública productiva”*, ya que se trata de un gasto ordinario y común a todos los órganos del sector público, destinado únicamente a la subsistencia y permanencia del gobierno, mas no a producir beneficios económicos adicionales para la colectividad.

- b)** En cuanto a una segunda opción, atiende a satisfacer aspiraciones más importantes, como la necesidad de mayor transparencia y equilibrio presupuestario. Aunque una aspiración también podría ser la mayor centralización del control de la deuda pública, debido a la creciente dependencia económica de las entidades federativas y municipios en las participaciones y aportaciones federales.

En cuanto a la mayor transparencia, la fracción VI del artículo 6° Constitucional establece que: *“Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información*

*relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.”* Esas leyes son la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y sus correlativas en los estados de la República.

Sin embargo, el secreto fiduciario que guardan las instituciones de crédito y casas de bolsa impiden que toda la información sobre la administración de los bienes y derechos aportados al fideicomiso se publique. El secreto fiduciario es una obligación establecida en la ley, que tiene la misma razón de ser que los secretos financiero y profesional, consistente en que las instituciones financieras protejan la reputación y negocios de sus clientes frente a terceros. Las excepciones a esos secretos son las solicitudes provenientes de autoridades, en caso de juicios, averiguaciones previas y fiscalización de la cuenta pública,<sup>175</sup> así como la información que debe divulgarse en términos de la Ley del Mercado de Valores,<sup>176</sup> principalmente.

Con excepción de la figura del fideicomiso, los demás problemas sobre el manejo de la deuda pública podrían solucionarse a través de las reformas constitucionales que se proponen a continuación:

<b>Versión actual de la Constitución</b>	<b>Versión que la Nación (Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios) propondrían:</b>
<b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:	<b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:

<sup>175</sup> Por lo que respecta a los clientes o usuarios de servicios financieros que sean servidores públicos o particulares que por alguna razón reciban recursos públicos.

<sup>176</sup> Dicha información versa sobre documentos que sustenten el acta de emisión de los valores, eventos relevantes, calificaciones, entre otros. Aunque no incluye información detallada sobre la administración de los recursos captados a través de la colocación de los valores.

<p><b>VII.</b> Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.</p>	<p><b>VII.</b> Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto. <b>A toda propuesta de gasto público deberá corresponderle necesariamente una de ingreso distinta al endeudamiento público, salvo las excepciones previstas en la siguiente fracción.</b></p>
<p><b>VIII.</b> 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 <del>Representantes</del> del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;</p>	<p><b>VIII.</b> Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, <b>créditos o contraer cualquier otra obligación de pago</b> sobre el crédito de la Nación, para aprobar <b>esas mismas obligaciones</b> y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito, <b>crédito, préstamo o acto jurídico análogo</b> 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 <b>de Gobierno</b> del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe <b>de Gobierno</b> del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea <b>Legislativa</b> del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;</p>
	<p><b>En ejercicio de esta facultad, el Congreso de la Unión podrá expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de deuda pública.</b></p>
<p><b>Artículo 117.</b> Los Estados no pueden, en ningún caso:</p>	<p><b>Artículo 117.</b> Los Estados no pueden, en ningún caso:</p>

<p><b>VIII.</b> 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.</p>	<p><b>VIII.</b> 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.</p>
<p>Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.</p>	<p>Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando destinen los recursos adquiridos a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan <b>el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en la ley de la materia</b>, y por los conceptos y hasta por los montos que <b>los mismos</b> fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.</p>

### 3.2.3. Legislación general de deuda pública que distribuya competencias entre los niveles de gobierno:

Para que pueda existir propiamente una legislación general o Ley General de Deuda Pública que leyes que establezcan la concurrencia entre el Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de deuda pública, se requerirá de una reforma constitucional, a menos que dicha ley se expida en el contexto de la Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Mercado de Valores, Ley General de Contabilidad Gubernamental y Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de tal manera que regule la deuda pública local garantizada con recursos federales.

Una ley nacional de deuda pública que tenga las virtudes de definir *“inversiones públicas productivas”*, *“operaciones de conversión”*, *“reestructuración”*, *“refinanciamiento”*, entre otros conceptos que las leyes estatales definen de manera tan distinta entre sí, requeriría de una reforma

constitucional, como la propuesta en la última tabla comparativa. Dicha ley sería semejante a las leyes generales de Salud y de Educación, que permiten a las legislaturas locales regular dichas materias, pero con sujeción a las leyes generales.

La ventaja principal de una ley general de deuda pública consistiría en que daría mayor uniformidad al manejo de la deuda pública a nivel local, y al mismo tiempo permitiría que las legislaturas regularan aspectos específicos en función a las circunstancias económicas y conveniencia de cada entidad federativa y municipio. Dicha ley se caracterizaría por emanar de la opción b) de reforma constitucional descrita en el numeral 2 anterior y tendría las siguientes características mínimas:

1. **Prevería límites cuantitativos máximos de endeudamiento municipal:** Establecería, además los parámetros para fijar dichos límites y la consecuencia legal de que la Federación no pagaría, en ningún caso, deuda que excediera de dichos límites. Asimismo dejaría en libertad de los estados las consecuencias jurídicas ante la imposibilidad de pago por parte de sus municipios, estableciendo, para tal efecto lineamientos mínimos sobre el concurso de acreedores del municipio.
2. **Regulación del principio de equilibrio presupuestario y las consecuencias de su violación:** Establecería como regla general el principio de equilibrio presupuestario, por virtud del cual a cada propuesta de gasto debe corresponder una de ingreso equivalente en cuantía y distinta al endeudamiento público. La excepción a este principio serían las inversiones públicas productivas, que serían definidas en dicha ley general.
3. **Las instituciones financieras deberán revelar al público en general la información que tengan sobre los fideicomisos bursátiles y otras**

**operaciones activas, pasivas y de servicios con las entidades federativas y municipios:** Esto supone que las instituciones financieras como bancos y casas de bolsa transparentarán, a través de sus páginas y sitios oficiales de Internet, el manejo de los recursos municipales y de las entidades federativas que capten, coloquen o administren como instituciones fiduciarias o en cualquier otro carácter. Para tal efecto, se regularán los fideicomisos que sirvan de vehículo de financiamiento de las entidades federativas y municipios.

4. **Los registros contables de endeudamiento a corto plazo no son lo suficientemente claros:** Los registros contables deberán reflejar todas las operaciones de endeudamiento locales cuyo plazo sea igual o mayor a un día y deberán ser públicos.
  
5. **Los recursos obtenidos de los financiamientos deberán ser destinados únicamente a inversiones públicas productivas:** El gasto corriente deberá ser cubierto necesariamente con ingresos ordinarios: que son ingresos fiscales, participaciones federales o locales<sup>177</sup> y productos. Las inversiones públicas productivas podrán ser cubiertas tanto con ingresos ordinarios como con deuda y financiamiento público.

---

<sup>177</sup> Previstas en las leyes de coordinación fiscal locales.

### 3.3. Conclusiones Generales

PRIMERA.- La regulación financiera del Mercado de Valores en México continúa su perfeccionamiento, aunque todavía existen concentraciones económicas en algunos sectores y barreras de entrada para el acceso de nuevos competidores.

SEGUNDA.- La tendencia centralizadora de la economía mexicana parece no tener límites, por lo tanto, una propuesta abiertamente descentralizadora sería poco realista en el corto plazo.

TERCERA.- El correcto manejo de las finanzas públicas municipales es un tema de interés económico, contable, actuarial y político. Sin embargo, su mejora y dirección a condiciones de mejor estabilidad y salud financiera requiere necesariamente de propuestas jurídicas, por lo que también es un tema de interés jurídico.

CUARTA.- Para que la colocación y circulación de los valores emitidos por municipios, directamente o indirectamente mediante fideicomisos, sea viable y benéfica, se requiere:

- a) Establecer parámetros para fijar límites máximos de endeudamiento.
- b) Prever de manera expresa en la Constitución Federal el principio de equilibrio presupuestario.
- c) Obligar a las instituciones financieras publicar el manejo de los recursos públicos afectos a los fideicomisos u otros contratos relacionados con el financiamiento bursátil de los municipios, entidades federativas y personas morales de Derecho Público.

- d) Obligar a los entes públicos a difundir sus movimientos contables en sus respectivas páginas oficiales de Internet, incluyendo la deuda pública a corto plazo.
  
- e) Que los entes públicos omitan destinar los recursos obtenidos a través de financiamientos a cubrir gasto distinto al de inversiones públicas productivas.

# ANEXO 1

## BIBLIOHEMEROGRAFÍA

### 1. Fuentes Bibliográficas:

- 1.1. **ÁLVAREZ-MACOTELA, OSCAR S., et al.** [Comp.] *Derecho Bursátil Contemporáneo. Temas selectos*, Edit. Porrúa, S.A. e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2008, 372 pp.
- 1.2. **ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO**, *Derecho Municipal*, Edit. Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2006, 337 pp.
- 1.3. **ARCE GARGOLLO, JAVIER**, *Contratos Mercantiles Atípicos*, 12ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 2007, 513 pp.
- 1.4. **ARRIOJA VIZCAÍNO, ADOLFO**, *Derecho Fiscal*, 20ª Ed., Edit. Themis, México, 2006, 592 pp.
- 1.5. \_\_\_\_\_, *El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI*, Edit. Themis, México, 1999, 650 pp.
- 1.6. **BARRERA GRAF, JORGE**, *Instituciones de Derecho Mercantil*, 2ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 2003, 866 pp.
- 1.7. **BORJA SORIANO, MANUEL**, *Teoría General de las Obligaciones*, 19ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 2004, 732 pp.
- 1.8. **CARVALLO YÁÑEZ, ERICK**, *Tratado de Derecho Bursátil*, 4ª Ed., Edit. Porrúa, México, 2006, 290 pp.
- 1.9. **CORTÉS, PILAR** (Dir. Ed.) y Fundación Tomás Moro [Coord.], *Diccionario Jurídico Espasa*, Espasa Calpe Siglo XXI, España, 2007, 1449 pp.
- 1.10. **DÁVALOS MEJÍA, L. CARLOS FELIPE**, *Títulos y operaciones de crédito. Análisis teórico-práctico de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y temas afines*, 3ª Ed., Edit. Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2001, 775 pp.

- 1.11. **DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, JESÚS**, *Ley del Mercado de Valores*, Editorial Porrúa, México, 2009, 1034 pp.
- 1.12. **DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO**, *Derecho Financiero Mexicano*, 28ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 2010, 1025 pp.
- 1.13. **FRAGA, GABINO**, *Derecho Administrativo*, 10ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1963, 514 pp.
- 1.14. **INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS (INDETEC)**, *Hacienda Municipal. Mayores Participaciones Federales 2011 para los Municipios*. Revista Trimestral número 112, Enero – Marzo de 2011, México, 2011, 152 pp.
- 1.15. **GONZÁLEZ DE COSSÍO, FRANCISCO**, *Competencia Económica. Aspectos Jurídicos y Económicos*, Edit. Porrúa, S.A., México, 2005, 385 pp.
- 1.16. **LÓPEZ SOSA, EDUARDO**, *Derecho Municipal Mexicano*, Edit. Porrúa, S.A. y Universidad Anáhuac México Norte, México, 2007, 262 pp.
- 1.17. **MANTILLA MOLINA, ROBERTO L.**, *Derecho Mercantil*, 29ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 2005, 548 pp.
- 1.18. **MÁRQUEZ ROMERO, RAÚL**, [Coord.] *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomos I a X, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- 1.19. **MARTÍNEZ ESPERUELAS, CRUZ Y FERNANDO DÍEZ MORENO**, [Dir. y Coord.] *Diccionario Jurídico Espasa*, Edit. Espasa Calpe, S.A., Fundación Tomás Moro, España, 2007, 1449 pp.
- 1.20. **MENDOZA MARTELL, PABLO ENRIQUE y Eduardo Preciado Briseño**, *Lecciones de Derecho Bancario*, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2007, 509 pp.
- 1.21. **MENÉNDEZ ROMERO, FERNANDO**, *Derecho Bancario y Bursátil*, Edit. Iure Editores, Colección textos jurídicos, México, 2008, 629 pp.

