

25



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

297629

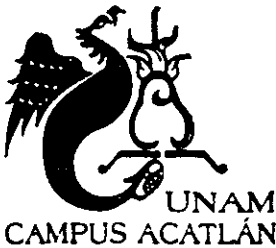
"ANALISIS DE LAS FACULTADES DISCRECIONALES DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIAS DE POLITICA ECONOMICA"



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: MIGUEL ALEJANDRO AROCHI JAIMES

ASESOR: LIC. JUAN DEL REY Y LEÑERO



CAMPUS ACATLÁN NAUCALPAN DE JUAREZ, MEX.

SEPTIEMBRE DE 2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## AGRADECIMIENTOS

*A Dios: Porque aunque yo dejara a veces de creer en ti, tu nunca dejaste de creer en mi.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México: A quien nunca tendré como devolver lo que ha hecho por mi, gracias por formar mi intelecto, mi alma y mi vida; por dejarme conocer el honor, la integridad, la lealtad, la amistad y el amor, siempre dejaré el alma en todo lo que haga por ti.*

*A Tere y Mario: Porque ustedes siempre han sido mis mejores amigos, mis confidentes, mis aliados en los peores momentos, mi fortaleza y mi mas grande inspiración, y además me regalaron la dicha de ser su hijo. Gracias mamá y papá*

*A Sergio: Por ser mi hermano, mi maestro, mi mas ácido crítico, mi cómplice y la peor influencia que hace salir lo mejor de mi, tienes razón no cuenta el grado si no tiene detrás el brillo de una gran persona.*

*A Paty: Sin ti, jamás hubiera llegado a éste momento, gracias por no dejarme claudicar.*

*A Toña y Miguel: Este logro es de ustedes también, gracias por sus cuidados, sus consejos y su guía a través de mi vida.*

*A Arturo e Isaac: Porque sus vidas son parte de mi inspiración, tarde pero me les uno, gracias por su amistad.*

*Al Licenciado Juan del Rey y Leñero: Por su contribución a éste trabajo, por su sinceridad y valentía al arriesgarse conmigo en este momento tan difícil.*

*A Román: Sabes que tu amistad es algo que valoro desde la infancia, pero me diste un regalo que nunca te podré pagar con nada, el haber inspirado tu voluntad de ser abogado, siempre lo llevaré conmigo, gracias flaco.*

*Al Licenciado Enrique Ramirez Manzano: Gracias por darme la vida, por haberme inspirado a ser abogado, gracias por la idea de éste trabajo, por los años de experiencia que me has regalado, por tu ayuda en mi vida aunque la tuya propia trate de escapar de esas manos de hierro que tienes, pero sobre todo, gracias por enseñarme que un hombre se mantiene de pie pase lo que pase.*

***“ANÁLISIS DE LAS FACULTADES DISCRECIONALES DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA DE POLÍTICA ECONÓMICA”***

**Pag**

**INTRODUCCIÓN.**

**1. LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.**

1.1.	El Gobierno como titular de la rectoría económica del Estado.	1
1.2.	Concepto de facultad.	24
a)	Las facultades y la división de poderes	25
b)	Facultades implícitas.	29
c)	Facultades explícitas.	31
d)	Facultades concurrentes.	31
e)	Facultades discrecionales.	32

**2. LA RESPONSABILIDAD DEL PODER EJECUTIVO EN LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.**

2.1	Obligaciones del Presidente de la República en materia económica.	35
2.2	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	37
2.3	El Banco de México.	49

**3. LA DISCRECIONALIDAD DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA DE POLÍTICA ECONÓMICA Y EL USO DE LA DE LA LEY COMO INSTRUMENTO POLÍTICO.**

3.1	Comentarios a la legislación del sistema financiero mexicano.	61
a)	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	61
b)	Ley de Instituciones de Crédito.	62
c)	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	63
d)	Ley del Banco de México.	65
e)	Ley del Mercado de Valores.	67
f)	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.	81
g)	Código Fiscal de la Federación.	82
h)	Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.	84
i)	Ley de Protección al Ahorro Bancario.	89
3.2	Los límites a la discrecionalidad.	92

#### **4.- LÍMITES ÉTICO – JURÍDICOS A LA FUNCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MATERIA ECONÓMICA.**

4.1	La teoría de la Justicia y la justicia económica.	94
4.2	La manipulación de la Ley y la Protesta Constitucional.	96

#### **5.- LA POLÍTICA EN MÉXICO Y LA MANIPULACIÓN DE LA LEY EN MATERIA ECONÓMICA.**

5.1	La privatización bancaria.	99
5.2	La cartera vencida, el rescate bancario y el Fobaproa.	109
5.3	El rescate carretero	120
<b>CONCLUSIONES</b>		124
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		128

## INTRODUCCIÓN.

*La rectoría económica del estado, como actividad fundamental de gobierno, ha sido un asunto que pocas veces toman en cuenta los abogados, que son quienes tienen en sus manos la búsqueda constante de la justicia, y muchas menos veces los legisladores, quienes por un desafortunado criterio no son abogados, y consideran que la función legislativa consiste en defender proyectos de nación de sus partidos políticos, y que además, desconocen que como valor fundamental, la justicia debe ser la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento.*

*En México, en todos los ámbitos de la función pública desafortunadamente la verdad y la justicia no están en la Ley, que gracias a servidores públicos deshonestos, solo se encuentra como una insinuación atrapada en el texto constitucional, a la que el gobierno, ya por ignorancia, ya por proteger intereses oscuros, bien pocas veces toma en cuenta, y en el caso de los últimos tres Presidentes de la República, se han encargado de entorpecer el camino de la justicia, de crear privilegios y de favorecer a un sector de la población en perjuicio del resto de nosotros, las consecuencias las enfrentó el gobierno del Doctor Zedillo, y las ha heredado el del Licenciado Fox, quien tiene enfrente una difícil tarea en cuanto a la reestructuración de la forma en la que el gobierno dirige a la economía nacional, y dicha tarea tiene el doble de dificultad, considerando que las instituciones que rigen a dicha área de la administración pública, cuentan con años de rezago, con vicios enquistados y con poderosos defensores de los malos manejos con que se han venido conduciendo.*

*Parte del problema, lo son los abogados, quienes probablemente por verse forzados a trabajar por sobrevivir, han olvidado funciones que han pasado a manos de economistas, quienes tratándose de justicia, la han reinventado como un instrumento de poder y de abuso del ejercicio de las funciones públicas, y han creado un sistema de privilegios que no solo hace crecer los extremos de pobreza – riqueza, sino que han violentado la realidad, creando normas injustas; la otra parte del problema es parte de un círculo vicioso, mientras la mayoría de la población de nuestro país no tenga los suficientes conocimientos como para entender que es lo que se le está ofreciendo de verdad en una campaña política, no podrá tener gobernantes que verdaderamente les representen y protejan sus intereses, y mientras ese gobierno no exista, difícilmente los administrados podremos distraer nuestra lucha por sobrevivir, para dedicarnos al estudio.*

*Sin embargo, el mayor golpe ha sido asestado desde muchas direcciones, grupos de poder dentro y fuera del gobierno, presiones internas y externas, ignorancia, abuso, corrupción que difícilmente pueden ser libradas sin la disposición de llevar a nuestro amado México por la senda del bien común.*

*Sinceramente espero, como millones de mexicanos mas, que el dos de julio haya sido un nuevo principio para comenzar a preparar el terreno del verdadero cambio, el estrictamente intelectual que es el único que nos hará libres.*

*Deseo profundamente que este ambicioso pero limitadísimo trabajo, no quede en el olvido, quisiera que fuera una de esas lecturas que aunque rudimentarias, mueven a la reflexión; entiendo que el único camino para que nuestro país se transforme en uno justo es la honestidad, la ética personal, la lealtad y el verdadero patriotismo, el que hace que México duela cada vez que se voltea hacia lo injusto y hacia nuestra pasiva complacencia de mi parte, ese profundo compromiso, en mi caso es con mi madre y mi padre, quienes son el ejemplo de que una vida digna y modesta es una alta recompensa para un actuar ético y honesto, el cual hará posible lograr que la justicia se vincule de tal modo con la ley, que no sea posible diferenciar una de la otra.*

## 1. LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.

### 1.1 El Gobierno como titular de la rectoría económica del Estado.

En la primera parte de éste trabajo, quiero establecer el hecho de que para el sano funcionamiento de las relaciones de mercado, y en general, de las finanzas que se realizan al interior o al exterior de un país, ya sea por particulares, o por el propio gobierno, es menester que exista una dirección, que dé a cada cual el lugar que le corresponda. Entonces habré de resaltar la función del crédito que resulta de las actividades que el estado realiza, confiadas por concesión a los particulares; establecer cual es, desde su origen, la mecánica a través de la que se va a crear un sistema financiero a partir de una cierta facultad que tiene el estado, como facultad soberana que le confiere el derecho a declararse solvente; ésta relación, es muy importante para el desarrollo económico de cualquier país, pero debe estar sustentada a partir de normas muy claras que eviten, fundamentalmente, **la discrecionalidad**.

El primer punto de apoyo ético, para la creación de un sistema financiero dentro de un país, lo es una regla que en nuestra Carta Magna establece puntualmente:

*“...Artículo 13. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar mas emolumentos que los que sean compensación por el servicio público y estén fijados en la ley...”.*

El artículo 1º Constitucional, nos dice: “Todas las personas son iguales”, (principio de suprema igualdad), el artículo 3º, fracción II dice que, formaremos a nuestras nuevas generaciones inculcándoles el principio de la justicia, y el rechazo a toda forma de privilegios, la palabra privilegios aparece en el artículo 3º y en el 13, y en ambos



casos, rechazada como algo inadmisibles en México, y que para la doctrina es la gran contravención dentro de un sistema democrático, y que en la realidad es el gran enemigo de éste sistema.

Los privilegios, comparándolos con las garantías que se establecen en nuestra Constitución, son la antítesis de todo lo que salvaguarda la Carta magna, la libertad, la igualdad, la seguridad, y sobre todo la justicia, que es el principal valor que se afecta en un sistema de privilegios, como el que ha privado en nuestro país.

En principio, el artículo 27º Constitucional, establece el derecho a la propiedad privada, éste artículo está inspirado en aquellas bulas gregorianas donde Gregorio VII, resuelve que originalmente Dios hizo al mundo e hizo todas las cosas, y el Papa es su representante en la tierra, por lo que puede decidir en litigio, que tierras corresponderían a España, y cuales a Portugal. El mismo principio, parafraseado sin hablar de Dios, se encuentra en éste artículo Constitucional, solamente que los Constituyentes, al hacer éste artículo, se inspiraron en ésta idea, y lo plasmaron de manera que la redacción del mismo resulta similar:

*“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación...”*

Garantizada la propiedad privada en México, como garantía individual, no solo debe comprenderse a la propiedad de la tierra, sino en general la propiedad como un concepto universal, de bienes muebles e inmuebles, no debe interpretarse que lo único que se garantiza es la propiedad inmobiliaria, el derecho a la propiedad, comprende tanto muebles como inmuebles. Existen dos axiomas de ésta parte del artículo 27: **si está garantizada la propiedad privada.**

En cuanto al segundo axioma, está prohibido el enriquecimiento sin causa, en términos del artículo 1882 del Código Civil, que dice:

*“...Artículo 1882. El que sin causa se enriquece en detrimento de otro, está obligado a indemnizarlo de su empobrecimiento en la medida que él se ha enriquecido...”*

Todas las relaciones económicas, deben ubicarse dentro de un concepto genuino de mercado; el artículo 28 Constitucional, crea una garantía de libre concurrencia mercantil.

*“...Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección de la industria...”*

Esto significa, que en las relaciones económicas, las cuales se derivan de la necesidad de satisfacer, todos tenemos derecho a participar en la actividad económica, bien como productores, bien como comerciantes, o como consumidores, incluyendo al Estado. Nadie puede impedirlo, existe la prohibición del comercio exclusivo, secreto, la discriminación, pero nadie puede interferir en el ejercicio de éste derecho, el artículo 28, protege el sistema de mercado, que en nuestro país es importante, porque de una sana relación de mercado, deriva un sano precio.

La regla teórica, romántica e irreal, dice que el mercado es un fenómeno económico que resulta de la interacción de la oferta y la demanda que produce una resultante llamada precio, lo cual resulta falso, ya que nunca ha existido un precio espontáneo, siempre hay alguien, aparte de la oferta y la demanda, que lo trata de contener o de manipular inclusive, en ocasiones el gobierno, en funciones de rectoría económica, es razonable entender que siempre hay riesgos, y el Estado es quien debe de procurar que no se produzcan actos insanos, en donde mediante las practicas monopólicas, alguien se enriquezca, y el gobierno por su parte en el servicio de la rectoría económica, se reserva

derecho de poner precios máximos de garantía o precios mínimos cuando se trate de productos de consumo necesario, y se reserva el derecho de determinar que actividades no se consideren mercantiles, sino de servicio público, para garantizar el abasto de los bienes de consumo necesario.