- 1.22. **ORTEGA GONZÁLEZ, JORGE**, *Derecho Presupuestario Mexicano*, Edit. Porrúa y Universidad Iberoamericana Ciudad de México, , México, 2007, 122 pp.
- 1.23. **PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, BERNARDO**, *Representación, Poder y Mandato. Prestación de Servicios Profesionales y su Ética*, 12ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 2003, 303 pp.
- 1.24. **PINDYCK, ROBERT S. y Daniel L. Rubinfeld**, *Microeconomics*, Editorial Pearson y Prentice Hall, Sexta Edición, Estados Unidos de América, 2005, 720 pp.
- 1.25. **RUIZ MORENO, ÁNGEL GUILLERMO**, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, 14ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 2009, 956 pp.
- 1.26. **RUIZ TORRES, HUMBERTO ENRIQUE**, *Derecho bancario*, Edit. Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2003, 354 pp.
- 1.27. **SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE**, *Derecho Constitucional*, 9ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 2004, 791 pp.
- 1.28. **SÁNCHEZ MEDAL, RAMÓN**, *De los Contratos Civiles*, 21ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 2005, 629 pp.
- 1.29. **SERRA ROJAS, ANDRÉS**, *Derecho Administrativo. Primer Curso*, 26ª Ed., Edit. Porrúa, S.A. México, 2006, 905 pp.
- 1.30. \_\_\_\_\_, *Derecho Administrativo. Segundo Curso*, 24ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 2006, 900 pp.
- 1.31. **TENA RAMÍREZ, FELIPE**, *Derecho Constitucional Mexicano*, 37ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 2005, 653 pp.
- 1.32. **VARGAS GARCÍA, SALOMÓN**, *Nociones de Contratación Bursátil. Aspectos prácticos a considerar para la celebración de contratos bursátiles*, Edit. Porrúa, S.A., México, 2009, 101 pp.
- 1.33. **ZAMORA Y VALENCIA, MIGUEL ÁNGEL**, *Contratos Civiles*, 10ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 2004, 612 pp.

## 2. Fuentes legislativas y normativas:

- 2.1. Código Civil Federal.
- 2.2. Código Civil para el Distrito Federal.
- 2.3. Código Financiero del Estado de México.
- 2.4. Código Fiscal de la Federación.
- 2.5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.6. Diario Oficial de la Federación: <http://diariooficial.segob.gob.mx/>
- 2.7. Ley de Coordinación Fiscal.
- 2.8. Ley de Deuda Pública del Estado de Campeche.
- 2.9. Ley de Deuda Pública del Estado de Hidalgo.
- 2.10. Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y Municipios.
- 2.11. Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo.
- 2.12. Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de Veracruz-Llave.
- 2.13. Ley de Instituciones de Crédito.
- 2.14. Ley del Mercado de Valores.
- 2.15. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- 2.16. Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- 2.17. Ley General de Deuda Pública.
- 2.18. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

## 3. Fuentes hemerográficas:

- 3.1. **ARTEAGA, JOSÉ MANUEL**, *“No me caería mal meter algunos goles en 2012”*, sección *“Nación”*, página A 12, del Periódico *“El Universal”* del miércoles 6 de abril de 2011. Entrevista al Secretario de Hacienda y Crédito Público, Actuario Ernesto Javier Cordero Arroyo.
- 3.2. *“Alarma deuda de los estados”*, Redacción del Periódico *“El Universal”* del 28 de febrero de 2011, primera plana. *“Urgen a gobiernos a transparentar sus cuentas “como si fueran una empresa””*.

- 3.3. **FRANCO, FERNANDO**, “Estados solicitan créditos” con un subtítulo que reza: “Aproximadamente 15 entidades federativas solicitaron nuevos préstamos para cubrir su gasto”, Sección de “DINERO” del periódico Excelsior del lunes 28 de marzo de 2011.
- 3.4. \_\_\_\_\_, “Deuda de estados aumentó 24%”, primera plana del Periódico Excelsior del 2 de abril de 2011. Adicionalmente, en la página 22, de la sección “Dinero”, en el artículo llamado: “*INFORME TRIMESTRAL DE HACIENDA. Concentran cinco entidades deuda per cápita*”.
- 3.5. **GONZÁLEZ MACÍAS, ARTURO**, “Hacienda Pública del D.F. Semejanzas y Diferencias con la Municipal”, en “Hacienda Municipal. Mayores Participaciones Federales 2011 para los Municipios”. Revista Trimestral número 112, Enero – Marzo de 2011, México, 2011, pp. 65 a 80.
- 3.6. **SOTO, GONZALO**, “Recurren estados a fideicomisos. Aumenta el monto de recursos públicos que son manejados con este mecanismo”, Sección “Negocios”, página 6, Periódico “Reforma” del lunes 11 de abril de 2011.
- 3.7. **URIBE LARA, GUILLERMO**, “El Financiamiento de los Estados. Comentarios relacionados con las emisiones y bursatilizaciones de estados mexicanos”, en [Coord.] **ENRÍQUEZ ROSAS, JOSÉ DAVID**; [Comp.] **ÁLVAREZ MACOTELA, OSCAR**, et al., “Derecho Bursátil Contemporáneo. Temas Selectos.” Editorial Porrúa e Instituto Tecnológico Autónomo de México, Escuela Libre de Derecho y Universidad Panamericana, 372 pp.

#### 4. Páginas de Internet:

- 4.1. Bolsa Mexicana de Valores: <http://www.bmv.com.mx>
- 4.2. Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx>
- 4.3. Diario Oficial de la Federación: <http://www.dof.gob.mx>

- 4.4. Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación: <http://www.ordenjuridico.gob.mx>
- 4.5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):
- 4.6. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED): <http://www.inafed.gob.mx>
- 4.7. *“International Organization of Securities Commissions”* o la *“Organización Internacional de Comisiones de Valores”* (IOSCO): <http://www.iosco.org>
- 4.8. *“Organisation for Economic Cooperation and Development”* o la *“Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico”* (OCDE): <http://www.oecd.org>
- 4.9. Real Academia de la Lengua Española: *“Diccionario de la Real Academia Española”*, Vigésima segunda edición: <http://buscon.rae.es/drael/html/cabecera.htm>
- 4.10. SD Indeval: (INDEVAL): <http://www.indeval.com.mx>

## ANEXO 2 CONCEPTOS Y PALABRAS CLAVE

### 1. Conceptos importantes:

- 1.1. Acto Administrativo:** Es un acto jurídico unilateral proveniente de la administración pública, de los demás órganos del poder ejecutivo o de los órganos constitucionales autónomos, por el cual se crea, modifica o extingue una situación jurídica individual o general con respecto a determinado o determinados gobernados u órganos del sector público.

Esta definición considera a los actos administrativos que se dirigen a los gobernados y a aquéllos internos o mediante los cuales se desenvuelve la actividad administrativa.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativa no define acto administrativo, sino que se limita a describir sus efectos y a regular las especies de actos administrativos. No obstante, este concepto es definido por algunos ordenamientos locales como el Código Administrativo del Estado de México, en su artículo 1.7:

*“Las disposiciones de este Título [Tercero. Del Acto Administrativo del Libro Primero. Parte General] son aplicables a los actos administrativos que dicten las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, incluso en materias diversas a las listadas en el artículo 1.1.*

*Para efectos de este Título, se entiende por acto administrativo, toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que se refiere el párrafo anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.”*

Las materias listadas en el artículo 1.1 son aquellas de la competencia de la administración pública del Estado de México.

En la definición se incluyen no sólo a las entidades de la administración pública, sino a otros órganos ejecutivos distintos así como a los órganos constitucionales autónomos, ya que sus funciones no son ni legislativas ni jurisdiccionales. En el caso de los actos de órganos del Poder Ejecutivo que no formen parte de la Administración Pública, serían actos administrativos.

Pero en el caso de los órganos constitucionales autónomos, como del Banco de México, del Instituto Federal Electoral o de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en estricto sentido son actos autónomos, aunque, por los antecedentes históricos de estas figuras y desde un punto de vista material, actos como las resoluciones, multas y recomendaciones de estos organismos son muy semejantes a los actos administrativos.

**1.2. Acto Jurídico:** Manifestación externa de la voluntad, ya sea unilateral, bilateral o plurilateral, con la intención de declarar, producir, modificar, transmitir o extinguir derechos y/u obligaciones, siempre y cuando el Derecho vigente le reconozca los efectos deseados por su(s) autor(es). A lo largo del texto abarcaré dentro del concepto de "*acto jurídico*" a todos los contratos, al matrimonio, testamentos, actos administrativos, de gobierno y de autoridad.

Por lo tanto, las emisiones, colocaciones, adquisiciones, enajenaciones y todos los contratos relacionados con valores, son actos jurídicos, ya que suponen una declaración de la voluntad cuyos efectos son reconocidos jurídicamente.

**1.3. Agente Económico:** Es toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, que participa de cualquier manera en la actividad económica, ya sea

produciendo o consumiendo bienes o prestando servicios a otro u otros. La Ley Federal de Competencia Económica proporciona una definición enunciativa de agente económico en su artículo 3º, que se transcribe a continuación:

*“Están sujetos a lo dispuesto por esta Ley todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o morales, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.*

*Serán responsables solidarios los agentes económicos que hayan adoptado la decisión y el directamente involucrado en la conducta prohibida por esta Ley.”*

Esa definición es consistente con la económica explicada por Francisco González de Cossío en su libro *“Competencia Económica. Aspectos jurídicos y económicos”*<sup>178</sup> en los siguientes términos:

*“Económicamente, una firma o agente económico es el ente que transforma insumos en productos finales (output). Como dice (el premio Nobel de Economía) Ronald H. Coase: “la firma en la teoría económica moderna es una organización que transforma insumos en productos”.*

*Otra definición útil es: “un operador que ejerce alguna acción en el mercado”.*

*[...]*

*Como puede observarse, la definición abarca tanto empresa (que podemos utilizar para agente económico) como actividad económica. Será agente económico quien realiza la actividad económica, entendida en la forma aludida.” [...]*

**1.4. Apertura de Crédito, contrato de:** Es el acto jurídico bilateral por virtud del cual una parte conocida como acreditante le transmite a otra, llamada

---

<sup>178</sup> GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, *“Competencia Económica. Aspectos jurídicos y económicos.”* Editorial Porrúa, México, 2005, Cfr: p. 61.

acreditada, cierta suma de dinero o capital, o se obliga a contraer determinadas prestaciones de dar o de hacer en su nombre, y la parte acreditada se obliga a restituir la misma cantidad de dinero recibida más los intereses y demás accesorios que se estipulen al vencimiento del plazo.

En el artículo 291 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito se define a este contrato de la siguiente manera:

*“En virtud de la apertura de crédito, el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta de éste una obligación, para que el mismo haga uso del crédito concedido en la forma y en los términos y condiciones convenidos, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas de que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y en todo caso a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se estipulen.”*

Por su parte, Carlos Felipe Dávalos Mejía<sup>179</sup> define al contrato de apertura de crédito en los siguientes términos:

*“En el contrato de apertura de crédito un sujeto (acreditante) se obliga a poner a disposición de otro (acreditado) una determinada cantidad de dinero, o bien, a contraer durante ese tiempo una obligación a su nombre. Por su parte, el acreditado se obliga a restituir ese dinero o a pagar la obligación contratada en el término pactada.” [...]*

Existen varias especies de contratos de apertura de crédito. El más general de todos ellos es el crédito simple, que es el mismo de la definición antes citada. Las demás especies presentan algunas diferencias con respecto a la definición genérica. Dichos contratos son:

**1.4.1. Apertura de crédito en cuenta corriente o revolvente:** El plazo del contrato es generalmente muy largo, y además dentro de ese plazo

---

<sup>179</sup> DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe, *“Títulos y Operaciones de Crédito. Análisis teórico – práctico de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y temas afines.”* Editorial Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Tercera Edición, México, 2001, Cfr: p. 464.

existen otros plazos más cortos. Esos plazos cortos son extintivos, de tal manera que al vencimiento de éstos, el acreditado debe restituir al acreditante el capital y los intereses.

Sin embargo, el acreditado tiene derecho a pagar más de lo que debe en ese momento al acreditante, de tal manera que el acreditante pone a disposición del acreditado el excedente de lo que pagó y la misma historia se puede repetir hasta el vencimiento del plazo principal. De esta manera funcionan las tarjetas de crédito.

En estos contratos también se puede fijar un límite máximo de crédito, lo que permite al acreditado disponer de cantidades menores y pagarlas. Si paga un excedente, puede disponer de una cantidad semejante a la que pagó. Al vencimiento del plazo principal, se hace un corte y se compensan las obligaciones de ambas partes, para determinar el saldo a pagar o quién le debe a quién.

**1.4.2. Carta de Crédito:** Es un contrato por virtud del cual un deudor entrega un documento llamado "*carta de crédito*" a su acreedor en determinada obligación dineraria subyacente, para que el acreedor muestre el mencionado documento a un tercero emisor de la carta o corresponsal y ese tercero le entregue la suma de dinero consignada en la carta de crédito. Para tal efecto, el tenedor de la carta o acreedor le deberá entregar a ese tercero documentos comprobatorios de que cumplió con la obligación subyacente que tenía con su deudor.

Por ejemplo: si el deudor es un comprador de mercancías, debe pagar el precio a un acreedor. Ésta es la obligación dineraria subyacente. Para tal efecto, solicita a un tercero que emita la carta de crédito a su favor. En esa relación, el tercero es acreditante y el deudor es su acreditado. En otra relación, ese mismo deudor es comprador.

Por lo tanto, el vendedor, acreedor y receptor de la carta, debe acudir con el tercero emisor de la carta, o con su corresponsal, en caso de encontrarse en otra plaza, y mostrarle la carta. El emisor de la carta o su corresponsal deben entregar el importe del crédito al vendedor, acreedor y tenedor de la carta, y éste debe entregarles documentos comprobatorios de que cumplió con su obligación; es decir, recibos de entrega de las mercancías firmados por el comprador o deudor del precio.

Este contrato, tiene a su vez dos especies, el contrato de carta de crédito mercantil, regulado en los artículos 311 a 316 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y la carta de crédito bancaria, regulada en el artículo 71 de la Ley de Instituciones de Crédito.

**1.4.3. Contrato de Crédito confirmado:** Debe constar por escrito y no puede ser revocado por el acreditado durante el plazo de su vigencia. Este contrato puede coexistir con una carta de crédito, en cuyo caso, la única manera de revocarlo es mediante el consentimiento de todas las partes. Se regula

**1.4.4. Contrato de Crédito de habilitación o avío:** Es aquél por virtud del cual el acreditado debe destinar el importe del crédito necesariamente a la adquisición de materias primas, materiales y en el pago de jornales, salarios y gastos directos de explotación indispensables para los fines de su empresa. Además, las materias primas y materiales adquiridos, así como sus frutos<sup>180</sup> y productos<sup>181</sup> se convierten en garantía del pago del crédito.

---

<sup>180</sup> Los frutos son aquellos bienes que se obtienen a partir de otros sin agotar su naturaleza, por ejemplo las rentas de los bienes muebles e inmuebles, intereses que se cobran por los valores, las cosechas y crías del ganado. En estos casos no se agota la naturaleza de los bienes "matrices", ya que el bien mueble o inmueble que se da en arrendamiento, continúa siendo de la propiedad de su dueño el arrendador; lo mismo sucede con los valores; en el caso de las cosechas, el terreno sigue siendo apto para producir y el pie de cría de ganado para reproducirse.

Estos contratos deben inscribirse en el Registro Público del Comercio del lugar en donde se ubiquen los bienes adquiridos con el importe del crédito, con la finalidad de que el acreedor conserve sus privilegios en cuanto a poder exigir al deudor que venda los bienes garantizados para poder pagar su deuda.

**1.4.5. Contrato de Crédito refaccionario:** Es aquél por virtud del cual el acreditado debe destinar el importe del crédito necesariamente a la adquisición de aperos, instrumentos, útiles de labranza, abonos, ganado, o animales de cría; en plantaciones o cultivos cíclicos o permanentes; apertura de tierras para el cultivo, en la compra o instalación de maquinaria y en la construcción o realización de obras materiales necesarias para el fomento de su empresa.

Incluso puede pactar que parte del importe del crédito se destine a cubrir el pago de créditos fiscales derivados de la empresa del acreditado, así como deudas originadas por la compraventa de bienes muebles e inmuebles, siempre y cuando las operaciones de donde procedan dichos adeudos hayan tenido lugar dentro del año anterior a la fecha de celebración del contrato.

Este contrato debe inscribirse también en el Registro Público del Comercio del lugar donde se encuentren los bienes, para los mismos efectos que el contrato de apertura de crédito de habilitación o avío.

---

<sup>181</sup> Los productos son aquellos bienes que se obtienen a partir del intercambio o consumo de otros, lo que implica que se agote la naturaleza de los bienes que les dan origen. Por ejemplo: la madera de los árboles, carne del ganado y el precio obtenido por la venta de los bienes muebles e inmuebles, incluyendo los recursos obtenidos a través de la colocación de valores. En estos casos, el árbol deja de ser árbol, al transformarse en madera; el animal es sacrificado y desollado para obtener su carne; los bienes cambian de propietario y al igual que los valores son transmitidos a cambio de una suma de dinero.

**1.4.6. Contrato de Crédito bancario:** Son contratos de crédito en los cuales el acreditante es una institución de banca múltiple o de banca de desarrollo. Puede asumir la modalidad de cualquiera de los créditos mencionados en los incisos a) a e) anteriores y debe sujetarse a las disposiciones adicionales que establecen la Ley de Instituciones de Crédito y disposiciones de carácter general emitidas por el Banco de México y por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Entre dichas disposiciones se encuentran la obligación de los bancos de estimar la viabilidad de pago de los créditos por parte de los acreditados, mediante el análisis de información cuantitativa y cualitativa que permita determinar su solvencia crediticia y capacidad de pago en el plazo del crédito. Las instituciones de crédito deben cumplir con esa obligación antes de otorgar o modificar contratos de apertura de crédito.

Los contratos de apertura de crédito bancario deben celebrarse por escrito y tienen la ventaja de que los estados de cuenta de los saldos insolutos o no pagados certificados por el contador público del banco acreditante son títulos ejecutivos, lo que permite iniciar un juicio ejecutivo mercantil en contra del acreditado.

En cuanto a los contratos de crédito refaccionario y de habilitación de avío, además de sujetarse a lo previsto por los artículos 321 a 333 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, deberán consignarse en póliza de corredor público, en escritura pública (ante notario público) o en contrato privado firmado por triplicado ante dos testigos y ratificado ante notario, corredor público, juez de primera instancia local o Federal o ante encargado del Registro Público que corresponda.

En cuanto a las garantías, existe una restricción para los créditos refaccionarios, consistente en que el importe del crédito que se destine a

sólo podrá exceder del cincuenta por ciento créditos fiscales derivados de la empresa del acreditado, así como deudas originadas por la compraventa de bienes muebles e inmuebles, en los casos en que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores lo autorice. Es decir, por regla general el acreditado máximo podrá destinar el cincuenta por ciento de su crédito para esos fines.

**1.5. Ayuntamiento:** De acuerdo con la definición proporcionada por Eduardo López Sosa,<sup>182</sup> es:

*“el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del municipio y está integrado por el presidente municipal—en algunos países se le denomina intendente o ejecutor—, el o los síndicos, que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los tribunales locales o federales y los regidores a los cuales se asignan comisiones específicas por ramo; por ejemplo de hacienda, de mercados, de parques y jardines, etc. [...]”*

En ocasiones se confunde el concepto de “*Ayuntamiento*” con el de “*Municipio*”; sin embargo, tales palabras no deben ser utilizadas como sinónimos, ya que el ayuntamiento es un elemento o parte de un todo, que es el municipio. Además del ayuntamiento, el municipio cuenta con otros elementos como son su administración pública centralizada y paramunicipal, su territorio y su hacienda pública, que abarca los bienes y recursos financieros.

Los miembros del ayuntamiento son elegidos mediante el voto popular directo y secreto, lo que permite la integración pluripartidista de los municipios. El Presidente Municipal es el principal funcionario, ya que ejerce la representación en general del municipio y ejecuta las resoluciones del ayuntamiento. Los regidores se encargan de deliberar, opinar y votar sobre asuntos de la administración municipal, y los síndicos representan a los municipios en asuntos jurídicos, y resuelven recursos administrativos.

---

<sup>182</sup> López Sosa, Eduardo, “*Derecho Municipal Mexicano*”, Editorial Porrúa y Universidad Anáhuac México Norte, México, 2007, Cfr: p. 18.

**1.6. Concentración Económica:** Es la unión de activos de dos o más agentes económicos para, en lo sucesivo, formar parte del patrimonio o ser controlados por un solo agente económico.

El artículo 16 de la Ley Federal de Competencia Económica, define concentración de la siguiente manera:

*“Para los efectos de esta ley, se entiende por concentración la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos. La Comisión [Federal de Competencia] impugnará y sancionará aquellas concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados.”*

Francisco González de Cossío,<sup>183</sup> define las concentraciones como la situación consistente en que *“dos firmas o activos que, habiendo estado separadas, pasan a formar parte de un mismo propietario o controlador”*.

En algunos casos las concentraciones económicas pueden ser nocivas, ya que pueden generar monopolios u oligopolios que disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia, en cuyo caso son sancionadas por la Comisión Federal de Competencia, que está provista de facultades para ordenar la desconcentración.

**1.7. Contribuciones Fiscales:** Son las obligaciones de dar una cantidad de dinero y excepcionalmente de un pago en especie<sup>184</sup> que tienen los gobernados con respecto al sector público para sostener los gastos

---

<sup>183</sup> GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, Op. Cit., Cfr: p. 224.

<sup>184</sup> La principal excepción es cuando un contribuyente no tiene dinero pero sí otros bienes que entrega o le son embargados por las autoridades fiscales.

públicos. Es un género que abarca a los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Por disposición constitucional<sup>185</sup> todas las contribuciones deben ser proporcionales, equitativas, destinadas al gasto público y encontrarse previstas en una ley. La falta de alguna de esas características las vuelve inconstitucionales y da derecho a los contribuyentes a pedir su devolución.

El Código Fiscal de la Federación no define a las contribuciones, sino que sólo explica sus especies, efectos y características. Adolfo Arrijo Vizcaíno<sup>186</sup> proporciona una definición de tributos o contribuciones basada en la del maestro Emilio Margain Manautou, en los siguientes términos: *“El tributo, contribución o ingreso tributario es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, actuando como sujeto activo, exige a un particular, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie.”*

Sergio Francisco de la Garza<sup>187</sup> define a las contribuciones como *“las prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.”*

Las especies de las contribuciones son definidas en el Código Fiscal de la Federación de la siguiente manera:

**1.7.1. Aportaciones de seguridad social:** *“son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.”* Las personas sustituidas por el Estado son principalmente los

---

<sup>185</sup> Del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>186</sup> ARRIJOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *“Derecho Fiscal”*, Editorial Themis, Colección Textos Universitarios, Vigésima Edición, México, 2006, Cfr: pp. 125 y 125.

<sup>187</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, *“Derecho Financiero Mexicano”*, Editorial Porrúa, Vigésima Octava Edición, México, 2010, Cfr: p. 320.

patrones, ya que ellos pagan las cuotas y el Estado, por conducto de los organismos de seguridad social, paga pensiones, jubilaciones, medicinas, entre otras obligaciones de seguridad social.