En todas las relaciones de mercado, la resultante es un precio de mercado, ese precio de mercado, normalmente es razonablemente homogéneo, y comprende, tanto los conceptos que incluyen el costo, como la utilidad que normalmente las empresas esperan, sin embargo, no se puede pensar que todas las personas tengan la misma utilidad, en materia contable el costo no es una constante, varía momento a momento, por ello no es posible hablar de un precio exacto.

Normalmente, los contratos están diseñados con simetría y reciprocidad de derechos y obligaciones para las partes (por cada derecho hay una obligación y viceversa), a cambio de una prestación, hay una contra prestación, pero siempre en una relación de equivalencia, de simetría, de bilateralidad, por eso cuando se habla de establecer el límite a una ganancia, tiene que hacerse en función del análisis de las cargas de los contratos (obligaciones que los contratantes adquieren a través de ellos).

La reciprocidad en las prestaciones de los contratos representa la justicia en las transacciones que se hacen en éstos, sin embargo, en los contratos habrá de reconocerse la presencia de partes económicamente fuertes, que imponen a veces ciertas reglas, que van a rebasar lo que sería estrictamente justo, esto normalmente es parte del juego de mercado, por que cuando el comerciante sabe que alguien necesita un producto que él tiene, y ese alguien tiene necesidad urgente del producto, mediante cualquier excusa el comerciante puede encarecerlo. Hay posibilidades en las que, de acuerdo a las características particulares de la necesidad, y la situación específica del bien, podamos ceder y agregar algunos intangibles para formar el precio, dentro de ciertos límites razonables, esto es a lo que debe atenderse en el análisis de cualquier contrato, pero siempre buscando que exista equilibrio entre las partes, un equilibrio esencial.

Lo anterior, no resulta fácil determinarlo, sin embargo debe atenderse a que se da y que se recibe, como en el caso de una prestación bilateral en el contrato de crédito bancario, en donde se dice que como solicitante del préstamo por ejemplo, se tiene la siguientes obligación de firmar una hipoteca, y que ésta se inscriba en el registro público de la propiedad durante la vigencia del contrato, el dinero se debe aplicar al fin para el que fue contratado, pagar la renta por el dinero, etc., por parte del cliente, y la de prestar el dinero, mantener el dinero en poder del cliente durante el tiempo contratado, etc., a cargo del banco.

En el análisis de los contratos, el problema ético, ya anunciado en su tiempo por David Ricardo<sup>1</sup>, consiste en que primero, hay que reconocer que en la función de los instintos, la primera actuación del hombre consiste en satisfacer una necesidad. Después de satisfacerla, el segundo impulso instinto, consiste en acumular satisfactores, (la riqueza no es mas que acumulación de satisfactores), no para cubrir la necesidad presente, sino la futura.

Después de obtener riqueza, el riesgo es la búsqueda de poder, que sería la forma de imponer la voluntad propia por encima de la de los demás, y eso no es comprar bienes, ni comprar servicios, sino tener influencia. En su obra: "Futurística", establece que originalmente, la riqueza era agrícola. El rico era el que de acuerdo a su teoría, hacía que la tierra produjera, por que decía solamente era capaz de producir riqueza, la tierra y el trabajo del hombre, por otro lado decía que resulta muy importante que el agricultor sea el más rico, porque es el dueño de la tierra y el que la hace producir, en ésta primera época, los hacendados, eran los más ricos, hasta que surgió la revolución industrial, y el poder pasa, de los agricultores, a los industriales.

En los años 50, surge la idea de la empresa horizontal, en dónde el inversionista sostenía, por ejemplo, que las implicaciones de una fábrica de autos, era el realizar la construcción de cada uno de los componentes, es decir tener el control de toda la producción, lo cual implicaba un sistema de administración equivocado.

---

<sup>1</sup> David Ricardo, Futurística, Fondo de Cultura Económica.

La tercera vertiente, diseñada por economistas de los países denominados “Tigres del Pacífico” (que señala la conveniencia de poseer la técnica y rentar el resto) plantea que el poder no está ni en la tierra ni en las máquinas, sino en el conocimiento.

Cuando una empresa entra en estado de quiebra, lo importante no es saber ni cuanto tiene ni cuanto debe, que al fin de cuentas son solo números rojos, lo importante es saber si es posible transplantarla a condiciones de salud financiera en otro lugar, y en este caso, lo importante no es la empresa o sus activos sino, como dicen los americanos, el “know how” (saber cómo), el saber hacer el negocio, y el tener acreditación y cartera de clientes, y reconocimiento de acreedores, al final la riqueza es el conocimiento, (como nota al margen del tema, diré que el talento de los funcionarios concursales, será entonces el conseguir reflotar la empresa, no tratar de salvar lo poco que le pueda quedar).

En ésta época de informatización, en la que la tecnología se revoluciona a sí misma día a día, la Ley de Comercio Electrónico, en éste momento se encuentra en estudio en el Congreso de la Unión, se avecinan cambios que son tan veloces que no permiten detenerse a reflexionar en éstos cambios en materia económica.

Todo está sucediendo a una alta velocidad, y a esa alta velocidad, ya no estamos necesitando dinero. Para llegar a ésta etapa, primero hace falta, como ya ocurrió en México, que se derogara el dinero, porque ya no es necesario manejar grandes sumas para realizar operaciones que hoy día se efectúan mediante impulsos electromagnéticos, o mediante la firma de documentos, y ya ni siquiera la firma sobre papel, legislaciones como la norteamericana, ahora prevén la firma sobre un aparato lector de las mismas que permite cerciorarse de su autenticidad instantáneamente, y mantener un registro que puede ser impreso en cualquier momento.

Con los nuevos sistemas y su impacto en el sistema económico, se deberá tener mucho más cuidado en el derecho a la ganancia, y por lo tanto, en los

privilegios, los cuales generalmente otorga el gobierno, en términos del artículo 1º Constitucional, por ley privativa debe entenderse, que se aplica en perjuicio de una persona o grupo de personas, (subsiste la necesidad de leyes privativas en determinados casos, como en el de la Ley de Hidrocarburos, o la Ley de PEMEX, que están destinados a reglamentar a una sola persona).

El artículo 13 Constitucional nos señala:

*“...Artículo 13. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley...”*

Ésta parte establece que no pueden existir fueros en México, fuero significa exención frente a la ley, por ejemplo, el artículo 28º Constitucional señala que, en los Estados Unidos Mexicanos, quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. Una exención de impuestos, constituirá un fuero, ¿en qué consistiría esta exención de impuestos?, En que el Presidente señalara al Secretario de Hacienda a una persona en lo particular para que fuera beneficiada para no pagar impuestos.

Las exenciones, deben referirse a un grupo o sector social que, por sus características de pobreza, o alguna emergencia, requieran tal exención y deben ser de manera temporal, no se puede pensar entonces en la existencia de fueros bajo ninguna circunstancia.

El propio artículo contempla el fuero de guerra, pero se refiere a una situación distinta, los militares se rigen por principios distintos a cualquier empleado respecto de su empleador, en el ejercito no se dice renuncio y me voy, eso es delito, y no se

puede cuestionar una orden, por eso tienen el fuero de la disciplina militar, está prohibido entonces cierto tipo de fuero.

El artículo postula un punto fundamental, respecto a los privilegios, donde el gobierno no le puede pagar dinero, a nadie, si no es por compensación a servicios públicos que sean legalmente contratados, por legalmente contratados, entendemos que es conforme al artículo 134 Constitucional, que señala que, las adquisiciones arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza, y la contratación de obra que se realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, es decir, deben llevarse mediante concurso, entonces, si alguien es contratado por haber ganado un concurso, tiene derecho a que se le paguen emolumentos por haber realizado su trabajo, única causa por la que el gobierno puede dar dinero.

Esto sin embargo no se cumple en México, es del dominio público el hecho de que la Procuraduría General de la República, regala dinero a los testigos por declarar, a veces falsamente, y aparte a los que capturan a los delincuentes, a pesar de que ya cobraron por ese trabajo por que son policías judiciales, esto es ilegal.

Igualmente cuando el gobierno organiza el programa "Progresá", y regala dinero, comete una grave violación a la Constitución, pues ésta situación está prohibida, no puede regalarle dinero a nadie por ningún concepto,

El artículo 31 Constitucional dice que es obligación de todos contribuir al sostenimiento del gasto público, pagando impuestos. Si todos los servicios se concesionan, al pagársele al concesionario, se está haciendo un pago doble, y el gobierno no está haciendo su trabajo, aquí surge un concepto terrible, tratándose de actividades económicas, dice una tesis, la función del Estado consiste en transferir la riqueza de los que más tienen a los que más necesitan; la obligación tributaria es contribuir al mantenimiento del gasto público, pero el Estado no puede regalar dinero, si todos los servicios públicos se

concesionan, y se le paga a un concesionario por esos servicios ahora privados, el concepto de impuesto pierde su razón de ser, analizado de esta manera, el gobierno empieza a adquirir dinero que es utilizado para fines ajenos al concepto legal, y comienza a actuar como el sector financiero: *Información es poder*.

Además de lo anterior, en la Ley de Comercio Exterior, se encuentran dos conceptos importantes, el primero de ellos, se refiere a las subvenciones.

*“...Artículo 37. - La subvención es el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos o sus entidades, directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, para fortalecer, inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas... ”*

Hasta éste punto, el artículo señala que los gobiernos normalmente “hacen trampa”, porque si por ejemplo, el gobierno mexicano quiere que el calzado nacional se exporte, por cada par de ellos que se exporten, se le darán al productor diez dólares. Ahora bien, se dice en éste texto que es una práctica de gobiernos extranjeros, es decir, está mal salvo que se trate de una práctica internacionalmente aceptada.

Esto significa que puede darse el caso de que éstas subvenciones se otorguen en varios países, lo que justificaría que se realizara en el nuestro, y el gobierno comienza a regalarle dinero al exportador. Esto está contraviniendo el espíritu del texto constitucional, porque el gobierno no podría justificar que le regale dinero a alguien para que lleguen a otros países los productos hechos en México, sería preferible que esos productos se dedicasen al consumo interno. Esto es una práctica inmoral que resulta de un exceso del gobierno, y que viola el artículo 13° Constitucional.



*“... Este beneficio podrá tomar la formula de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase...”*

Obviamente, aquí se habla descaradamente de la forma en que se darán.

*“...La Secretaría (de comercio), emitirá, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, una lista enunciativa de subvenciones a la exportación. Tal enumeración tendrá un carácter no limitativo...”*

Lo cual significa que el Secretario de comercio tiene la cartera abierta para regalar dinero a los exportadores, lo que es una forma de privilegiar a alguien, dándole dinero para que gane más, lo cual resulta abiertamente ilegal, ni siquiera le causa impuestos al exportador, no lo acumula a su ingreso.

No todas las reglas son de ésta naturaleza, hay otras necesarias, como las de salvaguarda, y habrá que hacer las distinciones entre una y otra.

*“...Artículo 45. - Las medidas de salvaguarda, son aquéllas que, en los términos de la fracción II del artículo 4º, regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional y que tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productores nacionales...”*

Aquí hay necesidad de remitirse al 131 Constitucional dice que uno de los dos únicos casos en que contra el espíritu republicano, el Presidente puede modificar

la Ley, es tratándose de la tarifa general de importaciones y exportaciones. El procedimiento legislativo es muy lento; el Presidente generalmente presenta una iniciativa de ley, pasa de una cámara a otra, y después se modifica la Ley. Pero si el día de hoy, el Presidente sabe que nos está llegando un gran cargamento de productos que vienen de otro país, y que el precio al que los van a vender, es por abajo del precio de costo de su similar nacional, digamos, que el producto extranjero tiene un valor al público de un dólar, por ocho del nacional, el gobierno mexicano tendría que medir cual es el diferencial existente para proteger a la economía interna, y entonces si la cámara de productores nacional le señala que el costo es mayor en la proporción señalada, el gobierno mexicano tendrá que establecer un impuesto de importación a éstos productos, que equilibre el diferencial que se presente, (en éste caso, se establecería un impuesto de siete dólares por pieza).

Ésta es una salvaguarda válida, legal, y no generan ninguna clase de privilegios, nos damos cuenta que a veces, con buena fe y con inteligencia, se logra un objetivo sano, y en otros casos la ley induce a prácticas mal sanas, no es suficiente el que sea una práctica internacionalmente aceptada, para adoptarla en contravención a nuestras propias disposiciones constitucionales, eso no es ético el hecho de que todos adopten una actitud ilegal, no es justificación para adoptarla, éste es un principio ético fundamental para el derecho.

Como el gobierno debe buscar, que las relaciones económicas sean sanas, entonces, el límite en su actuar, tiene que ser el nunca dar privilegios ni regalar dinero, ese sería el establecimiento del límite al derecho a la ganancia que sería justo con todas las partes que intervienen en una relación económica.