**1.7.2. Contribuciones de Mejoras:** *“son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.”* A nivel Federal, de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011,<sup>188</sup> sólo existe una contribución de mejoras, llamada *“Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica”*. A nivel local, en el Código Financiero del Estado de México y Municipios se regulan de manera muy específica<sup>189</sup> las llamadas *“aportaciones de mejoras”*. Un ejemplo de ellas son las aportaciones por servicios ambientales.

**1.7.3. Derechos:** *“son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contraprestaciones a cargo de organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”*

Adolfo Arrijoa Vizcaíno<sup>190</sup> define a los derechos como *“las contraprestaciones establecidas por el poder público conforme a la Ley, en pago de un servicio público particular divisible.”* Son servicios públicos de beneficiario determinado, como el de suministro de agua potable.

---

<sup>188</sup> En su artículo 1º, apartado A, fracción II.

<sup>189</sup> En los artículos 202 a 216 – O.

<sup>190</sup> Cfr: ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *“Derecho Fiscal”*, Op. Cit., p. 366.

**1.7.4. Impuestos:** son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV del artículo 2° del Código Fiscal de la Federación. La definición legal de impuesto es excluyente, ya que considera que son impuestos las contribuciones fiscales, en general, distintas a las demás especies.

**1.8. Delegación Política:** Órgano político administrativo en que se divide el territorio del Distrito Federal. Las delegaciones son órganos administrativos desconcentrados del Distrito Federal a los cuales les han delegado de manera permanente ciertas facultades que originalmente correspondían al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ya sea mediante el Estatuto de Gobierno emitido por el Congreso de la Unión o la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con base en el mencionado estatuto.

Los titulares de estos órganos son los delegados o jefes delegacionales. Desde 1928 y hasta la última década del siglo XX, los delegados eran designados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado a su vez por el Presidente de la República. Sin embargo, con las reformas constitucionales y legales al régimen político del Distrito Federal, que entraron en vigor de 1994 a 1997, los cargos de delegados se volvieron de elección popular, lo que afectó de manera importante su naturaleza jurídica de órganos desconcentrados, en principio subordinados a la Jefatura de Gobierno de la capital.

Debido a que actualmente los delegados acceden a su cargo mediante el voto secreto, libre y directo de los ciudadanos que residen en sus demarcaciones territoriales, la subordinación ya no es tan clara con respecto al Jefe de Gobierno, como sucede con los otros órganos desconcentrados y las secretarías de Estado. Sin embargo, conservan otras características de órganos desconcentrados como

son las atribuciones específicas que, en principio corresponden directamente al Jefe de Gobierno y a sus secretarías.

Las delegaciones políticas carecen de personalidad jurídica y por consiguiente, de patrimonio propio. A pesar de eso, se les asigna un presupuesto anual<sup>191</sup> y perciben participaciones y aportaciones federales en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal. Su falta de patrimonio les impide emitir, adquirir o enajenar valores, ya que todo lo que adquieren por conducto de su titular, pasa a formar parte del patrimonio del Distrito Federal, que sí cuenta con personalidad jurídica.

Los municipios de algunos estados pueden dividir su territorio en delegaciones políticas, para su mejor administración, como por ejemplo el municipio de Querétaro, de carácter urbano y capital del Estado del mismo nombre, cuenta con siete delegaciones políticas.<sup>192</sup> De acuerdo con el artículo 121 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, los municipios se dividen en cabeceras, delegaciones y subdelegaciones, de manera parecida a como ocurre en Sonora, donde se dividen en cabeceras, delegaciones y comisarías.<sup>193</sup> Sin embargo, en Querétaro, las delegaciones se encuentran dentro de la cabecera municipal.

El artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León establece que los ayuntamientos podrán crear dentro del municipio órganos administrativos desconcentrados jerárquicamente subordinados al Presidente

---

<sup>191</sup> El presupuesto se utiliza para cubrir tanto el gasto corriente: nómina de los servidores públicos y recursos materiales que utilizan los empleados de la delegación; como para cubrir el gasto de capital: o el destinado a obras públicas.

<sup>192</sup> Que son: (i) Josefa Vergara y Hernández, (ii) Felipe Carrillo Puerto, (iii) Centro Histórico, (iv) Cayetano Rubio, (v) Santa Rosa Jáuregui, (vi) Félix Osos Sotomayor y (vii) Epigmenio González. Cfr: Página de Internet oficial del Municipio de Querétaro: <http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/modules.php?name=Menu&archivo=dependencias>.

Consultada el 14 de julio de 2011.

<sup>193</sup> Que, de conformidad con lo dispuesto por su artículo 12, fracción III, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal para el Estado de Sonora.

Municipal con facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

- 1.9. Derecho:** Con la primera letra en mayúscula, me refiero, sin pretender reducir el concepto, al orden jurídico vigente del lugar y tiempo determinado. Por ejemplo, por Derecho mexicano actual, me refiero al orden jurídico mexicano de principios del siglo XXI. Intento abarcar, de manera enunciativa, a todas sus fuentes, tales como la ley, reglamento, jurisprudencia, autonomía de la voluntad, costumbre, principios generales del Derecho y doctrina. Por considerar que el Derecho no se agota en la Ley, he decidido utilizar la palabra Derecho a lo largo de este trabajo. Por ejemplo: *“Derecho mexicano”*, *“Derecho argentino”*, entre otros.
- 1.10. derecho:** Con la primera letra en minúscula, me refiero a la pretensión consistente en conductas de dar, hacer o no hacer que una persona puede exigir de otra, con fundamento en alguna prerrogativa que le concede el orden jurídico. En ese mismo sentido me refiero, por ejemplo, a los conceptos de *“derechos y obligaciones”*, de *“derechos humanos”*, *“derechos reales”* y de los *“derechos”* entendidos como contribuciones fiscales.
- 1.11. Distrito Federal:** Es la ciudad capital de una Federación y donde residen los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales de manera permanente. En México, el Distrito Federal cuenta con personalidad jurídica y con un gobierno local, compuesto por el Jefe de Gobierno, su administración pública local y Procuraduría General de Justicia; Asamblea Legislativa; Tribunal Superior de Justicia; Tribunal Electoral; Tribunal de lo Contencioso Administrativo; Comisión de Derechos Humanos, y Delegaciones Políticas.

No obstante lo anterior, el Presidente de la República y el Congreso de la Unión tienen injerencia en algunos asuntos locales del Distrito Federal, como por ejemplo en el manejo de su deuda pública.

**1.12. Duopolio:** Mercado en el que existen únicamente dos vendedores u oferentes para un número indeterminado de compradores o demandantes.

**1.13. Estado:** Este concepto es muy equívoco, ya que tiene varios significados. El más básico de todos ellos y el que deriva de su raíz etimológica latina “*status*”<sup>194</sup> hace referencia a la “*Situación en que se encuentra alguien o algo, y en especial a cada uno de sus sucesivos modos de ser o estar*”.<sup>195</sup> De esta acepción derivan los estados de agregación de la materia, que son líquido, sólido, gaseoso y plasma. Los romanos utilizaban este concepto como una derivación del verbo “*esse*” o ser o estar, para poder calificar la manera en que se disponía una cosa. Por ejemplo: abandonada, limpia, ordenada, dañada, etc.

A partir del Renacimiento (siglo XVI), se utiliza esta palabra para hacer referencia a la forma de organización política de una civilización o pueblo determinado. Dicha conceptualización derivó del uso de la palabra “*estado*” para describir el “*status quo*” de los sectores de un mismo cuerpo social.<sup>196</sup> Años antes se había utilizado como sinónimo de gremio o cuerpo social. Por esa razón se hablaba de estamentos o estados generales que sólo se reunían para tomar decisiones de mayor trascendencia política en el reino, tal como sucedió en 1789

---

<sup>194</sup> MIR, José María [Dir.], “*Diccionario Ilustrado. Latín. Latino-Español. Español-Latino*”, Editorial Vox, Vigésima primera edición, España, 2003, Cfr: p.66.

<sup>195</sup> Página de Internet oficial de la Real Academia Española: [http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=cultura](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura) consultada el 28 de junio de 2011.

<sup>196</sup> De acuerdo con el mismo Diccionario de la Real Academia Española, otra acepción de la palabra “*estado*” es la de: “*Cada uno de los estamentos en que se dividía el cuerpo social; como el eclesiástico, el de nobles, el de plebeyos, etc.*”. Cfr: [http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=cultura](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura) consultada el 28 de junio de 2011.

en las vísperas de la Revolución Francesa, cuando se reunieron los “*estados generales*”.

De ahí que sea erróneo —por anacrónico— referirse al “*Estado Griego*”, “*Estado Mesopotámico*”, “*Estado Romano*”, etc., ya que en las épocas en que existieron dichas civilizaciones antiguas, no existía el “*Estado*” como forma de organización política, pues la palabra estado, en todo caso, tenía otro significado, relativo a la forma de ser de las cosas en general, no así de la sociedad o comunidad política en específico.

No obstante lo anterior, actualmente es válido utilizar la palabra Estado para hacer referencia a la organización política moderna por excelencia, ya que todos los países de la actualidad la han adoptado. De acuerdo con el jurista Rolando Tamayo y Salmorán:<sup>197</sup>

*“dentro de la teoría del derecho y en la jurisprudencia dogmática, el concepto de Estado es bastante controvertido; sin embargo, es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales. Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente.” [...]*

El Estado se compone de un gobierno, al igual que todas las demás organizaciones políticas de todos los tiempos;<sup>198</sup> un territorio donde se ejerce el gobierno, y una población que habita en ese territorio y está sometida al mencionado gobierno.

---

<sup>197</sup> TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando en MÁRQUEZ ROMERO, Raúl, [Coord.] “*Enciclopedia Jurídica Mexicana*”, *Op. Cit.*, Tomo X, letra U, pp. 380 a 398.

<sup>198</sup> Es por eso que todas las culturas y civilizaciones humanas han tenido un gobierno o la palabra concreta para hacer referencia a las personas e instituciones que ejercen el poder; a las personas que mandan y sus representantes, así como las que deben obedecer.

Además de esos elementos esenciales, existen otros que distinguen al Estado de otras organizaciones política del pasado y del presente. Uno de esos elementos es la existencia de una capital,<sup>199</sup> que es la porción del territorio donde se asientan las personas que ejercen el gobierno, con independencia de que cuenten o no con delegados en las demás regiones de ese territorio; esta diferencia la distingue de la “*Polis*” griega original, donde capital y organización política coincidían. En el Estado existen otras ciudades sometidas al poder central, así como un territorio despoblado entre ellas que pertenece al Estado, donde se llevan a cabo diversas actividades económicas.

Existe también un orden jurídico, que en el Estado emana principalmente del gobierno, a diferencia de otras organizaciones políticas, donde el Derecho surge principalmente de la población y de sus costumbres. El Estado supone la centralización del poder. Es así que en el Estado, entre otras cosas, no están permitidos los ejércitos privados, pues el gobierno ejerce el monopolio de la fuerza pública y también de la producción normativa, lo que resulta en un fenómeno de profunda politización del Derecho.

Existen diferencias específicas entre los municipios y los estados. Aunque ambos cuentan con un territorio, una población y un gobierno, el municipio es un orden o nivel de gobierno inferior, que se encuentra dentro de una organización política superior, como lo fue en su momento la República, el Principado e Imperio Romano; o fueron los reinos españoles medievales, y lo es actualmente el Estado. Por lo anterior, los municipios siempre gozan de menor autonomía que un orden de gobierno superior del que dependen.

Otra diferencia específica con respecto a otras organizaciones consiste en que los fines del Estado son temporales generales. Esto lo distingue de los sujetos atípicos del Derecho Internacional Público, como son las organizaciones internacionales y la Santa Sede, por ejemplo, cuyos fines son siempre específicos,

---

<sup>199</sup> Por ejemplo el Distrito Federal, que no es Estado, sino la Capital de un Estado.

ya sea temporales como los de organizaciones internacionales o espirituales, como en el caso de la Santa Sede. En otras palabras, los fines temporales generales suponen la satisfacción de necesidades materiales de toda la población del Estado a lo largo de la vida de esos habitantes. Dichos fines temporales generales son la alimentación, vestido, educación, desarrollo económico, educación, seguridad pública, etc. Son la realización del bien común temporal de la población.

En el contexto de este trabajo, se utiliza la palabra Estado para hacer referencia al Estado – Nación, ya sea una Federación o Estado Unitario, y a los Estados miembros de una Federación.

**1.14. Fideicomiso:** Es un acto jurídico por virtud del cual una parte, llamada fideicomitente, transmite a otra, llamada fiduciaria, la propiedad de uno o más bienes o la titularidad de uno o más derechos, para que la fiduciaria los afecte al cumplimiento de los fines lícitos y determinados que le encargue el fideicomitente en beneficio de un fideicomisario.

El fideicomiso puede surgir o no de un contrato. Generalmente surge de un contrato, pero también se puede constituir por testamento, en cuyo caso el testador sería el fideicomitente.

La Ley General de Títulos e Instituciones de Crédito no define propiamente al fideicomiso, sino que se limita a explicar la manera como opera:

*“Artículo 381. En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.”*

En algunos fideicomisos el fideicomitente y el fideicomisario pueden ser la misma persona. El fideicomitente puede ser cualquier persona legitimada para transmitir la propiedad o titularidad de los bienes o derechos; y el fideicomisario, cualquier persona legitimada para recibir el beneficio del fideicomiso. El fiduciario necesariamente debe ser una institución autorizada por la ley, y por una ley de carácter federal, ya que el fideicomiso es un acto jurídico mercantil y financiero, y conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción X, la regulación del comercio y de los servicios financieros se encuentra reservada al Congreso de la Unión.

Ejemplos de instituciones fiduciarias son las instituciones de crédito,<sup>200</sup> en toda clase de fideicomisos; y para fideicomisos de garantía pueden ser fiduciarios las casas de bolsa,<sup>201</sup> instituciones de seguros,<sup>202</sup> de fianzas,<sup>203</sup> sociedades financieras de objeto múltiple,<sup>204</sup> e incluso hasta el organismo público descentralizado Financiera Rural.<sup>205</sup>

Es imposible jurídicamente que en el fideicomiso la parte fideicomitente sea al mismo tiempo fiduciaria, ya que no habría traslación de dominio ni de titularidad de derechos. Asimismo, por regla general la institución fiduciaria no puede ser fideicomitente ni fideicomisaria al mismo tiempo. Las excepciones son los fideicomisos de garantía en que la parte fiduciaria sea acreedora y se afecten bienes o derechos en fideicomiso para garantizar el cumplimiento de la obligación a su favor, de conformidad con el artículo 396 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

---

<sup>200</sup> Artículo 46, fracción XV, de la Ley de Instituciones de Crédito.

<sup>201</sup> El artículo 183 de la Ley del Mercado de Valores permite a las casas de bolsa actuar como fiduciarias en fideicomisos que no sean de garantía, para los negocios directamente vinculados con su objeto. Cfr: DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, *“Ley del Mercado de Valores (Análisis, exposición de motivos, jurisprudencia, casos prácticos, disposiciones de las autoridades financieras)”*, Editorial Porrúa, México, 2009, Cfr: pp. 498 a 504.

<sup>202</sup> Artículo 34, fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

<sup>203</sup> Artículo 16, fracción XV, de la Ley de Instituciones de Fianzas.

<sup>204</sup> Artículo 87 – Ñ de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

<sup>205</sup> Artículos 1º, 2º, primer párrafo, 7º, fracción IX, de la Ley Orgánica de la Financiera Rural.

**1.15. Gasto privado:** Es aquella erogación de recursos económicos que llevan a cabo personas del sector privado o social con recursos propios o generados por otros entes privados. Los intermediarios financieros privados como las instituciones de banca múltiple y las casas de bolsa ejercen un gasto privado. La manera en que los servidores públicos disponen de su sueldo y demás prestaciones económicas se considera gasto privado también.

**1.16. Gasto público:** Es la erogación de recursos por parte de una persona del sector público, provenientes de los ingresos públicos. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece en su artículo 4° que el *“gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública, inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan”* los ejecutores del gasto.

Los ejecutores del gasto son todos los entes públicos federales: el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los órganos constitucionales autónomos y el Poder Ejecutivo, que incluye a los tribunales administrativos, Procuraduría General de la República, Presidencia de la República y a las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental abarca a todos los niveles de gobierno (Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios)<sup>206</sup> y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, aunque sólo abarca el nivel de gobierno Federal, es la norma supletoria aplicable.

---

<sup>206</sup> Ya que fue expedida con fundamento en el ejercicio de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, prevista en la fracción XXVIII del artículo 73 Constitucional.

De acuerdo con el artículo 4º, fracciones XIV a XVII, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, aplicable a todos los entes públicos del país,<sup>207</sup> existen cuatro momentos contables del gasto público, que son los siguientes:

**1.16.1. Gasto comprometido:** *“el momento contable del gasto que refleja la aprobación por autoridad competente de un acto administrativo, u otro instrumento jurídico que formaliza una relación jurídica con terceros para la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras. En el caso de las obras a ejecutarse o de bienes y servicios a recibirse durante varios ejercicios, el compromiso será registrado por la parte que se ejecutará o recibirá, durante cada ejercicio”.*

**1.16.2. Gasto devengado:** *“el momento contable del gasto que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas”.*

**1.16.3. Gasto ejercido:** *“el momento contable del gasto que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada debidamente aprobada por la autoridad competente”.*

**1.16.4. Gasto pagado:** *“el momento contable del gasto que refleja la cancelación total o parcial de las obligaciones de pago, que se concreta mediante el desembolso de efectivo o cualquier otro medio de pago”.*

---

<sup>207</sup> En términos de lo dispuesto por el artículo 4º, fracción XII, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, se entiende por entes públicos a: *“los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los entes autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales;”* [...]

**1.17. Hecho Jurídico:** Modificación en la realidad, con o sin la intervención del ser humano, que produce consecuencias de Derecho determinadas independientemente de la voluntad de su autor y de la intervención del ser humano. Ejemplos de hechos jurídicos son las conductas sancionadas como infracciones y los delitos, así como el nacimiento, un desastre natural, una guerra, accidente de trabajo, entre otros.

El hecho jurídico pertenece al género de hechos de la naturaleza, de tal manera que existen también hechos de la naturaleza en sentido estricto que son aquellos que no tienen consecuencias de derecho, como son el nacimiento y muerte de los animales y plantas por causas ajenas a la voluntad del hombre.

**1.18. Ingresos públicos:** Son aquellos activos que adquiere en propiedad el Estado o cualquier ente del sector público, con personalidad jurídica, para sí mismo. Los ingresos públicos se clasifican en dos grandes ámbitos: ingresos fiscales y extrafiscales:

**1.18.1. Ingresos fiscales:** Son los créditos fiscales, compuestos de las contribuciones fiscales, los aprovechamientos<sup>208</sup> y sus accesorios.<sup>209</sup>

**1.18.2. Ingresos no fiscales:** Son los demás activos que adquiere el sector público por cualquier otro título, que se clasificarían de la siguiente manera:

- **Contractuales:** Por medio de un contrato traslativo de dominio. Suponen un acuerdo de voluntades entre el sector público y los particulares, otro país o persona del sector público. Abarcan la compraventa, permuta, donación, renta vitalicia y arrendamiento

---

<sup>208</sup> Abarcan a las multas administrativas y responsabilidades que el sector público puede exigir a sus funcionarios o empleados y particulares.

<sup>209</sup> Son los recargos y multas por no pagar contribuciones o aprovechamientos a tiempo. Son accesorios, ya que derivan de la obligación principal derivada del crédito fiscal.

financiero con opción terminal de compra. Estos medios extracontractuales incluyen a la privatización de activos, cuando ésta es onerosa o implica el pago de un precio a favor del sector público.

- Extracontractuales: Son las maneras que tiene el sector público de adquirir la propiedad a través de un medio distinto al contrato. En este caso se trata de una vía extracontractual y unilateral. Son la expropiación (ya sea como consecuencia o no de una nacionalización);<sup>210</sup> la extinción de dominio; el decomiso;<sup>211</sup> el abandono; y la emisión de dinero por parte del Banco de México.<sup>212</sup>

**1.19. Ley:** Acto jurídico del gobernante de un país, estado o ciudad, consistente en una disposición obligatoria de carácter general, abstracta e impersonal encaminada a regular la conducta humana. Es también una de las fuentes formales del Derecho, y la principal en México.

Debido al principio de división de poderes, sólo el Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los congresos o legislaturas estatales pueden expedir leyes. Las únicas excepciones son las facultades extraordinarias para legislar que se le confieren al Presidente de la República en caso de las situaciones de emergencia previstas en el artículo 29 Constitucional y la de regulación del comercio exterior, contenida en el artículo 131 de la misma Constitución.

---

<sup>210</sup> La nacionalización supone que determinada actividad humana se reserve de manera exclusiva e indefinida al sector público, de tal manera que los activos utilizados para el desarrollo de esa actividad se expropien. Por ejemplo: en el caso de la nacionalización de la industria petrolera ocurrida el 18 de marzo de 1938, los activos petroleros, como son los pozos y maquinaria de la mencionada industria, fueron expropiados a favor del Estado. Lo mismo sucedió en el caso de los bancos en 1982, cuando las sucursales bancarias y cajeros automáticos fueron expropiados.

<sup>211</sup> La diferencia entre la extinción de dominio y el decomiso consiste en que la extinción de dominio se lleva a cabo a través de un juicio distinto al procedimiento penal, conocido como juicio de extinción de dominio. Ambos mecanismos se asemejan en cuanto a que ambos recaen sobre bienes que son instrumento, objeto o producto de delito.

<sup>212</sup> Este mecanismo supone imprimir papel moneda. El riesgo económico es que se genere inflación.

**1.20. Mercado perfecto:** Ámbito de intercambio de bienes y servicios en el que compradores (consumidores) y vendedores (proveedores y prestadores de servicios) disponen de información sobre la totalidad de las ofertas y demandas y demás condiciones, de tal manera que pueden actuar en él libremente y los precios son formados en función de la oferta y la demanda.

En un mercado perfecto existe competencia perfecta, ya que no hay barreras de entrada ni de salida ni ningún agente económico con poder sustancial. Francisco González de Cossío<sup>213</sup> considera que existe competencia perfecta en un mercado competitivo, en el cual: *“(1) el precio de cada producto es su costo de producción, dando a los productores y vendedores únicamente suficiente ganancia para mantener la inversión en la industria; y (2) cada persona dispuesta a pagar dicho precio estará en posibilidades de hacerlo.”*

El mismo autor también proporciona una definición más detallada consistente en que existe competencia perfecta en *“el resultado en el mercado cuando todas las firmas [o agentes económicos] generan un abasto homogéneo, perfectamente divisible y no se encuentran con barreras de entrada o salida; los productores y consumidores tienen plena información, no incurren en costos de transacción, son tomadores de precios y no existen externalidades.”*<sup>214</sup>

Las características del mercado perfecto pueden resumirse en las siguientes:

- Gran número de compradores y vendedores: No hay monopolios, duopolios, oligopolios ni monopsonios. El número de agentes económicos es grande.
- Libertad de entrada y salida al mercado: No hay barreras de entrada u obstáculos para ingresar al mercado, o si los hay, los agentes

---

<sup>213</sup> GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, *Op. Cit.*, Cfr: p. 23.