El fundamento de la rectoría económica del estado por parte del gobierno, se encuentra establecida en el artículo 25° Constitucional, que establece el límite de la actuación del Estado y que obligaciones y facultades tiene.

*“...Artículo 25. - Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege ésta Constitución...”*

Éste artículo señala, primero, que corresponde al Estado la rectoría económica y aquí, muchas veces se piensa que cuando se habla de éstos términos, la Ley se refiere al Presidente de la República, lo cual requiere remitirse al artículo 49 Constitucional, que señala:

*“...Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar...”*

El 131 Constitucional habla precisamente de la defensa de la economía interna, para modificar el presupuesto del comercio exterior.

Luego entonces, el objetivo de la rectoría económica del Estado, es que haya un desarrollo integral, que debería entenderse como se expresa en el artículo 3º, fracción II, que señala:

*“...Artículo 3 ...el criterio que orientará a dicha educación (a esa rectoría en el caso que nos ocupa)... será basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:*

*a. Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;*

*b. Será nacional, en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica...”*

Por ello, cuando los políticos en campaña, tratan de sorprender a la población con “una economía con rostro humano” (eslogan de la campaña para la presidencia de la República de Francisco Labastida Ochoa, para el periodo 2000-2006), nos dicen que somos ignorantes y que desconocemos la Constitución. Lo único que se puede prometer en México, y ser llevado a la práctica, es una economía democrática, esto es, que todos tengamos la misma capacidad de ganar dinero, en el propio artículo 3º, se repudian los fanatismos, y se plantea una educación integral, es decir, que forma desde la niñez, la fracción II del mismo artículo, entonces se refiere al nacionalismo, ese es un concepto derivado de aquel hermoso discurso, Sentimientos a la Nación de José María Morelos y Pavón, en el que el prócer señala claramente que nunca alcanzaremos soberanía política mientras no tengamos independencia económica, y eso requiere que seamos dueños de lo nuestro, que seamos autosuficientes no solo para producir, sino para administrar..

En el inciso c), queda aún mas claro el concepto de integral, ya que establece la necesidad en la atención a la convivencia humana, a la convicción del interés general, a los ideales de fraternidad e igualdad de derechos, y a la abolición de privilegios de cualquier naturaleza.

Si se habla de la rectoría económica del Estado, cuando existen cuarenta millones de pobres, significa que se ha vulnerado el principio de desarrollo integral, además de que cualquier forma de desarrollo, que no sea integral (como el que rigió en los periodos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, en los que solo privilegió la macroeconomía), es anticonstitucional.

*“...El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga ésta Constitución...”*

Al hablar del marco de libertades constitucionales, se debe señalar que somos un país capitalista, y el artículo 28 establece los principios fundamentales del mercado, pero dentro de los límites permisibles, vamos a tener que, la presencia de un Estado garantizará que éste desarrollo, sea de una manera justa y que tienda al bien común.

*“...Al desarrollo económico concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación...”*

Aquí se habla de dos límites diferentes, por una parte, se habla de que al desarrollo económico, se concurrirá con responsabilidad, y eso lo garantiza también el artículo 27 Constitucional, donde se dice que el Estado tiene en todo tiempo el derecho de imponerle a la propiedad privada, las modalidades que le permite el interés público, se debe aclarar que propiedad privada no es propiedad mezquina, las leyes en México, prohíben el abuso del derecho, nadie puede aprovecharse de su status económico o de cualquier otro índole, para abusar de quienes no lo tienen, el abuso del derecho no debe ser permitido bajo ninguna circunstancia.

La propiedad debe tener una función social, desde luego, éste principio de la función social de la propiedad, deriva de un libro escrito por un abogado del siglo XVIII, León Duguit, que precisamente se llama “La función social de la propiedad”, que en síntesis, recoge aquellas viejas tesis de que dios hizo a los pobres para que los ricos hicieran caridad, su premisa es que “los pobres nos deben agradecer que ponemos fábricas para que no se mueran de hambre”<sup>2</sup>, ésta es para Duguit la función social de la propiedad.

Pero cuando ésa tesis es leída por Hidalgo, por Morelos, y por muchos de los más inquietos criollos que había en el siglo XVIII en México, resulta que lo toman muy en serio, Morelos, habla de éste principio y llega a la constitución mexicana como la función social de la propiedad, luego entonces resulta que, por responsabilidad social, se debe entender que de algún modo **la actividad económica debe generar desarrollo, riqueza y progreso para todos.**

Por otro lado señala que, concurrirán junto con el Estado, los sectores público, social y los demás, o sea el sector externo, que es una innovación en la constitución, que choca un poco con el artículo 3º, fracción II, inciso b) que habla del nacionalismo, el abrir las puertas a todos aquellos que estén en posibilidades de invertir, sin considerar si es que con ese actuar, se limita la posibilidad de que lo hicieren inversionistas nacionales.

*“...El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señala en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.*

---

<sup>2</sup> Duguit, León, La función social de la propiedad, Fondo de Cultura Económica.

*Así mismo, podrá participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo... ”.*

Normalmente, la forma en la que el gobierno puede intervenir en la economía, es:

- 1) Como autoridad; para intervenir en la economía, decimos que ejerce la rectoría económica, así por ejemplo se fijan precios máximos a determinados productos, o se impide la exportación de tal producto, cualquier medida que la autoridad tome, que está dentro de la facultad que conocemos como rectoría económica del Estado.
- 2) Como sujeto económicamente activo, en donde el gobierno tiene la intención de participar en la economía como un participante mas en las relaciones de mercado, si la ley lo permite de forma absoluta, estamos en un esquema de economía mixta.

Entonces, el gobierno, mediante la tesis de que puede ser productivo, y relevar a la población de cumplir con la obligación de pagar impuestos, se irroga el derecho de ser productor o comerciante, en todo negocio, como ocurría en México, hasta el gobierno de José López Portillo, donde el éste podía comprar fábricas, y ser dueño de cualquier tipo de negocio, lo que se modifica con el artículo 25, porque el gobierno solo, o asociado con los sectores público, privado o social, puede actualmente participar en el desarrollo económico, pero solo de las **áreas prioritarias del desarrollo**, es decir solo de aquellas actividades en que haya desarrollo económico, y en que los particulares pueden ser ineficientes, insuficientes, o no estar interesados, en éste caso el Estado tendría que hacerlo, pero únicamente a eso se circunscriben los derechos del gobierno a poder dedicarse a negocios, solo en actividades prioritarias del desarrollo, y mientras los particulares no tengan la capacidad para hacerlo solos, si se presenta el caso contrario, el gobierno tendrá que salir.

En éste punto hago una precisión en cuanto al actuar del gobierno como partícipe de la actividad económica. Un servicio público, es la fórmula para garantizar la prestación de un servicio o el abasto de un bien y es una demanda prioritaria para resolver una necesidad básica de la población, no existe ninguna mercancía en el mercado que se llame seguridad jurídica, **es un deber esencial del Estado**, es su objeto jurídico como persona moral, la seguridad jurídica no es un servicio público, entonces, no hablamos de una actividad que se pueda privatizar, el gobierno está impedido para poner en manos de un particular la seguridad jurídica. Evidentemente resulta una idea aberrante, porque se trata de actividades esenciales del gobierno.

Ahora bien, al hablar de las relaciones de mercado, el caso contrario es muy interesante, tenemos como principio general, que éstas relaciones derivan de contratos, y existe un caso de excepción: servicios públicos, se trata en éste caso de necesidades esenciales de toda la población, su falta generaría estallidos sociales; por ejemplo, en el caso de que la distribución de agua no fuera un servicio público, y existieran compañías privadas que vendieran éste servicio, al poder fijar los precios al libre arbitrio, mucha gente no podría utilizar agua, lo que degeneraría en un estallido de violencia social, como se puede ver, el Estado no se puede dar ese lujo, y esas necesidades sociales a toda la población, se sacan del mercado, y se convierten en servicios públicos, que serán prestados bajo el control del gobierno, ya sea que lo preste directamente, o que lo concesione.

Por ejemplo, tratándose de la contratación de obras, el artículo 134 constitucional establece que se tienen que contratar a través de concursos públicos en los que cualquiera puede presentar proyectos, lo cual en la realidad no se cumple, porque bajo el pretexto de garantizar la solvencia de una oferta, se exige un capital contable inalcanzable, de modo tal que las convocatorias para obras públicas llevan dedicatoria a un grupo selecto de compañías que cubren los absurdos requisitos.



Lo grave es que pese a la existencia de una nueva ley en materia de obras públicas, se incluyeron los mismos errores de los que adolecía la anterior, existen por ejemplo, tres presupuestos que en un contrato de obra el gobierno debe cubrir, y que jamás ha reconocido:

1. - La existencia de un proyecto definitivo.
2. - Recursos presupuestales liberados, o con la certidumbre de la fecha de liberación.
3. - Tener disponibilidad sobre los bienes en los que se llevará la obra pública.

Muchos de los fracasos en los contratos del gobierno son producto de que los funcionarios encargados de éstos, no se atienen a las normas constitucionales para hacerlo, sino que lo hacen con criterios burocráticos, pero además con dos grandes problemas, que son la corrupción por un lado, y la SECODAM por el otro.

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se ha convertido en el peor enemigo de la eficiencia, un funcionario público no quiere firmar nada, porque un error implica una sanción de la SECODAM, los abogados de los organismos del sector público, están obligados por norma a atacar cualquier resolución judicial, por supervisión de la SECODAM, que le exige que agote todos los recursos aunque sean improcedentes.

Pareciera que la secretaría desconoce que existe un delito que consiste en retrasar la justicia mediante la interposición de recursos notoriamente improcedentes, aún cuando se supone que la Secretaría debiera ser un garante de la legalidad, se dedica a proteger al gobierno, tenga o no la razón.

Ahora bien, en tratándose la concesión, se entiende que no se van a dar transacciones a precios de particulares, y que el gobierno va a intervenir para tarifarlos.

El artículo 28 en su párrafo final, señala lo relativo a los subsidios y la manera en la que deben hacerse, señalando que deben ser de forma temporal, la rectoría económica del Estado, es una actividad fundamental del gobierno, las facultades económicas, se ubican en dos espacios, actividad política: habría en la política interna, una actividad de política económica, y en parte, en la actividad económica; el Estado al hablar de los ingresos va a tener ingresos fiscales e ingresos no fiscales, a éste respecto el Estado cobra sus impuestos teniendo en una mano la petición y en la otra la sanción, en cuanto a los ingresos no fiscales, derivados de contratos o de cualquier otra actividad, en donde el gobierno no actúe exigiendo dinero a la población.

Entre los ingresos no fiscales, una parte muy importante es el crédito público. Éste concepto, deriva del de soberanía, todos los Estados son soberanos, en tanto soberanos, son sujetos de crédito, cuando un Estado no paga lo que debe, no quiebra, para entender lo que sucede, basta con leer el título de un tratado internacional vigente, celebrado entre México y los Estados Unidos, cuyo nombre es *“Tratado por el que las altas partes contratantes convienen en que en caso de falta de pago de deudas, la parte acreedora deberá hacer un requerimiento por vía diplomática con noventa días de anticipación, antes de ejercer el derecho a la guerra”*<sup>3</sup>. Esa es la forma de cobrarse entre los Estados, ante la falta de pago, se ejerce el derecho de guerra, esa es la forma entre los Estados de ejercer el derecho al cobro.

Se entiende entonces que el Estado ejerce el crédito público, que es un atributo de solvencia, la que el Estado ejercerá:

1. Cuando solicita préstamos, o endeudamiento (Art. 73 fracción VIII Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Primeramente debe existir un proyecto productivo, que generará los recursos para el pago del crédito solicitado.

---

<sup>3</sup> [www.senado.gob.mx/legislacion/tratados](http://www.senado.gob.mx/legislacion/tratados)

2. En caso de emergencias también es posible solicitar tales préstamos, en cuyo caso existe la obligación de que el Congreso de la Unión autorice la situación de emergencia, en términos de lo dispuesto por el artículo 29 constitucional.
3. El tercer caso es la regulación monetaria. Después de la Segunda Guerra Mundial, en Breton Woods, se llevaron a cabo tres convenciones paralelas, una de ellas dio origen al Fondo Monetario Internacional, lo que interesa desde el punto de vista de la reserva monetaria, y del patético concepto de “blindaje financiero” (que genera endeudamiento para pagar deudas).

Si se presenta el caso de una crisis de pagos, como ocurrió en 1994, en que la desconfianza en el país provocó una fuga masiva de capitales, México tiene la obligación de preservar la libre convertibilidad del peso, tiene el deber de dar a sus ahorradores e inversionistas la cantidad de dólares que éstos soliciten, y si no puede hacerlo en la práctica, tiene el derecho de pedir un préstamo simplemente para atender esos cambios, tal petición la aceptará el FMI salvo en el caso de que estemos sobregirados, lo cual implicaría una situación monetaria deficitaria, es decir, que nuestra moneda circulante son solo cheques sin fondos o no tiene respaldo. Si el FMI no atiende la solicitud por ésta razón, se debe recurrir a cualquier otro país o institución para que nos preste.