<sup>214</sup> *Ibidem*, Cfr: p. 23.

económicos cuentan con los medios de superarlos fácilmente. Tampoco hay barreras de salida.

- Información completa: Todos los agentes económicos del mercado conocen sus costos de producción, el precio y la calidad de los productos y servicios, tanto propios como ajenos, de manera íntegra.
- Ningún oferente o demandante puede influir en el precio de manera directa: Esto supone que ningún agente económico, ya sea como oferente o demandante cuenta con poder sustancial en el mercado, de tal manera que no puede fijar precios ni restringir el abasto.
- No hay colusión ni formación de cárteles: Es decir, no hay concentraciones económicas entre los agentes económicos que permitan debilitar o expulsar del mercado a los demás agentes económicos.
- Los agentes económicos oferentes buscan maximizar sus utilidades y los demandantes sus beneficios: De esta manera, existe una tensión constante entre ambos que mantiene el equilibrio y la perfección del mercado.

**1.21. Monopolio:** Esta palabra de origen griego hace referencia a la existencia de un solo vendedor en un mismo mercado. Al ser el único vendedor, puede elevar el precio hasta el límite cuantitativo en que determinado número de compradores acepten comprarle sus productos por dicho precio.<sup>215</sup>

El monopolista, al igual que la mayoría de los agentes económicos, busca maximizar sus utilidades, por eso eleva los precios hasta un límite máximo en el

---

<sup>215</sup> GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, *Op. Cit.*, Cfr: pp. 28 a 37; y PINDYCK, Robert S. y Daniel L. Rubinfeld, *"Microeconomics"*, Editorial Pearson y Prentice Hall, Sexta Edición, Estados Unidos de América, 2005, Cfr: pp. 339 a 363.

que la mayoría de sus compradores estarían a punto de abandonar el mercado, de tal manera que si lo incrementa un poco más, sus consumidores dejarían dicho mercado y, entonces, el monopolista dejaría de percibir dichas utilidades. Generalmente el monopolista no tiene incentivos para mejorar la calidad de sus productos, puesto que al ser el único oferente, no tiene miedo de perder demandantes.

El concepto de monopolio se extiende no sólo a los vendedores sino a cualquier oferente de bienes y servicios en el mercado, como puede ser un arrendador, prestamista o prestador de servicios en general.

Existen figuras que se aproximan al monopolio como son el duopolio, consistente en dos vendedores, proveedores, prestadores de servicios u oferentes en un mismo mercado; y el oligopolio, que en sentido amplio abarca al duopolio, pero en sentido estricto supone la existencia de tres o más oferentes, siempre y cuando sean pocos en el mercado.

Los duopolios u oligopolios pueden ser, a su vez, cooperativos o no cooperativos. Son cooperativos cuando los agentes económicos oligopolistas se concentran o se ponen de acuerdo para no competir entre ellos, de tal manera que forman un cártel. Son no cooperativos cuando compiten entre sí. En el primer caso se concentran y pueden generar un monopolio; en el segundo, los efectos de su competencia son menos dañinos a la eficiencia del mercado.<sup>216</sup>

**1.22. Monopsonio:** Esta palabra, también de origen griego, hace referencia a la existencia de un solo comprador en un mismo mercado. Como único comprador, puede bajar los precios al límite cuantitativo en que determinado número de vendedores acepten transmitirle sus productos.<sup>217</sup>

---

<sup>216</sup> GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, *Op. Cit.*, Cfr: pp. 39 a 54; y PINDYCK, Robert S. y Daniel L. Rubinfeld, *Op. Cit.*, Cfr: pp. 435 a 469.

<sup>217</sup> GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, *Op. Cit.*, Cfr: pp. 37 a 39; y PINDYCK, Robert S. y Daniel L. Rubinfeld, *Op. Cit.*, Cfr: pp. 363 a 380.

Generalmente ese límite cuantitativo será ligeramente superior al costo de producción de los vendedores, ya que de lo contrario, tarde o temprano se reduciría el número de vendedores, considerando que si el precio es inferior al costo de producción, los vendedores no podrían recuperar su inversión mediante la venta de sus productos al comprador monopsonista. Si se reduce el número de vendedores, el monopsonista tendría pérdidas y sobreproducción.

**1.23. Municipio:** Francisco López Sosa<sup>218</sup> lo define como: *“la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.”* Esta definición omite diferencias específicas que podrían dar lugar a que se confundiera municipio con Estado o con delegación política.

Por su parte, Eduardo Andrade Sánchez<sup>219</sup> define al municipio como. *“un ente político administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituido por uno o varios núcleos de población establecidos sobre una demarcación territorial que constituye la base organizativa del Estado, y está dotado de una capacidad de decisión autónoma de carácter derivado.”*

El artículo 2º de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León establece que: *“El Municipio, constituido por un conjunto de habitantes establecidos en un territorio, administrado por un Ayuntamiento para satisfacer sus intereses comunes, es una entidad de derecho público investido de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su administración”.*

---

<sup>218</sup> LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Op. Cit.*, Cfr: p. 18.

<sup>219</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *“Derecho Municipal”*, Editorial Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2006, Cfr: p. 104.

**1.24. Persona:** De acuerdo con el notario público Jorge Alfredo Domínguez Martínez,<sup>220</sup> jurídicamente, *“persona significa todo ser o ente sujeto de derechos y obligaciones; con ello se alude a los humanos como a las personas morales, precisamente los primeros como seres y las segundas como entes. Ambos son sujetos de derechos y obligaciones.”*

De la personalidad jurídica derivan los atributos de la personalidad.<sup>221</sup> Las personas físicas tienen seis atributos y las personas morales tienen cinco. Estos atributos son los siguientes:

- **Nombre:** Es la palabra o conjunto de palabras que sirven para individualizar a una persona y así distinguirla con respecto a las demás. En el caso de las personas físicas son el nombre o nombres y apellidos paterno y materno. En caso de las personas morales son las denominaciones y razones sociales. Una denominación social o de cualquier persona moral se componen de una o más palabras que se utilizan para designarlas. La razón social se forma por el nombre o apellido de uno o más socios de asociaciones o sociedades civiles o mercantiles.
- **Capacidad jurídica:** Es la aptitud múltiple, diversificada y concreta de ser titular de derechos y obligaciones.<sup>222</sup> Puede ser capacidad de goce o de ejercicio. Sólo las personas físicas pueden ser capaces de

---

<sup>220</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, *“Derecho Civil. Parte General, Personas, Cosas, Negocio Jurídico e Invalidez”*, Editorial Porrúa, Novena Edición, 2003, Cfr: p. 131.

<sup>221</sup> *“Ciertamente, si bien la personalidad es esa aptitud para ser sujeto de situaciones y relaciones jurídicas, [...] ello no comprende la sustancia misma de la personalidad; se compone por sus atributos, que son un conjunto de caracteres a ella inherentes y cuya razón de ser es precisamente alcanzar con ellos realidad, funcionalidad y eficacia jurídicas en la personalidad de los sujetos.”* [...] Cfr: DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, *Op. Cit.*, pp. 165 y 166.

<sup>222</sup> Según Jorge Alfredo Domínguez Martínez, *“El primer atributo de la personalidad es la capacidad. En un sentido amplio, es decir, por capacidad en general, entendemos la aptitud del sujeto para ser titular de derechos y obligaciones, de ejercitar los primeros y contraer y cumplir las segundas en forma personal y comparecer en juicio por derecho propio.”* Cfr: *Idem*, p. 166. Por razones de metodología consideré conveniente enlistar y explicar a la capacidad jurídica en segundo lugar al nombre.

ejercicio, lo que supone que puedan ejercer por sí mismas, o sin necesidad de representante legal, sus derechos y obligaciones. En cambio, las personas morales, al carecer de una existencia material, necesariamente deben ser representadas por personas físicas.

- **Patrimonio:** Es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de los que es titular una persona. Los bienes y los derechos son los activos y las obligaciones los pasivos. El patrimonio puede ser negativo, cuando los pasivos son superiores en cuantía a los activos, o encontrarse en cero, cuando los activos igualan en cuantía a los pasivos. Cuando el patrimonio es negativo, de acuerdo con el artículo 2166 de los códigos civiles Federal y para el Distrito Federal, existe insolvencia.

El presupuesto asignado a los municipios forma parte de sus activos, hasta en tanto se convierte en gasto comprometido, momento contable en el cual se convierte en un pasivo.

- **Domicilio:** Es el lugar donde las personas deben cumplir con sus obligaciones. Generalmente es el lugar donde residen habitualmente. Existen dos tipos de domicilios: legales o convencionales. Los primeros son aquellos que la ley considera como domicilio de determinadas personas, y los convencionales son los domicilios elegidos voluntariamente para cumplir determinadas obligaciones.
- **Nacionalidad:** Es la condición de pertenencia y de sumisión a determinado país o Estado. Los criterios para determinar y/o adquirir la nacionalidad de las personas se determinan principalmente en las constituciones políticas y varían de un país a otro.
- **Estado Civil:** Este atributo de la personalidad sólo es aplicable para las personas físicas, que sólo pueden tener dos estados civiles: de

casadas o de divorciadas. La soltería, viudez, divorcio o concubinato dan lugar al estado civil de soltero(a) y el matrimonio al de casado(a).

Existen dos tipos de personas: las personas físicas y las personas morales:

**1.24.1. Personas físicas:** También llamadas personas naturales o personas jurídicas individuales, son seres humanos considerados sujetos de derechos y obligaciones. Lamentablemente no todos los seres humanos son considerados personas. Los esclavos son cosas y algunas sociedades limitan el reconocimiento de la personalidad jurídica a seres humanos de determinada edad, por ejemplo a partir del nacimiento o de los tres meses de gestación, etc.

**1.24.2. Personas morales:** Se les conoce también como personas jurídicas colectivas y corporaciones. Son inmateriales y su razón de ser radica en la necesidad jurídica de contar con instituciones que permanezcan por un tiempo mayor a la vida de sus fundadores, y que permitan la sustitución de sus representantes y titulares, para alcanzar fines que trascienden al esfuerzo de una sola persona física.

El municipio fue, en el Derecho Romano, una de las primeras personas morales que existieron. Con el paso del tiempo surgieron personas morales públicas y privadas, con derechos y obligaciones propios, y distintos a los de sus miembros. Una de ellas es el Estado, que a pesar de la muerte o sustitución de sus gobernantes, sigue existiendo por un tiempo indefinido.

En el ámbito privado, las personas morales comenzaron a proliferar por la necesidad de aportar un capital que generalmente las personas físicas, en lo individual no podían acumular, pero con la cooperación de varios socios podían obtener más rápidamente ingresos mayores e invertirlos en actividades económicas redituables.

Las personas morales deben ser reconocidas de manera expresa en las leyes, ya que de lo contrario se generaría mucha inseguridad jurídica derivada del problema de a quién se le deben atribuir los derechos y obligaciones. Por esa razón no cualquier institución tiene personalidad jurídica ni debe tenerla, sino sólo las que son reconocidas expresamente por las leyes como personas morales.

Por ejemplo en el sector público las secretarías de Estado y los órganos administrativos desconcentrados carecen de personalidad jurídica distinta a la del mismo Estado.<sup>223</sup> Tampoco tienen personalidad jurídica los poderes y órganos legislativos y judiciales, en tanto que la ley no les reconoce personalidad jurídica distinta a la del mismo Estado. El maestro Andrés Serra Rojas,<sup>224</sup> con respecto a los órganos que conforman la Administración Pública Centralizada considera lo siguiente:

*“La centralización supone, en sus últimas consecuencias, que toda competencia pública ha de atribuirse al Estado, sin que quepa reconocer personalidad jurídica pública alguna distinta a la del propio Estado. [...]*

*En esta forma de organización se concentran actividades administrativas en una administración única, jerarquizada y subordinada, que impulsa desde el centro de la vida nacional, con procedimientos políticos, administrativos y técnicos. El poder público central o Federación es la persona jurídica de derecho público, cuya actividad se encomienda a la Administración Pública. Por determinación legal, se excluyen en este régimen centralizado a los entes públicos descentralizados, a los que se les asigna un régimen jurídico diferente. [...]*

---

<sup>223</sup> Los artículos 25 del Código Civil Federal, 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como 14, 15, 28, 29 y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, reconocen personalidad jurídica a los órganos que componen la Administración Pública Federal Paraestatal, mas no a los órganos de la Administración Pública Federal Centralizada, de tal manera que debemos suponer siempre que las dependencias carecen de personalidad jurídica.

<sup>224</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *“Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer Curso”*, Editorial Porrúa, Vigésima Sexta Edición, Cfr: pp. 536 y 537.

*El Estado es la persona jurídica total, titular de derechos que se traducen en poderes públicos originarios y éstos a su vez integran un conjunto de órganos de mayor o menor importancia.” [...]*

El maestro Gabino Fraga también expresó su opinión al respecto, pero no únicamente sobre la Administración Pública Centralizada, sino también en relación con la Administración Pública en general y con los Poderes de la Unión, de la manera siguiente: *“La Administración Pública no tiene, como tampoco la tienen ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado”*.<sup>225</sup>

**1.25. Poder sustancial en el mercado relevante:** Consiste en la posibilidad que tiene un agente económico de fijar precios de manera unilateral o restringir el abasto en un mercado determinado sin que otros agentes económicos puedan actual o potencialmente cotrarrestar ese poder. La Ley Federal de Competencia Económica enuncia las características de un agente económico con poder sustancial en el mercado relevante:

*“Artículo 13.- Para determinar si un agente económico tiene poder sustancial en el mercado relevante, deberá considerarse:*

*I.- Su participación en dicho mercado y si puede fijar precios unilateralmente o restringir el abasto en el mercado relevante sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, cotrarrestar dicho poder;*

*II.- La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;*

*III.- La existencia y poder de sus competidores;*

*IV.- Las posibilidades de acceso del agente económico y sus competidores a fuentes de insumos;*

*V.- Su comportamiento reciente; y*

*VI.- Los demás criterios que se establezcan en el reglamento de esta ley.”*

---

<sup>225</sup> FRAGA, Gabino, *Op. Cit.*, Cfr: p. 120.

La primera característica consiste en que los precios no se determinan exclusivamente por la oferta y la demanda sino por el agente económico dominante. Las demás características suponen que existan obstáculos para la competencia, como por ejemplo las barreras de entrada a ese mercado, como pueden ser concesiones o autorizaciones gubernamentales, el transcurso de un largo periodo de tiempo para recuperar la inversión, la adquisición de activos muy caros para poder competir, etc.

**1.26. Proyectos para Prestación de Servicios:** Mejor conocidos como PPS, son una figura contractual mediante la cual el sector público contrata a un particular para que éste lleve a cabo determinadas obras y/o actividades que le permitan al gobierno mejorar la realización de sus funciones o proveer de mejor manera los servicios públicos que tienen encomendados.

A nivel Federal, el *“Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos de prestación de servicios”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2004, en su numeral 2, fracción VI, definió *“Proyecto para prestación de servicios”* como las *“acciones que se requieren para que una dependencia o entidad reciba un conjunto de servicios por parte de un inversionista proveedor, incluyendo el acceso a los activos que se construyan o provean, de conformidad con lo previsto en las presentes Reglas.”*

El artículo 50, cuarto párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria hizo referencia a estos proyectos, pero sin definirlos.<sup>226</sup> El Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece las principales características de esa figura en su artículo 35:

---

<sup>226</sup> Únicamente estableció lo siguiente con respecto a los PPS: *“En el caso de proyectos para prestación de servicios, las dependencias y entidades deberán sujetarse al procedimiento de autorización y demás disposiciones aplicables que emitan, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Secretaría y la Función Pública.”*

*“Artículo 35. Los proyectos para prestación de servicios a los que se refiere el párrafo cuarto del artículo 50 de la Ley deberán cumplir por lo menos con lo siguiente:*

*I. Su realización debe implicar la celebración de un contrato de servicios de largo plazo en términos de las disposiciones generales que emita la Secretaría y, en su caso, cualquier otro acto jurídico necesario para llevar a cabo el proyecto correspondiente;*

*II. El contrato de servicios deberá ser suscrito entre una dependencia o entidad y un particular al que se denominará, para efecto de estos proyectos, inversionista proveedor;*

*III. Los servicios que se presten a la dependencia o entidad contratante podrán ser de cualquier naturaleza y deberán permitir a ésta dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que tiene asignados. Los servicios incluirán aquellos que sirvan de apoyo a las dependencias y entidades para mejorar la realización de funciones o provisión de servicios públicos que tienen encomendados conforme a las disposiciones aplicables y a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Quedan excluidos los servicios públicos que, de acuerdo con las leyes, deben ser proporcionados de manera exclusiva por el Estado, y*

*IV. La prestación de los servicios debe hacerse con los activos que el inversionista proveedor construya, sobre inmuebles propios, de un tercero o del sector público, o que provea por sí, por un tercero o por el sector público con base en lo requerido por la dependencia o entidad contratante.”*

Los PPS son contratos, ya que suponen un acuerdo de voluntades por parte del Estado, por conducto de una o más dependencias, o de alguna entidad paraestatal, y por otro lado de un particular. Deben ser a largo plazo, es decir, plurianuales. Su objeto debe recaer en obligaciones de hacer y, en su caso, de dar, a cargo del particular prestador de servicios. Estas obligaciones no deben incidir en los servicios públicos que deban ser proporcionados de manera exclusiva por el Estado.

La figura es muy amplia, ya que puede recaer en contratos de cualquier naturaleza y adaptarse muy bien a las necesidades del sector público.

**1.27. Sector Público:** El sector público abarca al gobierno en sentido amplio de un país, de tal manera que incluye a todos los órganos desde los cuales se ejerce el poder político, que son los poderes y órganos constitucionales autónomos, ya sea locales o federales. Asimismo, abarca a los servidores, funcionarios y empleados públicos.

**1.28. Sector Privado:** El sector público abarca a todos los particulares y a los servidores públicos cuando actúan como particulares. Se compone de todas las personas físicas y morales privadas o en las que no son controladas por el gobierno. En cuanto a las personas morales, forman parte del sector privado las instituciones de asistencia privada, asociaciones religiosas, asociaciones civiles, sociedades civiles y sociedades mercantiles, incluyendo a los intermediarios financieros, salvo a las instituciones de banca de desarrollo y al Banco Central, que forman parte del sector público.

También se excluyen del sector privado a las personas morales constituidas bajo una forma societaria en las que participa de manera mayoritaria como socio el sector público, o en la que alguna persona moral del sector público es titular de la mitad más uno del capital social con derecho a voto; así como aquellas en que puede designar a la mayoría de los miembros del consejo de administración y vetar los acuerdos de dicho consejo.

Estas personas morales, aunque se hayan constituido en escritura pública y cuenten con estatutos sociales como cualquier otra compañía o asociación privada, pertenecen al sector público y sus fines consisten en satisfacer el interés público. En cambio, aquellas en donde participen una o más personas del sector público, pero que no la controlen, continúa siendo una sociedad del sector privado.

**1.29. Sector Social:** El sector social abarca también a los particulares; sin embargo, se compone de agrupaciones gremiales, con personalidad

jurídica propia, integradas por personas físicas que se encuentran en desventaja económica con respecto a las personas de los sectores público y privado, en estricto sentido, motivo por el cual existen mecanismos constitucionales y legales para equilibrar sus desigualdades.

Las personas del sector social son los trabajadores, sus sindicatos, coaliciones, federaciones y confederaciones de sindicatos; ejidatarios, comunidades, ejidos y figuras afines. El Derecho Agrario, Laboral y de la Seguridad Social se consideran ramas del Derecho Social, una categoría importante de la Ciencia del Derecho se ubica al lado del Derecho Privado y del Derecho Público.

## **2. Abreviaturas:**

- 2.1. Cfr:** Confrontar.
- 2.2. Corp.** Corporación.
- 2.3. Coomp.** Compilador de una antología o libro que contiene obras literarias de varios autores. Es la persona que reúne varios textos en uno solo.
- 2.4. Coord.** Coordinador de un diccionario u obra literaria compuesta de artículos de varios autores. Es quien acomoda e interviene en la elaboración de un solo texto en cuya elaboración participaron varias personas.
- 2.5. D.F.** Distrito Federal mexicano.
- 2.6. Dir.** Director.
- 2.7. Et al.** “*Et alteri*” significa “y otros”. Se refiere a las obras literarias escritas por más de dos autores.
- 2.8. Ibidem:** Significa ahí mismo o en la misma página.
- 2.9. Idem:** Significa lo mismo o igual, o en el mismo libro u obra citada.
- 2.10. INDETEC:** Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Es un organismo público descentralizado federal sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene por objeto apoyar a las

entidades federativas y municipios a optimizar la recaudación, administración y erogación de sus recursos públicos.

- 2.11. **INDEVAL o SD Indeval:** Instituto para el Depósito de Valores, S.A. de C.V. es la única sociedad o institución para el depósito de valores autorizada en México.
- 2.12. **IOSCO:** *“International Organization of Securities Commissions”* o la *“Organización Internacional de Comisiones de Valores”*.
- 2.13. **Ltd.** En inglés es *“Limited”* y se refiere a sociedades mercantiles de responsabilidad limitada.
- 2.14. **M. N.** Moneda Nacional. Se refiere al peso mexicano.
- 2.15. **OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. En inglés las iniciales son OECD, que significan *“Organisation for Economic Co-operation and Development”*.
- 2.16. **Op. Cit.** *“Opus Cita”*, significa *“obra literaria citada”*.
- 2.17. **p.** Significa página, en singular.
- 2.18. **PEMEX:** Petróleos Mexicanos.
- 2.19. **pp.** Significa páginas, en plural.
- 2.20. **PPS:** Proyecto(s) de Prestación de Servicio(s).
- 2.21. **S.A.** Sociedad Anónima.
- 2.22. **S.A.B.** Sociedad Anónima Bursátil.
- 2.23. **S.A. de C.V.** Sociedad Anónima de Capital Variable.
- 2.24. **S.A.B. de C.V.** Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable.
- 2.25. **S.A.P.I.** Sociedad Anónima Promotora de Inversión.
- 2.26. **S.A.P.I.B.** Sociedad Anónima Promotora de Inversión Bursátil.
- 2.27. **S.A.P.I. de C.V.** Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable.
- 2.28. **S.A.P.I.B. de C.V.** Sociedad Anónima Promotora de Inversión Bursátil de Capital Variable.
- 2.29. **S.A., I.B.M.** Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple.
- 2.30. **S.N.C., I.B.D.** Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.

### **3. Referencias:**

Las citas y notas al pie de página del presente estudio se encuentran sujetos a los Criterios *Editoriales del Instituto de Investigaciones Jurídicas* y de la *Enciclopedia Jurídica Mexicana* establecidos por la Universidad Nacional Autónoma de México.