Esta es la forma en que se ejerce de manera directa el crédito de la Nación, hasta aquí el crédito es para el propio Estado, pero también existe una forma de endeudamiento fiduciario, que en éste caso lo es la emisión de moneda. El gobierno ejerce su capacidad crediticia cuando imprime billetes, para el gobierno, el dinero circulante de alguna manera representa una ganancia, lo que se traduce en un ingreso no fiscal, pero hay otra parte fundamental que no le va a generar un ingreso al Estado, pero si va a ser uno de los pilares del desarrollo económico, y es cuando el Estado establece el fiat financiero.

El fiat financiero es la concesión que le otorga el gobierno a un particular para que se le declare legalmente solvente. Todo mundo tiene la obligación de

considerar que se trata de una persona que no tiene ningún problema para pagar sus obligaciones, la Ley de Instituciones de Seguros, nos dice:

*“...Artículo 14. Mientras las instituciones y sociedades mutualistas de seguros no sean puestas en liquidación, o declaradas en quiebra, se considerarán de acreditada solvencia y no estarán obligadas, por tanto, a constituir depósitos o fianzas legales hecha excepción, de las responsabilidades que puedan derivárseles de juicios laborales, de amparo o por créditos fiscales...”.*

Queda claro que aquí, el gobierno acepta que cualquier compañía de seguros es solvente. Ahora bien, la Ley de Instituciones de Fianzas dice lo siguiente:

*“...Artículo 12. Las instituciones de fianzas, por las fianzas que otorguen, se considerarán de acreditada solvencia, en los casos diversos al otorgamiento de fianzas, mientras las instituciones de fianzas no sean puestas en liquidación o declaradas en quiebra, se considerarán de acreditada solvencia y no estarán obligadas, por tanto, a constituir depósitos o fianzas legales hecha excepción de las responsabilidades que puedan derivárseles de juicios laborales, de amparo o por créditos fiscales, todas las fianzas que se emitan en papelería oficial de las instituciones de fianzas se presumirán, salvo prueba en contrario, legalmente válidas, y las instituciones no podrán objetar la capacidad legal de quien las suscriba...”.*

Y la Ley de Instituciones de Crédito dice:

*“...Artículo 86. Mientras los integrantes del Sistema Bancario Mexicano no se encuentren en liquidación, o en procedimiento de quiebra, se considerarán*

*de acreditada solvencia y no estarán obligadas a constituir depósitos o fianzas legales hecha excepción, de las responsabilidades que puedan derivárseles de juicios laborales, de amparo o por créditos fiscales...”*

Todo esto es una parte importante del fiat financiero, pero también significa dar un aval, tiene que haber mecanismos de prevención, porque si la institución quiebra, alguien debe responderle al público, el artículo 1º fracción II de la Ley del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario dice lo siguiente:

*“...Artículo 1º. Es un objetivo del IPAB:*

*II. Garantizar y pagar las deudas del sector financiero cuando se hallen en quiebra o suspensión de pagos...”*

Lo anterior significa que no porque el gobierno otorgue el fiat, hay que confiar en la solvencia de dichas instituciones, si fracasan entonces el gobierno tiene que pagar su deuda, pero el gobierno no necesariamente es asuncionista de dicha deuda, sino más propiamente hablando, es un garante de la misma, pues no asume todas las obligaciones, sino que, en la primera época, la que va del FOBAPROA al año 2006, el gobierno asume todas las obligaciones, después de ese año, solo se van a garantizar las deudas directas, ni honorarios ni irresponsabilidades colaterales, lo que equivaldrá a ser un aval, mas que un asuncionista de deuda ajena.

La naturaleza de aval del IPAB lo es aún contra la voluntad del Banco, si éste tiene una deuda, y no la paga, el acreedor puede hacer exigible la deuda al

IPAB, ésta es la manera del gobierno de garantizar el fiat financiero concedido a las instituciones bancarias.

Existe una plena justificación para el establecimiento del fiat financiero, y lo es la necesidad de tener un sector financiero sano, este sector financiero va a operar siempre bajo condiciones de servicio público bajo la rectoría del Estado y desde luego, mediante servicios tarifados, lo que en la realidad no está pasando en México, ya que la banca está liberalizada igual que las instituciones de seguros y fianzas, desde 1987, de manera ilegal.

Desde luego habrá otras formas de garantizar de alguna forma el pago de las obligaciones de las instituciones crediticias, y así, cuando se crea Ley para regular las Agrupaciones Financieras, en el artículo 28 nos dice lo que se requiere para crear una institución de crédito:

*“...Artículo 28. La controladora y cada una de las entidades financieras integrantes de un grupo suscribirán un convenio conforme al cual:*

*...II La controladora responderá, ilimitadamente por la pérdida de todas y cada una de dichas entidades. En el evento de que el patrimonio de la controladora no fuere suficiente para hacer efectivas las responsabilidades que respecto de dos o más entidades financieras integrantes se presenten de manera simultánea dichas responsabilidades se cubrirán a prorrata hasta agotar el patrimonio de la controladora. Al efecto, se considerará la relación que exista entre los por cientos que representan en el capital de las controladoras, la participación de la misma en el capital de la misma en las entidades de que se trate...”*

Esto significa que el gobierno no va a pagarlo todo, si se desea ser parte de un grupo financiero, éste debe ser responsable de las deudas de las entidades controladas, lo que constituye un mecanismo para darle mayor seguridad al crédito, podemos entonces darnos cuenta que, dentro de los ingresos no fiscales, hay actividades que son fundamentales para el desarrollo de la economía nacional, entre ellas, lo relacionado con la forma en que se tienen que manejar las instituciones de crédito; respecto a la forma en la que tienen que trabajar las instituciones de crédito, existen prohibiciones, nuestra Ley de Instituciones de Crédito, establece cuales son los límites en los que las instituciones tienen prohibido realizar cualquier clase de transacción:

*"...Artículo 106. A las instituciones de crédito les estará prohibido:*

*...V. Celebrar operaciones y otorgar servicios con su clientela en los que se pacten condiciones y términos que se aparten significativamente de las condiciones de mercado prevalecientes en el momento de su otorgamiento, de las políticas generales de la institución, y de las sanas prácticas y usos bancarios..."*

Es decir, que el Estado debe cuidar que la función que tengan las instituciones crediticias, tiendan a lo que dice el artículo 25 Constitucional, es decir, a dar un desarrollo armónico a la economía nacional, con el objetivo de llegar a ser integrales, de permitir que toda la población pueda permearse del beneficio que da actividad económica, pero sobre todo, de dar certidumbre a los gobernados, de que las relaciones económicas sean justas.

## **1.2 . Concepto de facultad.**

Como el origen de la expresión refiere, tan lacónicamente, (*facultas-atís, poder*), una facultad es un poder, y a la vez un derecho subjetivo, una potestad para modificar una situación o un acto propio o ajeno; es a un tiempo una investidura y una

atribución en tratándose de los órganos que ejercen el gobierno del estado, y representa la autorización que la ley concede a éstos para la aplicación de ella.

Para la doctrina, y como lo señala Rafael de Pina<sup>4</sup>, es una atribución fundada en una norma del derecho positivo vigente, una posibilidad jurídica de hacer o no hacer; en la práctica la facultad es una necesidad para el ejercicio de las atribuciones del estado, derivadas del pacto federal, por las cuales los componentes de la federación delegan el ejercicio de determinadas funciones en el gobierno federal.

Como una necesidad de adaptabilidad de la ley (que no podría ser tan dinámica como la sociedad a quien regula), surge la necesidad de que el ejercicio del poder, o hablando mas acorde al tema, en las facultades del gobierno, exista cierta discrecionalidad, que significará el poder de libre aplicación que la ley concede a las autoridades sobre el contenido de sus actos o sus acciones.

#### **a) Las Facultades y la división de poderes.**

El estado o mas propiamente dicho, el gobierno requiere del establecimiento de las facultades con base en las cuales ejercitará el poder público; en la creación de éstas facultades, ha quedado históricamente demostrado que, para el funcionamiento de un sistema democrático como el establecido en nuestro país, no solo es necesario crearlas, delimitarlas y pugnar por su estrictas aplicación, también es necesario dividir los ámbitos del ejercicio del poder para evitar abusos en el ejercicio de éste.

Ante tal necesidad, en México contamos con una mal llamada “división de poderes”, en tanto el poder público no es susceptible de división como ente abstracto. En la realidad contamos con una división de instituciones que ejercen el poder

---

<sup>4</sup> De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Porrúa, p. 269.



público, que segmentan la posibilidad de abusos en el ejercicio de las funciones de gobierno.

Como es más que conocido, en México el ejercicio del poder encuentra su residencia en tres “poderes” federales (artículos 50 al 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), que como mera referencia me permitiré enumerar:

- **Poder Legislativo.** Que se integra por un Congreso Federal, a su vez compuesto por dos cámaras, la de Diputados, que representa a la Nación, y la de Senadores que representa a las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal.

- **Poder Ejecutivo.** Cuya titularidad corresponde a un funcionario que recibe la denominación de “Presidente de la República” (artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), quien se auxilia por Secretarios de Estado, por la Procuraduría General de la República, Organismos Descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos.

- **Poder Judicial.** Que queda depositado en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, y según el artículo 94 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en una Suprema Corte, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal, quien se encargará de la vigilancia en el desempeño de los otros integrantes de dicho “poder”.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

*“...Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...”*

La teoría constitucional, a partir de la Ilustración (y con el claro antecedente de teorías clásicas como “La República”), buscó formas para balancear el ejercicio del poder y así tenemos que en los sistemas democráticos, se crea la “división de poderes”, que no es sino la división del ejercicio del poder para evitar su concentración, la teoría de la división de poderes no es nueva en México, para nosotros, data de la monarquía constitucional que se constituyó mediante la carta gaditana, por la que se creó la monarquía parlamentaria, aunque la idea contemporánea de la división de poderes, data de la constitución de 1824.

No hay que perder de vista en éste punto, lo dicho por Henry Kissinger, ex secretario de estado de los Estados Unidos de América: “El poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente”.

Cuando el artículo 25 se refiere entonces a la rectoría económica, se debe entender que no es una facultad del Presidente, sino del Estado en sus tres diferentes poderes.

Existe en México una división para el ejercicio del poder, que como tal, requiere la existencia de facultades, es decir de las directrices que señalarán las obligaciones de cada uno de los órganos del estado que ejercen el poder.

Para ello, es menester atender al contenido del artículo 49 Constitucional, que establece la “división de poderes” establece:

*“...Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar...”.*

Lo esencial de éste artículo, en lo que al tema en estudio concierne, es que el espíritu de la Ley plantea que, **la soberanía, para su ejercicio, se divide en tres poderes**, o sea que la Soberanía no la ejerce el Congreso de la Unión, ni el Presidente de la República, ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino los tres.

Esto claramente lo establece el artículo 41 Constitucional, al establecer que, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión. En cuanto al concepto de la división, en 1916 el proyecto de Venustiano Carranza sorprendió al constituyente, porque encontraron de una manera escandalosa, que el artículo 89 Constitucional, otorgaba una excesiva cantidad de facultades para el titular del Ejecutivo, al enfrentarlo los representantes, Carranza les señaló la necesidad de que México fuese un país presidencialista, con una figura sólida de un Presidente que fuera capaz de convocar como líder a toda la Nación, a lo cual el Constituyente se opuso, el reducto de ésta situación, ha generado caudillismos en México, sin embargo la constitución establece claramente que el principio fundamental, es el control del poder por el poder y su división. Entonces México queda organizado por un supremo poder, el más alto de los tres, que es el Poder Judicial, por ello la titularidad del mismo ostenta el adjetivo de “Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

El poder judicial es la única autoridad en México, contra la que no procede el Juicio de Garantías, el Poder Judicial, encabezado por la Suprema Corte, como

el más modesto de sus funcionarios, tiene al Juez de Distrito, éste tiene facultades para conceder el amparo contra leyes y contra ordenes presidenciales, el poder Judicial es, valga la expresión, el supremo juez. Para equilibrar a los poderes, originalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación **no tenía facultades políticas**.

Como contrapeso, el Constituyente otorga al poder legislativo, facultades exclusivas cuyo fin, es controlar al ejecutivo, los diputados por ejemplo, aprueban el presupuesto de egresos, los senadores ratifican los tratados y dirigen la política exterior, cada uno de los poderes es entonces, participe del ejercicio de la soberanía en el ámbito de sus respectivas competencias, de los cuales, el Presidente sería el menos poderoso de los tres.

#### **b) Facultades implícitas.**

Al elaborar un estudio de el concepto de facultad, me encontré con una singularidad. No existe desde el punto de vista de la teoría constitucional, un estudio dedicado exclusivamente a la teoría de las facultades, es decir que desde el punto de vista de la filosofía del derecho, no hay elementos suficientes para determinar cual es filosóficamente hablando, el fundamento de la manera en la que se debieran desempeñar las funciones de gobierno, y por ello, no existen fundamentos suficientes para establecer cuales debieran ser los límites al ejercicio de las mismas por parte de los Poderes de la Unión.

Sin embargo, con los limitados conocimientos que pueda tener, trataré de establecer la forma en la que se ejercitan las atribuciones con las que cuentan los órganos de gobierno en el ejercicio de sus atribuciones, para mas tarde, establecer el limite al que deberán encontrarse sujetas.

Se entiende como facultad implícita a aquellas atribuciones inherentes a la función que se ejercite. De éste modo, tendríamos que una facultad implícita del titular del poder ejecutivo, será la de ejecutar las leyes.

Sin embargo, no todas las facultades implícitas son concretas, existe cierta abstracción de la simple lectura del texto del artículo 25 Constitucional, lo que abre las puertas al titular de la Presidencia de la República para actuar discrecionalmente.

El error no está en el texto como tal, radica en la interpretación. La Constitución no es un texto literario estético que se encuentre redactado para leerlo y apreciarlo, su función como documento necesario para el establecimiento de la Nación, es imperativo, y sobre todo es de interpretación, pero de interpretación estricta.

Así cuando un presidente de la república ejercita la rectoría económica del Estado, e incumple con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, está incumpliendo con un deber soberano que le impone la carta magna, porque el texto constitucional no abre opciones a interpretaciones ambiguas o que justifiquen una falta de tal naturaleza.

Cuando la constitución habla de valores como equidad, igualdad, o justicia social, no deja lugar a interpretaciones, es claro el significado que éstos tienen para la forma de actuar del presidente, al menos para el sentido común, ya que en realidad se trata de conceptos, por lo que son abstractos.

Las facultades implícitas entonces serán aquellas que se refieran a las atribuciones que establezcan la forma en la que los órganos que ejercen el poder que les corresponde en términos de lo establecido en el artículo 49 Constitucional, luego entonces serán las facultades que le permitan al Presidente de la República ejecutar la Ley, al Congreso de la Unión elaborar la Ley, y a la Suprema Corte de Justicia sancionar el incumplimiento de la Ley.

**c) Facultades explícitas.**

La doctrina nos dice que serán aquellas que “se encuentren conferidas por artículo específico de la Ley”, esto quiere decir que no necesariamente serán parte del ejercicio de las funciones de alguno de los poderes, como ejemplo, podemos señalar la facultad que tiene el presidente para nombrar al Procurador General de la República, que no es un acto esencialmente ejecutivo.

Tenemos en éste punto que existen también facultades formales y materiales. Una facultad formal será designada nominalmente como poder que la ejecute, y revestirá las características del ejercicio de aquél, mientras que las materiales, se referirá a la naturaleza del acto que se realiza, sin atender nominalmente a cual de los poderes es el que la ejecuta.

De esta forma, por ejemplo el Presidente de la República, está facultado para legislar en casos específicos, como cuando elabora reglamentos (o cuando remite iniciativas de ley al Congreso). Al ejercitar esta facultad, el acto es formalmente ejecutivo, pero materialmente legislativo.

Cuando el poder ejecutivo inicia algún procedimiento administrativo de ejecución, está realizando un acto formalmente ejecutivo pero materialmente judicial.

El fundamento de la existencia de tal singularidad, es hacer a los poderes mas flexibles, ello desde luego sin invadir sus respectivas esferas de competencia.

**d) Facultades concurrentes.**

Las facultades concurrentes o coincidentes, serán aquellas que tanto la federación como las entidades federativas puedan ejercitar simultáneamente sin que con ello se vulnere la distribución de competencias o la esfera de acción de cada orden.

Esto se comprende mas fácilmente en ejemplos claros, como la regulación de la educación, la ecología, salubridad o vías generales de comunicación.

Al hacer el pequeño estudio de las facultades que aparece en ésta tesis, el lector se percatará de que me tomé algunas licencias y no recurri a alguna clasificación clásica, la razón es simple y es que la potestad del Gobierno tiene distintas formas de ser concebida, y distintos ángulos desde los cuales puede ser observada.

Sin embargo considero que hasta este punto queda claro que es posible que el ejercicio de una facultad en apariencia ajena a un poder, es perfectamente legal y justificable, que la ley establece algunas facultades que quizá parecieran ajenas al poder que las detenta, pero probablemente exista una justificación para ello con lógica – jurídica. Además y aunque escuetamente, señalo la forma en la que espacialmente se da la relación de poder entre el Gobierno Federal y los locales, explicación a la que solo resta por señalarse, que algunas facultades le están reservadas al Gobierno Federal, ya por control económico, ya por estrategia política.

Ahora bien, para entrar en la materia de éste estudio, me permito iniciar el siguiente tema:

#### **e) Facultades discrecionales.**

Como principio debe existir en la Ley sin duda alguna. La discrecionalidad es una figura que permite a la autoridad adecuar la norma general al caso particular, y además, permite que se enfrenten contingencias, como el caso del establecimiento de tarifas compensatorias a que hago referencia mas adelante.

La discrecionalidad no es una suplencia de queja, no es un libre actuar para la autoridad, y definitivamente no debe ser un instrumento de manipulación de la Ley.

No existe en el mundo una legislación en la que se regule la discrecionalidad, quizá porque pocos países en el mundo han tenido como enemigo a su propio gobierno, como en el caso de México.

Es necesario que se determine en que casos será permisible que se interprete una ley para ser aplicada por una autoridad a un particular u a otra autoridad, pero sobre todo, es necesario que los legisladores descubran que ese ha sido el problema fundamental en nuestra legislación, que ha permitido que ocurran desastres financieros como los que se mencionan en esta tesis.

Existen sistemas políticos en los que solo existen facultades explícitas, por protección de los administrados, estos sistemas contienen complicados mecanismos de creación, ejecución y sanción de las leyes como en Inglaterra, por ejemplo, en los que los titulares del poder ejecutivo están obligados a cumplir estrictamente la ley, que indica que deben hacer en cada caso en particular, sin dejar margen de acción a dicho funcionario, este es un sistema al que me permito denominar de “estrictas facultades explícitas”, el opuesto, sería un sistema monárquico en el que la soberanía se hace recaer en una sola persona, y en el que ésta decide de forma personal que hacer en cada caso, este sería un sistema “estrictamente discrecional”.

México, como muchos otros países se colocaría en el centro, como un país con un sistema de facultades mixtas, en el que con base en determinadas normas, y en determinados casos, sea posible el determinar la forma en la que se aplica una norma.



Es necesaria la existencia de la discrecionalidad, en especial considerando que el derecho es una ciencia dinámica, ya que la materia primordial de su estudio, es la sociedad, cambiante y en constante transformación. La imposibilidad de modificar las normas a la velocidad a la que cambia la sociedad para adaptar la primera a la segunda, en determinados casos, y solo en determinados casos, hace necesaria la inclusión de cierta dosis de discrecionalidad en la forma en la que se ejerce el poder.

Pese a ello, considero que al menos en materia de rectoría económica del estado, en toda la amplitud del concepto, es necesario, imprescindible que se establezca de forma clara en que aspectos es posible permitir su aplicación y en cuales no, por ejemplo, la discrecionalidad en materia de índices de precios, de establecimiento de mecanismos fiscales, en la simple forma en la que se redactan las leyes, no es posible permitir un actuar caprichoso que ha demostrado servir generalmente a fines políticos, en los que se manipulan cifras para aumentar popularidad, o se establecen medidas de austeridad que terminan por ser cualquier cosa menos austeras.

## **2. LA RESPONSABILIDAD DEL PODER EJECUTIVO EN LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.**

### **2.1 Obligaciones del Presidente de la República en materia económica.**

Como lo precisé en el primer capítulo de ésta tesis, el fundamento constitucional del papel del gobierno, como rector de la economía nacional, deriva del artículo 25 Constitucional que le obliga, a proveer el desarrollo nacional.

Ésta es una función prioritaria del gobierno, en tanto garante del bien común, se encuentra obligado a garantizar, en base al concepto de propiedad privada, la libre concurrencia mercantil, pero ello en condiciones de justicia, aun cuando quien tenga que someterse a dicha justicia sea el propio gobierno, en ejercicio de funciones que le hagan actuar como particular en una relación comercial.

Por principio de cuentas entonces, el gobierno debe actuar atendiendo al artículo 1° Constitucional, en defensa irrestricta del principio de suprema igualdad, para garantizar con ello a un tiempo el principio de equidad en las relaciones comerciales, por ello de igual manera debe rechazar en especial en materia económica, la creación de privilegios, que genera un sistema económico injusto y que no es permisible ni tolerable bajo ninguna circunstancia. Con ello, el gobierno cumple con otra obligación, la de establecer el límite a la ganancia.

En defensa de la equidad en las relaciones comerciales, y excluyendo industrias públicas prioritarias, debe evitar a toda costa, por disposición expresa del artículo 28 Constitucional los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y exenciones de impuestos, para preservar el derecho a participar en la actividad económica.

Cuando el artículo 25 se refiere a la rectoría económica, obliga al análisis profundo y al respecto irrestricto del articulado de la Constitución, por parte del

gobierno, quien debe ejercer la rectoría con responsabilidad y respeto ilimitado a su deber constitucional, siendo responsable, y equitativo, y buscando siempre el preservar la función social de la propiedad, vigilando siempre el equilibrio de las fuerzas de mercado en salvaguarda de los derechos de la población, y del estricto funcionamiento de éstas relaciones, encausándolas hacia el bien común.

El Presidente de la República es un servidor público, que tiene, por lo menos hasta el momento de escribir estas líneas, una responsabilidad fundamental compartida con el resto de los poderes de la Unión, que no ha sido tal, sino una serie de abusos de poder, concesión de privilegios, tráfico de influencias y violaciones constitucionales graves en perjuicio de la población, en la que gracias a la dolosa legislación que él mismo se ha establecido, con la complacencia en ocasiones e ignorancia en otras del Poder Legislativo, le evitan cualquier sanción.

Gracias a leyes viciadas desde su origen, a recursos creados para distraer la responsabilidad de él y los actores económicos bajo sus ordenes (el Secretario de Hacienda y el Gobernador del Banco de México), los quebrantos, los privilegios, las exenciones, los monopolios, y delitos diversos, como el peculado, que tantas veces entendemos que se ha presentado en la Administración Pública Federal, existen como anécdotas, pues siendo hechos de consecuencias probadas, no existe un responsable que pueda enfrentar cargos frente a la justicia.

Como garante de la transparencia de la forma en la que se aplican los recursos, el titular del poder ejecutivo tiene una responsabilidad en lo relativo a sus facultades de endeudamiento, la que debe ejercer con responsabilidad, en especial tratándose de casos excepcionales, ya que ésta facultad de ninguna manera es discrecional, sino que tiene restricciones específicas dentro del texto constitucional.

En este particular, habrá de remitirse el lector al análisis del título “la manipulación de la ley y la Protesta Constitucional”, en la que planteo la necesidad de que a ésta última se le considere un requisito esencial del cargo de que se trate, además de que

es menester establecer un sistema de sanciones más directo y transparente, que no deje lugar a la menor sospecha sobre el ejercicio de la función pública.

## **2.2 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

Atendiendo al artículo 22 que habla de las penas prohibidas, habré de hacer énfasis en las penas económicas. Entre éstas, aparece la confiscación de bienes, y la multa excesiva, una multa es un ingreso indeseable. En la República de Platón, se decía que cada vez que el Estado cobraba un peso de multas, era un dinero agravante, indeseable, ya que significaba que algún ciudadano se había atrevido a infringir la ley. En el Estado perfecto, todo mundo cumple, con las leyes y nadie las viola. Se considera escandaloso el solo hecho de que alguien tan solo piense en violar la ley.

En México, el Secretario de Hacienda vive rogándole a Dios que la gente infringiera la ley para cobrar mas multas.

Además de ello, las oficinas de los secretarios de Estado, sobre todo en las de la Secretaría de Hacienda, son realmente opulentas, el Secretario de Hacienda tiene su sede oficial en palacio nacional, y en Insurgentes y Eje 5, Eugenia, tiene otro, en el cual, todo el piso 13 es la oficina del Secretario, un piso completo, en Insurgentes Sur, en la colonia Nápoles, y aparte el ala norte de Palacio Nacional, de alguna forma, no se trata de renta de inmuebles, ya que Palacio Nacional es propiedad Federal, el problema radica en la duplicidad de personal, de decoración, amueblado, uso de servicios, y en general, un montón de gastos innecesarios, como la contratación de un número excesivo de guarda espaldas, por lo cual se ve que la aplicación de normas de austeridad no son admisibles.