## ANEXO 3 CUADROS COMPARATIVOS Y EXPLICATIVOS

<b>Cuadro 1. Diferencias entre empresa y sociedad</b>		
<b>Criterios de diferenciación</b>	<b>Empresa</b>	<b>Sociedad</b>
1. Naturaleza ontológica.	Material.	Inmaterial.
2. Tipo de concepto.	Concepto Económico.	Concepto Jurídico.
3. Ontología jurídica.	Objeto de Derecho.	Sujeto de Derecho, cuando se le reconoce personalidad jurídica.
4. Naturaleza jurídica.	<p>Universalidad jurídica compuesta de cosas y personas que integran una unidad económica de producción y distribución de bienes y servicios destinados al mercado.</p> <p>*Es sinónimo de negociación mercantil.</p>	<p>Doble naturaleza jurídica:</p> <p>a) Persona moral de carácter privado y</p> <p>b) Contrato plurilateral celebrado entre dos o más personas que se obligan a combinar sus recursos y/o sus esfuerzos para lograr un fin común.</p> <p>*No siempre es mercantil. También puede ser civil.</p>
5. Elementos.	<p>a) Titular(es): Persona(s) física(s) o moral(es) llamada(s) empresario(s).</p> <p>b) Administradores y directivos.</p> <p>c) Trabajadores (Recursos</p>	<p>1. Como persona moral:</p> <p>a) Órgano de administración.</p> <p>b) Órgano de dirección.</p> <p>c) Capital social.</p>

	<p>humanos).</p> <p>d) Materia prima y activos fijos (maquinaria, oficinas, herramientas de trabajo, vehículos, etc.).</p> <p>e) Productos o servicios.</p> <p>f) Activos intangibles (patentes, marcas comerciales, nombres comerciales, avisos comerciales y otros derechos de propiedad intelectual).</p>	<p>d) Socios.</p> <p>e) Atributos de la personalidad.</p> <p>2. Como contrato:</p> <p>a) De existencia: consentimiento y objeto.</p> <p>b) De validez: capacidad de las partes; ausencia de vicios en el consentimiento; licitud en su objeto, motivo o fin; y forma.</p> <p>*Para que exista y sea válida una sociedad no necesita ser titular de una empresa.</p>
6. Relación entre ambos conceptos	<p>Se convierte en objeto de titularidad del empresario cuando sólo cuando éste es una sociedad.</p> <p>*Puede haber empresa sin sociedad, cuando el empresario es una persona física, el Estado o alguno de sus órganos con personalidad jurídica.</p>	<p>Puede ser el empresario (titular de la empresa) o formar parte del grupo “empresarial” como compañía subsidiaria. Influye en la organización de la empresa.</p> <p>*Puede haber sociedad sin empresa, por ejemplo en caso de “sociedades durmientes” o que carecen de activos para funcionar.</p>

FUENTE:

1. BARRERA GRAF, Jorge, “Instituciones de Derecho Mercantil”, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 2003, 866 pp.
2. MANTILLA MOLINA, Roberto L., “Derecho Mercantil”, Editorial Porrúa, Vigésima Novena Edición, México, 2005, 548 pp.

<b>Cuadro 2. Diferencias entre el Distrito Federal y cualquiera de los 31 estados mexicanos en materia de deuda pública</b>		
<b>Criterios de diferenciación</b>	<b>Distrito Federal</b>	<b>Estados</b>
1. Naturaleza Jurídica.	Capital de un Estado – Nación Federal.	Estados que ceden parte de su soberanía a la Federación.
2. Naturaleza Ontológica.	<p>Ciudad en donde residen los órganos supremos del sector público federal. El ámbito de la ciudad es preponderantemente urbano.</p> <p>*Necesariamente es una sola ciudad. Etimológicamente, la palabra capital deriva del latín<sup>227</sup> “<i>caput</i>”, que significa cabeza, por lo que se le considera la cabeza del Estado Federal.</p>	<p>Territorio que agrupa dos o más ciudades, con una población y órganos de gobierno locales propios y delegaciones del Estado Federal. Lo anterior les permite contar con un ámbito urbano y un ámbito rural, con la consiguiente importancia para el financiamiento de actividades económicas tan diversas.</p> <p>*Los estados miembros forman el cuerpo del Estado Federal.</p>
3. Relación con el poder que ejerce la Federación.	Se rige por la Constitución Federal. El gobierno capitalino sólo puede ejercer las facultades expresamente previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso o) Constitucional).	Se rigen tanto por la Constitución Federal como por una Constitución Estatal. Todas las facultades que no se encuentran reservadas expresamente a los funcionarios federales, pueden ser reguladas y ejercidas por los Estados (Artículo 124 Constitucional).
4. Relación con	Algunas materias del Distrito	El Congreso o

<sup>227</sup> MIR, José María [Dir.], *Op. Cit.*, Cfr: p. 66.

<p>el Congreso de la Unión.</p>	<p>Federal son reguladas por el Congreso de la Unión, como por ejemplo la de expropiación y deuda pública, y otras por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Artículo 122, apartados A y C, base primera, fracción V, Constitucional).</p> <p>*El Distrito Federal sólo puede promover iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias relativas a la Ciudad de México (Artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso ñ) Constitucional).</p>	<p>Legislatura estatal puede regular todas las materias que no se encuentren reservadas a la Federación, incluyendo la materia de deuda pública.</p> <p>*Los Estados pueden enviar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión sobre cualquier materia relativa al nivel de gobierno federal (Artículo 71, fracción III, Constitucional).</p>
<p>5. Relación con el Presidente de la República.</p>	<p>El Jefe de Gobierno debe elaborar una propuesta de endeudamiento público y enviarla al Presidente de la República. El Presidente, a su vez, la debe someter a consideración del Congreso de la Unión (Artículos 73, fracción VIII, y 122, apartado B, fracción III, Constitucionales).</p> <p>*Asimismo, el Presidente de la República cuenta con facultades de enviar iniciativas de leyes o decretos y expedir reglamentos para dichas leyes en todo lo relativo al Distrito Federal (Artículo 122, apartado B, fracciones III y IV, Constitucionales).</p>	<p>Las relaciones entre el Ejecutivo de la Unión y los Estados son de coordinación. Por lo tanto, no existe injerencia obligatoria por parte del Presidente en los asuntos de deuda pública estatal, aunque puede haber negociación en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</p> <p>En materia de deuda pública, los Gobernadores y Ayuntamientos deben solicitar las autorizaciones al Congreso o Legislatura estatal correspondiente, de acuerdo con la Ley de Deuda Pública local.</p>
<p>6. En materia de reservas de fuentes de ingresos.</p>	<p>El Distrito Federal tiene reservadas para sí las fuentes de ingresos que tienen los</p>	<p>Los Estados deben respetar la reserva de fuentes de ingresos de</p>

	<p>municipios, como por ejemplo el impuesto predial y sobre adquisición de inmuebles (Artículo 115, fracción IV, en relación con el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso b), Constitucionales).</p> <p>*Por lo tanto, el Distrito Federal puede percibir los mismos ingresos que los estados y los municipios. El Distrito Federal también se encuentra imposibilitado para gravar fuentes de riqueza reservadas a la Federación.</p>	<p>los municipios, consistente en su derecho de percibir contribuciones fiscales sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora; participaciones federales; derechos y productos por las prestación de servicios a su cargo.</p> <p>*Por lo tanto, los Estados pueden percibir sólo aquellos ingresos fiscales no reservados a la Federación ni a los municipios.</p>
<p>7. Relación con los municipios</p>	<p>El Distrito Federal no tiene municipios. Su relación con ellos es principalmente de coordinación y sólo con los que se encuentren conurbados a su territorio (Artículo 122, apartado G, Constitucional).</p> <p>*Las delegaciones políticas no son municipios, sino órganos administrativos desconcentrados sin personalidad jurídica ni patrimonio. No tienen derecho a percibir contribuciones para sí mismas como los municipios, aunque sí de recibir y erogar participaciones y aportaciones federales, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal.</p>	<p>La base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados es el municipio, y no puede haber autoridades intermedias entre los estados y el municipio. Por lo tanto, todos los estados tienen municipios (Artículo 115, primer párrafo y fracción I, Constitucional).</p> <p>*Las Legislaturas o Congresos de los Estados expiden leyes para regular los ingresos y deuda pública municipales. También aprueban la ley de ingresos de cada municipio. Incluso pueden expedir leyes de coordinación fiscal</p>

		estatales.
8. En relación con el marco jurídico financiero.	El Distrito Federal es considerado por los intermediarios financieros como una entidad federativa distinta a los estados y municipios. En adición a las disposiciones financieras, le son aplicables la Ley General de Deuda Pública, expedida por el Congreso de la Unión y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Los Estados son considerados por los intermediarios financieros como entidades federativas. En adición a las disposiciones financieras, le son aplicables sus respectivas leyes y reglamentos locales sobre deuda pública.

**Cuadro 3. Número total de municipios mexicanos (2011)**

\*El Distrito Federal no es municipio y carece de municipios. Las delegaciones políticas no son municipios.

Estado	Número de municipios	Fundamento constitucional y/o legal
Aguascalientes	11	Artículo 9° de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
Baja California (Norte)	5	Artículo 26 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.
Baja California Sur	5	Artículo 120 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur.
Campeche	11	Artículo 4° de la Constitución Política del Estado de Campeche.
Chiapas	120	Artículo 3° de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

Chihuahua	67	Artículo 125 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.
Coahuila de Zaragoza	38	Artículo 158 – G de la Constitución Política del Estado de Coahuila.
Colima	10	Artículo 104 de la Constitución Política del Estado de Colima.
Durango	39	Artículo 26 de la Constitución Política del Estado de Durango.
Guanajuato	46	Artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato.
Guerrero	81	Artículo 5° de la Constitución Política del Estado de Guerrero.
Hidalgo	84	Artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.
Jalisco	125	Artículo 3° de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.
México, Estado de	125	Artículo 6° de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
Michoacán	113	Artículo 3° de la Ley Orgánica Municipal de Michoacán.
Morelos	33	Artículo 111 de la Constitución Política del Estado de Morelos.
Nayarit	19	Artículo 3° de la

		Constitución Política del Estado de Nayarit.
Nuevo León	51	Artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.
Oaxaca	570	Artículo 14 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.
Puebla	217	Artículo 4° de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.
Querétaro	18	Artículo 5° de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.
Quintana Roo	9	Artículos 127 y 128 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
San Luis Potosí	58	Artículo 6° de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí.
Sinaloa	18	Artículo 18, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.
Sonora	72	Artículo 9° de la Ley de Gobierno y Administración Municipal para el Estado de Sonora.
Tabasco	17	Artículo 3° de la Constitución Política del Estado de Tabasco.
Tamaulipas	43	Artículo 3° de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

Tlaxcala	60	Artículo 7° de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala.
Veracruz	210	Artículo 9° de la Ley del Municipio Libre del Estado de Veracruz.
Yucatán	106	Artículo 4° de la Ley Orgánica de los Municipios de Yucatán.
Zacatecas	58	Artículo 117 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas.
Total:	2439	

<b>Cuadro 4. Parámetros para determinar el importe de las multas que impone el Banco de México</b>	
<b>Parámetros de imposición de la multa</b>	<b>Fundamento(s) legal(es)</b>
<p><u>Límite máximo de las multas:</u> es el monto en dinero equivalente al importe de la operación sancionada, por el lapso de su vigencia, multiplicado por una tasa anual de hasta el cien por ciento del costo porcentual promedio de captación que el Banco de México estime representativo de las instituciones de crédito para el mes o meses de dicha vigencia y publique en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>En otras palabras, no se podrán imponer multas superiores al resultado de multiplicar el importe de la operación sancionada multiplicada por el número de meses de su plazo de vigencia y por el 100% del costo porcentual promedio de captación publicado por el Banco de México para cada uno de esos meses.</p>	Artículo 27, primer párrafo
<p><u>Beneficios de económicos de los infractores:</u> El Banco de México debe tomar en cuenta el importe de las ganancias obtenidas por los infractores, resultantes de la operación prohibida.</p>	Artículo 27, fracción I, de la Ley del Banco de México.

<p><u>Riesgos incurridos por los infractores:</u> Esto supone que una operación prohibida genera un riesgo económico para el intermediario financiero, consistente en incrementar la probabilidad de que incumpla con sus obligaciones.</p>	<p>Artículo 27, fracción II, de la Ley del Banco de México.</p>
<p><u>Reincidencia:</u> Es decir, si es la primera, segunda o una ocasión posterior en que se comete una infracción a la Ley del Banco de México o a las disposiciones emitidas por este órgano constitucional autónomo.</p>	<p>Artículo 27, fracción III, de la Ley del Banco de México.</p>