Esas normas de autoridad solo reprimen en la parte interior, es importante no perder la perspectiva de que en la función financiera del Estado, se requieren recursos para ejercer el gasto público, y este tiene prioridades, por ejemplo, en tratándose de las prioridades de la universidad, tenemos, como lo indica su ley orgánica:

1. Dar educación superior.
2. Fomentar la investigación.
3. La formación de docentes.
4. La divulgación de la cultura.

Si entonces se nos dice que el presupuesto de la universidad se incrementará en un 30%, en prestaciones laborales, se entendería que se ha contratado un 30% mas de personal, pero en realidad, la nómina de profesores no ha crecido, lo que sí lo ha hecho es la nómina de asesores y personal administrativo, eso es una carga grave para cualquier institución.

Aquí lo grave es que dentro de la política económica, hay una limitante: *LA REALIDAD*. Cuando se va a hacer una Ley, habrá que atender primero a que es una Ley, bueno, se trata de normas de conducta, dice el artículo 411 del Código Civil, establece una norma de conducta, el respeto de los descendientes para con los ascendientes, lo que constituye una norma de conducta, el artículo 130 Constitucional, o el propio artículo 4º de la Carta Magna, establecen principios de conducta social destinados a propiciar la convivencia, la normatividad –y éste es un principio ético del Derecho- consiste en reconocer la realidad y no pasar sobre ella, una buena ley, es aquella que reconoce usos y costumbres, una ley contraria a ello, nunca será aplicable, en el Estado de Chiapas, hace ya nueve años, se derogó el artículo del Código Penal que sanciona el aborto, obviamente, el gobernador jamás se atrevió a promoverlo, porque va contra las costumbres y el sentimiento de la gente de Chiapas, luego entonces, no podemos hacer una ley que altere la realidad.

En la manera en la que se empezaron a crear en gran cantidad leyes fiscales a partir de 1990, observamos leyes que se caracterizan porque alteran la realidad,

por ejemplo, hablando del citado artículo 17-bis del Código Fiscal de la Federación, que dice que las deudas no pagadas a tiempo se deben actualizar, y una vez actualizadas, se les calcularán los intereses, sin embargo, se atiende al artículo 6° del Código Fiscal de la Federación, señala que los impuestos se causan conforme a las leyes que están vigentes en la fecha en que ocurre el hecho, por el que deriva la obligación de pagar impuestos, la ley aplicable, por ejemplo, para el caso específico de un impuesto que se deba dice que se está obligado a pagar el diez por ciento del valor de una cierta operación por concepto de impuestos, la operación hipotética, se celebra por cien pesos, la cuota aplicable es diez por ciento, lógicamente, la deuda es de diez pesos, mas los intereses si se incurre en mora.

Pero en términos de lo señalado por el artículo 17-bis del Código Fiscal de la Federación, las cantidades actualizadas mediante la aplicación del INPC no cambiarán su naturaleza, ésta frase hueca quiere decir que diez es igual a cuarenta, lo cual resulta a todas luces aberrante. Cuando se establecen monedas alternativas, se está alterando la realidad, cuando en México empezamos a tener leyes inflacionarias, dejamos de reconocer una sola realidad. México es el único país del mundo que tiene dos monedas, el artículo 28 párrafo VII Constitucional, establece a favor del Estado una facultad monopólica en materia de emisión de billetes y monedas, tenemos una moneda de curso legal: el peso, sin embargo ahora a través de un decreto presidencial de 1994, tenemos dos monedas, las Unidades de Inversión o UDIS (Que después de los sucesos terroristas en los Estados Unidos de América, llegaron a valer tres veces mas que la moneda de curso legal), mal llamadas unidades de inversión, (puesto que no son tal, sino unidades de deuda), creadas para favorecer al sector financiero y al gobierno, e implican una alteración a la realidad.

Esto es muy delicado, porque una ley no puede pasar por alto la realidad, en materia fiscal, por ejemplo, es muy frecuente que se vean alteraciones a la realidad, en materia de impuesto sobre la renta, se dice que las sociedades mercantiles, tienen que pagar el impuesto por los ingresos que tengan en efectivo, en bienes, en

servicios o en créditos. Esto último se interpreta como que debe considerarse como un ingreso el valor de una transacción en el primer momento donde ocurra uno de los siguientes hechos:

1. Que se emita la factura.
2. Que se embarque la mercancía.
3. Que se reciba un anticipo.

En cualquiera de estos supuestos la ley señala que ya existe un ingreso, no importa si no pagaron contra la entrega de la factura, evidentemente lo mismo sucede para los otros dos casos, estamos ante la presencia de una situación de desorden entre la realidad y la norma, y debemos hacer prevalecer la realidad, porque sin duda, lo cierto es que puede ser que en la realidad no exista el ingreso, cuando se altera la realidad a través de normas, se van a generar situaciones de inseguridad jurídicas, y cuando se trate de una ley económica, eso se va a convertir en un privilegio o un castigo para alguien. Esto no puede suceder, para ello, se crean mecanismos de protección tales como las garantías de defensa, que aparecen en los siguientes artículos Constitucionales:

*“...Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna...”*

Ésta suprema disposición es válida solo para un tipo de leyes, las que crean derechos y obligaciones, de una forma muy genérica, puede establecerse que hay dos tipos de normas:

1. Las llamadas leyes sustantivas, que son las que crean derechos u obligaciones.
2. Las conocidas como procesales o adjetivas, en donde se establecen los mecanismos para hacer efectivos dichos derechos u obligaciones.

Las primeras señalan el que, y las segundas el cómo lograr hacerlas efectivas, lo que no admite aplicación retroactiva, son las normas sustantivas, las que hablan de derechos y obligaciones, tratándose de procedimientos, son aplicables los que están en vigor en el momento de la realización del acto. El principio de no-retroactividad de las leyes (sustantivas) se establece solo para el caso de que se cause un perjuicio a cualquier persona, si una modificación a la ley, representa un beneficio para alguien, esa persona podrá sujetarse al beneficio de que le sea aplicada la nueva reglamentación.

A éste respecto, el Código Fiscal de la Federación dice, cuando entre la fecha en que se comete una infracción y la fecha de pago, existe una modificación en la ley, que establece una reducción al monto de la multa, se pagará la nueva multa.

*“... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho...”*

Como puede verse, éste artículo establece el principio de seguridad jurídica, que se encuentra íntimamente relacionado con el de estricto derecho. Tenemos dos sistemas de leyes distintas, unas son de aplicación estricta, y otras son de aplicación jurídica integral, cuando una ley es de aplicación estricta, solamente puede aplicarse de acuerdo con su legislación sustantiva, no podemos ir mas lejos que lo que dice la ley. En materia penal, solamente se puede encarcelar a una persona que cometió un hecho que coincide con lo que la ley define como delito.



El Código Fiscal de la Federación, de acuerdo con el artículo 5º, dice que el derecho fiscal es de aplicación estricta, luego entonces, para saber como deben de aplicarse los impuestos, tenemos que atender al artículo 14, párrafo III, parafraseándolo de la siguiente manera:

**“En los asuntos del orden fiscal, queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, contribución alguna que no esté decretada en una ley exactamente aplicable a la situación jurídica o de hecho de que se trate”.**

Es decir, solo en los casos que establezca la ley, por ejemplo, si va a realizarse una compra, y se sabe que la Ley del Impuesto al Valor Agregado, grava las enajenaciones, y señala que se causará el IVA sobre las enajenaciones, exceptuándose los siguientes casos: I. El suelo, o sea, que comprar tierra, no causa IVA; entonces yo compro un departamento en condominio para establecer una oficina, de acuerdo con la ley del IVA, en los inmuebles destinados a fines comerciales, se paga el IVA, entonces me van a cobrar un impuesto por determinada cantidad por la compra del departamento. Pero supongamos que también requiero tres cajones de estacionamiento, **que están en el suelo**, sin embargo argumenta la autoridad que, como el edificio es comercial, también causa IVA su adquisición, aquí vemos una clara aplicación analógica de la Ley, suelo es suelo, en ése lugar no se llevará a cabo ninguna actividad comercial, la única finalidad es estacionar mi vehículo.

Tratándose de política económica, es imprescindible reconocer la realidad y no alterarla, porque resulta que, con la finalidad de cobrar mas impuestos, el Estado ha creado muchas ficciones en donde altera la realidad, y esas se convierten en **analogías legislativas**, originalmente, todo el mundo entendía que la analogía era una actividad intelectual del que aplicaba la ley, (si esto se parece a lo otro, lo es).

Así fue creada originalmente la analogía, pero de manera muy inteligente, pero absolutamente dolosa, los funcionarios fiscales encontraron la manera de evadir la ley, esta fue una solución fácil, convertir la mentira en Ley. Entonces para ejemplificar, diría una Ley Imaginaria: Ley de Impuesto a los Propietarios de Perros:

Art. 1. Pagarán el impuesto a los perros, los propietarios o poseedores de perros.

Art. 2. Para efectos del artículo anterior, se entiende por perros:

- a) Los gatos.
- b) Los pericos.
- c) Los canarios.

Lo que se está haciendo en la práctica es alterar la realidad (como al considerar a un crédito como un ingreso, aunque no se haya recibido cantidad alguna), una vez que la ley viola la realidad, es una mala ley, no se puede violar ni las costumbres de la gente, ni la realidad, porque entonces, lo que se hace no es solucionar problemas, sino inventar un mecanismo manipulado en donde alguien va a perder, porque no se está reconociendo la realidad.

Mucho del sector financiero, muchas de las leyes en México se sustentan en un desconocimiento de la Ley, en tratándose de los peores años de la inflación en México, cuando se crea el impuesto mas caro que se llega a pagar en un país, y que tiene como causa las equivocaciones del gobierno, decían que no era culpa de éste pero, de origen, la inflación resulta de una distorsión entre la cantidad de dinero que hay en circulación y la cantidad necesaria para el desarrollo de la economía, solamente genera inflación el que tiene la potestad de imprimir billetes, y que solo puede ser el gobierno.

La fórmula para terminar con la inflación en el gobierno de Carlos Salinas, lo fue una muy sencilla, atendiendo a que lo que provocaba la inflación, era el dinero, éste fue derogado. Desde luego no utilizando el término como tal, pero el Código Fiscal dice, que no se reconocerán los gastos hechos mediante pagos en efectivo, y establece la obligación de pagar con cheques nominativos para abono en cuenta de la persona a quien se le va a pagar, es decir, establece una prohibición para utilizar dinero. El dinero, en México, es la moneda de los pobres.

Si bien es cierto que subsiste la obligación, en la Ley del Trabajo, de pagar en efectivo a los obreros, todos los demás tenemos que aceptar que nos den cheques o que nos hagan, en el mejor de los casos, transferencias de fondos. Ya no estamos utilizando dinero, ya no se estilan ni los depósitos físicos de cantidades importantes de billetes o monedas, así como también ha caído en desuso el retirar grandes cantidades en efectivo de dinero, lo hemos sustituido con plástico.

No es posible o siquiera comprensible una sana función económica del Estado mientras haya normas abiertamente ilegales, el artículo 17 constitucional establece:

*“...Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil...”*

Para éste artículo existe un caso de excepción, cuando el gobierno es acreedor por impuestos, no necesita acudir a los tribunales para demandarlo, porque el artículo 41 Constitucional establece:

*“...Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...”*

Es decir, que la Soberanía Nacional se deposita por igual en los tres poderes, no es concebible entonces que el Presidente de la República acuda ante un órgano del Poder Judicial para solicitar que se le exija el pago de un crédito fiscal a un contribuyente, son igualmente soberanos y no puede colocarse al nivel de otro particular para pelearse. Entonces ejerce la facultad de soberanía financiera exigiendo el pago mediante un procedimiento legal.

Se entiende que cuando el gobierno cobra impuestos, su actividad es formalmente administrativa pero materialmente judicial, porque se convierte en juez y parte aplicando justicia en su propio beneficio, esto está plenamente justificado porque no estamos ante la presencia de un particular, sino de una entidad soberana.

Como entidad soberana, cuando procede al cobro debe seguir las reglas de respeto al derecho a la Justicia que otorgan todos los jueces y tribunales, al actuar como juez tiene la obligación de respetar los derechos de ambas partes. Sin embargo, en la parte final del artículo 17, aparece un principio fundamental, según el cual está prohibido cobrar por el servicio de impartición de justicia, la que debe ser gratuita, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales, se entiende por costas judiciales las que cobraría el Tribunal por impartir justicia.

Si la impartición de justicia es gratuita, también cuando el fisco aplica justicia en su propio favor para cobrar los impuestos, se entendería que dicho servicio debería ser gratuito, mas el artículo 150 del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

*“...Artículo 150. Cuando sea necesario emplear el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivo un crédito fiscal, las personas físicas y morales están obligadas a pagar el 2% del crédito fiscal por concepto de gastos de ejecución, por cada una de las diligencias que a continuación se indican...”*

El procedimiento administrativo de ejecución, es el “juicio” mediante el que el gobierno cobra sus propios impuestos, y entonces se cobra un porcentaje por cada actuación dentro de ése litigio. Adicionalmente a ese porcentaje, el contribuyente está obligado a cubrir los gastos que efectivamente se hayan realizado para poder cobrarlo.

En realidad los gastos de ejecución extraordinarios a los que se refiere el Código, son los ordinarios, y son a los que en un procedimiento judicial se denominan “gastos”, el resto no pueden considerarse como tales.

Lo peor del artículo es que se dice en su parte final que las cantidades provenientes de los gastos de ejecución se quedarán en la oficina fiscal para aplicarse a programas de capacitación o para dar bonos de actuación a los trabajadores del SAT.

Según el principio de igualdad, el burócrata solo tiene un sueldo, que aparece en el presupuesto de egresos, pese a ello, cuando un contribuyente realiza un pago por concepto de gastos de ejecución, ese dinero no va a parar con el resto de los recursos públicos de la Federación.

Los contribuyentes estamos obligados a hacer aportaciones para sostener el gasto público, en el que se sabe en que se va a gastar, pues no se puede disponer en nada mas de lo que establece el presupuesto, los gastos de ejecución no se entregan al tesorero, sino que van a dar a la “caja chica” del director del SAT, y con esos recursos otorga estímulos, bonos de actuación y capacitación de forma totalmente discrecional.

Ese no es el fin de la obligación contributiva, la obligación es contribuir al gasto público, y el dinero que se entrega por medio del procedimiento descrito, nunca llega a ese destino, pues se queda en el SAT, a disposición entera de su director, con un terrible fraude a la Nación, porque esos “gastos de ejecución extraordinarios” que efectivamente se pagaron en diversos como mudanzas, o cargos registrales, quien los cobra nunca los reintegra.

Esto es una falta a la ética financiera; respecto a la obligación contributiva, su límite es sostener el gasto público, esas deformaciones a la Ley crean burocracia de privilegio, y eso no debe ser, pues se vulnera el principio de igualdad que establece la constitución.

Existe otro punto en materia de finanzas públicas, que es el referente a la administración patrimonial en éste punto es necesario establecer la manera en la que se ponen a la venta los bienes de la Nación, porque existen amplios antecedentes de que se han realizado varias privatizaciones.

La Ley de bienes nacionales establece que los bienes de la Nación se agrupan en tres:

1. - Los destinados al servicio público.
2. - Los de uso común.
3. - Los propios del Estado.

Normalmente el gobierno puede dar de baja una clase de bienes, estos son aquellos propios del gobierno que caen en desuso, como las patrullas viejas o dañadas, que ya no le son de utilidad.

La Ley de Bienes Nacionales establece la posibilidad de que se vendan y que se desafecten de sus servicios los bienes que tiene el gobierno destinados a los servicios públicos o los propios del Estado.

Sin embargo, por ejemplo la Ley Agraria establece una posibilidad, que cualquier persona que posea un bien nacional, y éste solo tiene como único uso el que el poseedor le da, puede solicitar que la Secretaría de la reforma Agraria haga un deslinde para identificar que es un terreno de la Nación y que él es el que lo ocupa con reconocimiento de sus colindantes, y en ese caso se puede emitir una resolución de que se trata de un terreno baldío propiedad de la Nación y la persona que lo solicita tiene derecho preferente a que se le venga ese inmueble.

En la venta de los bienes, cuando procede es obligatorio que el avalúo lo haga la Comisión de Bienes Nacionales, ésta es la única que tiene las facultades para determinar el valor real de todos los bienes que la Nación adquiere o que enajena, cuando es necesario determinar su valor.

De acuerdo con esto, la Secretaría de la Reforma Agraria tendría que solicitar a la Comisión de Bienes Nacionales un avalúo.

Sin embargo, la Secretaría tiene una comisión de valuación, y ésta establece los precios de los bienes; en la realidad casi siempre se establecen valores ínfimos, falta rigidez en éste procedimiento. En Isla Mujeres en Cancún, se vendieron Hectáreas de playa en un peso.

Hoy cuesta trescientos dólares el Metro Cuadrado, y los particulares no hicieron nada, el FONATUR se encargó de la urbanización.

Aquí hay una grave distorsión en la manera en la que se procede a la enajenación. En la Ley General de Bienes Nacionales, no se establece ningún

procedimiento para poder determinar la manera en que se van a vender los demás bienes de la Nación, el artículo 28 de la Ley General de Bienes Nacionales dispone lo siguiente:

*“...Artículo 28. Los bienes de dominio público que lo sean por disposición de la autoridad podrán ser enajenados previo decreto de desincorporación, cuando dejen de ser útiles para la prestación de servicios públicos, para proceder a la desincorporación de un bien de dominio público, previamente deberán cumplirse las condiciones y seguirse el procedimiento establecido en ésta Ley y en sus disposiciones reglamentarias...”*

Solo se puedan vender los bienes que estén destinados al uso público, y solo cuando ya no son de utilidad, pero a modo de ejemplo, no existe un fundamento legal para la venta de Ferrocarriles Nacionales.

Si una empresa estatal deja de ser prioritaria, ya no presta un servicio público, no puede venderse, pues no existe una norma legal para ello. Siempre que se realizan convocatorias para adquirir los bienes que el Estado privatiza, el fundamento legal es un decreto presidencial, pero eso no es un fundamento de valor, el fundamento debe ser el artículo 27 Constitucional que no autoriza éstas privatizaciones o una ley reglamentaria de la Constitución que en éste caso es la Ley General de Bienes Nacionales y que no autoriza la enajenación de los bienes patrimoniales de la Nación.

### **2.3 El Banco de México.**

En materia de finanzas públicas, al hablar de desviaciones de recursos, es inadmisibles que se autorice el ejercicio de recursos que no sean parte del gasto público, como se ha venido haciendo con la complicidad del Presidente del Banco de México en turno.

Si bien es cierto que una parte fundamental de la rectoría económica se ejerce a través del endeudamiento, esto es, porque para determinar las tasas de interés



hay un instrumento que sirve de referencia, y son los certificados de la Tesorería de la Federación, estos instrumentos de financiamiento público, no se colocan mediante la oferta de una tasa de interés, sino de una tasa de descuento, de tal manera que el CETE a 90 días, cuando salen las subastas semanales, cada uno de los intermediarios ofrece un porcentaje determinado por peso, y el gobierno acepta la mejor oferta, o declara desierta la oferta, y si la considera interesante, se vende con esa tasa de descuento.

Esa tasa de descuento, es el instrumento que utiliza el banco central para establecer un control sobre la tasa de interés, sin embargo nada garantiza que la tasa que resulta de los movimientos en los CETES, determine el valor real del dinero en el mercado, porque si el gobierno, por ejemplo quiere que se invierta en ahorro, puede aumentar la tasa de interés, y esto es un mecanismo que permite modificar la tasa en el dinero bancario de forma totalmente discrecional.

Esto también sucede en el caso contrario, el Banco de México es el agente que tiene a su cargo el control de cambios de la Nación, es decir, es quien se encarga de ajustar el valor de la moneda, pero al estar en un sistema de libre flotación, lo que hace subir el valor del dólar es la demanda, y lo que lo hace bajar es la oferta, el gobierno puede manipular esto, porque cuando hay una gran demanda, lo que hace el gobierno es sacar dólares de la reserva y ofrece mas de los que se demandan, y de esa forma provoca una baja en la tasa de cambios.

Esto desde luego no es real, y no lo es porque el gobierno continúa con el uso irrestricto de la reserva monetaria y dispone de los dólares, no solo para atender sus obligaciones y pagos, sino también para vencer las tensiones de los mercados cuando existe desconfianza que genera fuga de capitales.

El aparente aumento en el poder adquisitivo con respecto del dólar, es una ficción producto del dinero que el gobierno inyecta para generar la impresión de estabilidad económica, pero esto no puede ser de ninguna manera parte responsable del

ejercicio de las finanzas públicas, esto es solo una manipulación de la Ley, y una vez mas se vulnera el espíritu de la Constitución, que señala en su artículo 28:

*"...Artículo 28. ...Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses..."*

Solo se trata de conservar el valor adquisitivo, no de incrementarlo artificialmente, es obligación del Banco de México intervenir en la regulación de los servicios financieros, fundamentalmente para fijar las tasas de interés y desde 1987, el Banco de México se negó a ello, determinando que el mercado lo hiciera por él. Luego entonces, el gobernador del Banco de México ha venido violando la ley reglamentaria, que incluye un capítulo de delitos, y él ha incurrido en ellos, porque de acuerdo con la propia Ley del Banco de México, su autonomía se refiere a no otorgar financiamientos bajo presión, a determinar responsablemente la tasa de interés, y a regular la operación de los servicios financieros, esas son sus funciones, el Banco de México es relativamente autónomo, y sus funcionarios pueden ser sujetos de delitos, como autoridades financieras del país.

La función del Banco de México no puede ser arbitraria ni mucho menos proteger intereses políticos, cuando vemos en el artículo 3º de la Ley del Banco de México sus funciones, tenemos que de las seis funciones que lleva a cabo, y que inclusive dentro de ellas no hay ninguna en materia econométrica, se habla de funciones de regulación, o de intervención como agente financiero, pero de ninguna manera está facultado para producir alteraciones en la realidad económica:

*"...ARTICULO 3. El banco desempeñara las funciones siguientes:*

*I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;*

Esta facultad solamente le permite regular, no controlar.

*II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;*

Es decir, operar como banco central.

*III. Prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo;*

El Banco de México es el agente financiero del gobierno, si el gobierno necesita dinero, quien tiene que conseguirse es Nacional Financiera a través del Banco de México, que sería el banco de la Nación, pero también el agente financiero directo del gobierno.

*IV. Fungir como asesor del gobierno federal en materia económica y, particularmente, financiera;*

El Banco de México hace diagnósticos, emite opiniones hace diagnósticos y análisis de condiciones de mercado, pero de ninguna manera como autoridad.

*V. Participar en el fondo monetario internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y*

Funge como banco central en operaciones con bancos centrales de otros países.

**VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera...”**

Éstas son las únicas funciones del Banco de México, ninguna de ellas lo faculta para manipular la economía y mucho menos para alterar la realidad, lo más importante es que tiene una función reguladora, es decir que debe determinar cuales son las bases conforme a las cuales tiene que manejarse su actividad, pero de acuerdo a ciertas normas y principios.

El Banco de México tiene que atender una función muy específica que se establece en el artículo segundo de su ley. Cuando hablamos de su función reguladora, ésta no es a libre albedrío, tiene que hacerse con la siguiente finalidad:

*“...ARTICULO 2. El banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos...”*

Si se habla de que el banco promoverá el sano sostenimiento del sector financiero, se entiende que regular significa ejercer la soberanía, y vigilar lo que hacen los concesionarios del crédito, pero nunca declarar la liberalización de las operaciones bancarias, eso no es regular, porque el servicio público debe ser ajeno a las relaciones de mercado, porque para la importancia que representa para el país, no puede dejarse al interés mezquino de los particulares, hay un interés superior de la Nación en la manera en la que se expresa el servicio público. Es un contrasentido otorgar una concesión y dejar a los concesionarios fijar sus propias reglas, esto no es una sana conducción de las

finanzas públicas, por que si los bancos quiebran, el gobierno paga de acuerdo con lo establecido por el artículo 3° de la Ley General de Deuda Pública.

Existe un problema adicional, para que el gobierno pueda contratar deuda, se requiere que en el presupuesto de egresos esté considerada la partida correspondiente a dicha deuda pública, cuando en la ley de presupuesto y gasto público se habla de endeudamiento, se señala que el ejercicio del gasto público comprende no solamente la disposición de los recursos que se han analizado, sino también en el ejercicio del crédito de la Nación, por lo tanto, para que se pueda contraer deuda, es un requisito esencial que la Cámara de Diputados haya autorizado el endeudamiento, si no existe ésta autorización, quien haya autorizado el endeudamiento no tenía facultades para hacerlo, y legalmente esa deuda es nula.

El artículo 16 Constitucional señala:

*“...Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”*

Cuando se habla de motivar, la Constitución hace referencia a la expresión de los motivos con los que actúa la autoridad, y si está previsto que la posibilidad de concertar deuda aparece en el presupuesto de egresos, y también en la Ley General de Deuda Pública, entendemos que mientras la Cámara de Diputados no la autorice, toda deuda que se contrate sería nula. Por ello, los bonos del Fobaproa son nulos, porque no contaron con la autorización.

Originalmente, desde el sexenio de Miguel de la Madrid, el gobierno contrató deuda con bancos privados, no con organismos internacionales, el Gobierno Federal suscribió contratos privados de préstamo y en esa medida se entiende que las condiciones pactadas eran como si se fueren entre particulares; en aquella época se

omitieron razonamientos fundamentales, como el redocumentar estableciendo una restricción en cuanto a los créditos contratados, en el sentido de que el acreedor no podía ceder los derechos de ese documento (lo contrario genera hechos similares al que ocurrió en la guerra de los pasteles, en el que un ciudadano francés cedió a su gobierno el derecho de cobro de una deuda que transformó en soberana una deuda entre particulares). Finalmente ocurrió, y la deuda se convirtió en soberana, al hacerlo gracias a las modificaciones al artículo 26 Constitucional, que permitieron considerar prioritario dentro del Plan Nacional de Desarrollo el pago de la deuda pública, genero la inminente obligación de pago.

Esos errores no pertenecen a la historia reciente del gobierno mexicano, han ocurrido desde Antonio López de Santa Ana, y tratándose de la contratación de deuda pública, los particulares no tenemos ningún medio de defensa contra la autoridad, solo existen dos vías, la primera sería un importante incremento en los niveles educativos y de cultura del grueso de la población.

No es posible que en materia económica, se le den a la población explicaciones técnicas sobre la fuente de las crisis económicas, cuando la mayoría de los mexicanos no sabemos economía por una parte, y por otra cuando las leyes han sido elaboradas dolosamente y violando la realidad.

En los anales de jurisprudencia de la Primera Época de la Suprema Corte de la Nación, aparece la motivación de la segunda vía de defensa, en ése momento histórico, los ministros de la Suprema Corte de la Nación, entendían que el juicio de Amparo procedía únicamente por violaciones a las garantías individuales, que se incluyen de los artículos primero al vigésimo octavo Constitucionales, y en materia fiscal, los principios que dicen cuales son los límites de la obligación contributiva están en el artículo 31 fracción IV, es decir después del capítulo de garantías individuales, de tal manera que cuando alguien demandaba el amparo porque un impuesto era exagerado, la Corte negaba el Amparo, argumentando que solo eran reparables las violaciones a las garantías contenidas en el primer capítulo de la Constitución.

En la Segunda Época este criterio se enmendó, al considerar que la violación a cualquier artículo de la Constitución en perjuicio de un particular, equivale a la violación de sus garantías individuales. En la Primera Época, cuando la Corte limitaba el Amparo, señalaba un camino alternativo, estableciendo una solución, consistente en que los ciudadanos eligieren con mucho cuidado a las personas que enviaban a representarlos como diputados y senadores al Congreso de la Unión, porque mientras no se asimile que la función de los legisladores es la de proteger a los ciudadanos, y no al gobierno, se darán los abusos que han sucedido.

Mientras esto no suceda estamos en un sistema de normas perfectas, pero de contenido imperfecto.

Se llama norma perfecta a la que no tiene sanción, las normas perfectas, de contenido imperfecto, es aquella que altera la realidad, esto es lo que ha dañado tanto al derecho financiero público. Lógicamente la deformación de las actividades del Estado no solamente tienen que ver con la manera en la que se obtiene el ingreso y la forma en la que se aplica el gasto, hay toda una gama de problemas, que van desde la manera en la que se contrata, la manera en la que se ejerce el presupuesto, la manera en la que el Estado recibe reclamaciones por incumplimiento a la democracia, inclusive por los errores administrativos que pasan desapercibidos.

Ahora bien, pese a que en apariencia el Banco de México comete “errores”, que como puede verse sería demasiado descabellado, quiero en éste punto cerrar una idea que se ha plasmado en capítulos anteriores de éste trabajo.

En el capítulo anterior, así como en el primero de ésta tesis, señalé que en México se derogó el dinero, y esta acción es real, no es ni una exageración, ni una especulación, ni una ficción, pero tampoco es un “error” del Banco de México, directo responsable de ello.

El desuso del dinero es una simple ficción para que podamos prescindir de ese gran culpable que era el gobierno, que falsificaba los billetes, ya ni siquiera fabrica billetes, los billetes que se hacen en México, no son billetes de banco de acuerdo con la definición del Fondo Monetario Internacional, salvo el billete de quinientos pesos, único que dice *“EL BANCO DE MÉXICO PAGARÁ A LA VISTA, AL PORTADOR”*, LOS DEMÁS SON VALES, NO BILLETES, porque no tienen la leyenda de que el Estado, soberanamente responderá por ellos, lo cual define a una moneda como tal ante organismos nacionales e internacionales.

Lo que ocurrió fue que, mediante una manipulación económica, sustrajimos al circulante y creamos, en el Banco de México, una nueva facultad, una muy novedosa. De acuerdo con nuestra legislación, y los objetivos que se establecen para el Banco de México; el Banco de México es una institución descentralizada de la administración pública Federal.

Como podemos ver, en la realidad se ha distorsionado la ley, violándola para que se puedan ejercer ciertas facultades no concedidas legalmente que de alguna manera nos presentan una “irrealidad” legal que para el común de la gente es muy difícil de leer, por ejemplo, tratándose de la ilegal facultad econométrica del Banco de México, hablando del incremento diario del valor de las “UDIS”, que es de 4.0%, que, multiplicado por 30 días, nos dice que la inflación mensual, reflejada en UDIS es del 1.2%, y al año 14.4%, lo que resulta un absurdo, pues el gobierno maneja cifras de inflación al 10%. Aquí hay una mentira no muy difícil de entender, las UDIS no corresponden al IPC, aunque debieran coincidir, se supone que en ambos casos hablamos de inflación, no. Existe una ganancia oculta en las UDIS, a favor, en principio, de los bancos, hay un rompimiento en ése sistema en lo fiscal, vía derecho estricto, y en lo financiero, vía límite del derecho a tener una ganancia, hay que tener en consideración que, para tener un sano sistema financiero, no podemos partir de la falsa premisa de que todos tengamos la obligación de contribuir al sostenimiento del sector financiero.



Es muy importante revisar los criterios generales de política económica que se producen en México desde 1989, porque allí surge la tesis del Doctor Pedro Aspe y del señor Córdoba Montoya, según la cual, para poder tener un desarrollo ordenado, necesitamos que México tenga ahorro, y si no existe ahorro interno, existe la necesidad de atraer ahorro externo, y establecen un plan a diez años, en los que México debe tener un mínimo de quince mil millones de dólares que ingresen al país por concepto de ahorro que traigamos del extranjero, son 150 mil millones de dólares de ahorro que tienen que llegar a la economía, para decir, que cuando lleguemos a ese nivel, con el dinero prestado, empezaremos a generar actividades propias para empezar a tener ahorro, y entonces poder revertirlo y empezar a regresar ese dinero.

Para éste fin, según la teoría salinista, era necesario que los bancos se capitalizaran, para que pudieran llegar a prestar el servicio de banca y crédito, éste servicio público, regulado por el artículo 28 Constitucional, tiene dos diferentes enfoques:

1. La función de Banca consiste en recibir el ahorro de los mexicanos, mediante contratos garantizados que permitan que la población pueda tener su dinero seguro, y ganar algo por el dinero que tienen guardado en el banco.

Se debe establecer la distinción entre la función del ahorro, y la de la inversión, el ahorrador, no tiene grandes cantidades para vivir de los intereses, le interesa que su dinero esté seguro, que se lo entreguen cuando él lo necesite, y que le deje alguna ganancia, el inversionista en cambio, que no está protegido bajo el concepto de ahorro, es quien tiene grandes flujos de efectivo, que requiere que le den rendimiento durante el tiempo que no lo necesite, la diferencia está en que, el ahorrador, quiere máxima seguridad, máxima liquidez, y no le es preocupante la rentabilidad, un cierto interés que le paguen, que no sea mucho, que le den algo, en cambio, los inversionistas, están dispuestos a sacrificar liquidez y seguridad, en aras de una máxima rentabilidad, quieren mucho dinero por su

dinero, y aceptan correr riesgos, el ahorrador no puede darse ese lujo, en éste concepto, la banca protege el dinero de los ahorradores.

2. La otra función, es la del crédito, en donde las instituciones van a usar los recursos que reciben los ahorradores para derivarlos en servicio de los demandantes de crédito, que tienen proyectos productivos probados, para que se pueda dar el desarrollo nacional, pero con certidumbre, para que el ahorrador recupere su dinero. El artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito, establece las obligaciones de los bancos al otorgar préstamos:

*“Artículo 65. Para el otorgamiento de sus financiamientos, las Instituciones de Crédito deberán estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de éstos, las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los Estados financieros o la situación económica de los acreditados, y la calificación administrativa o moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que, en su caso, fueran necesarias. ...”.*

Este artículo señala que el banco tiene la obligación de analizar quien puede pagar, y con responsabilidad, prestar dinero a sabiendas de que lo pueden recuperar, esto, hasta 1997, en que el gobierno decide dejar al arbitrio de los bancos su propio manejo, liberalizando la función bancaria.

Uno de los mercados mas atractivos para los bancos, lo fueron los préstamos para la compra de viviendas, y crean planes, mediante los que se comprometían a cobrar, en promedio, el trece por ciento por cada millón que se prestara, y a aumentar las tasas de interés en la misma proporción en que aumentara el salario mínimo, además de establecer formas de cálculos de intereses, como la porción de crecimiento, u otras fórmulas tramposas, mediante las que los deudores vieron elevarse su adeudo hasta en

600%, pese a la obligación mencionada de realizar el análisis de factibilidad financiera, esta irresponsabilidad de los bancos, generó el conocido problema de la cartera vencida.

Las características en las que se dará el sistema financiero, dentro del marco constitucional, implica hablar de finanzas públicas, y separar esto de las finanzas privadas o comerciales, que son la materia principal de estudio. No se puede prescindir del análisis de las finanzas públicas porque hay principios rectores de la actividad económica, como en el caso del citado artículo 25° Constitucional, que establece esa rectoría económica del Estado a través de los tres poderes, ya se analizaron las características que debe tener esa rectoría de acuerdo al texto constitucional.

### 3. LA DISCRECIONALIDAD DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA DE POLÍTICA ECONÓMICA Y EL USO DE LA LEY COMO INSTRUMENTO POLÍTICO.

#### 3.1 Comentarios a la legislación del sistema financiero mexicano.

##### a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las reformas a la Constitución, al igual que en el caso de la discrecionalidad, aparentemente pudieran ser consideradas como un mal, pero en teoría, y solo en ella, obedecen a la necesidad de que el gobierno no quede rezagado de la velocidad a la que evoluciona la sociedad.

El texto constitucional de 1917, a 84 años de su promulgación, apenas podría ser reconocida por alguno de los miembros del Congreso de 1916, ha sufrido sexenio tras sexenio de reformas que en ocasiones han sido aciertos, en ocasiones errores, y en ocasiones modas, como la creada en el sexenio de Carlos Salinas, que obligó al Gobierno a promover el deporte (...).

En 1982, con las reformas hechas durante el sexenio del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, se creó el texto del artículo 25 como lo conocemos, en un afán de introducir un principio que fue un verdadero acierto, el principio social en la política económica, que en palabras de Alfonso Noriega Cantú, permitió "...configurar la índole de las relaciones que el estado debe mantener con el mundo de la economía y el ámbito de la libertad, así como las metas para los componentes de la estructura económica de la Nación..."<sup>5</sup>.

Alguna vez escuché una frase que me permito traer al tema "el catolicismo sería bueno... si alguien lo practicara", exactamente eso es lo que está ocurriendo con la Constitución, ahora a todos aquellos que piden opine sobre la necesidad de un nuevo constituyente, les digo que nuestra constitución sería excelente... si alguien (quien debe hacerlo, verbigracia el gobierno) lo respetara.

Tenemos un sistema rígido de reformas constitucionales, sin embargo, Luis Echeverría quizá no conocía este principio, por lo que en mas de 300 veces realizó reformas a la Carta Magna.

Definitivamente es un abuso que no puede limitarse tan fácilmente, y cuya única solución, sería tener legisladores mas preparados, y comisiones técnicas de

<sup>5</sup> Ruiz Massieu José Francisco. Nuevo Derecho Mexicano, Porrúa, p. 96

estudios de iniciativas más dedicadas, y con agendas menos complicadas, que les permitan dar el cuidado, y sobre todo el tiempo necesario de estudio de éstas.

#### **b) Ley de Instituciones de Crédito.**

Pese a la necesidad de que los concesionarios de los servicios de banca y crédito, cuenten con el fiat financiero, creo que habría sido saludable que el gobierno hubiere permitido la quiebra de un banco.

En la realidad esta figura es virtualmente imposible de concebir, por una parte porque el gobierno es garante de sus operaciones, y por la otra, porque no hubiera sido “políticamente correcto”. Aquí radica un problema de forma fundamental, y su génesis fue precisamente la privatización bancaria en la forma en la que se realizó.

Una sana distancia entre los efectos de una crisis económica, sería el establecimiento de normas que determinarían que, en el caso de que se volviese a presentar un caso similar al del ocurrido en 1994, solamente se absorberá la cartera vencida, y no las deudas de los bancos, ni con sus inversionistas, ni con sus socios, ni con sus acreedores, de modo tal que sea posible establecer mediante una auditoría si existiesen malos manejos.

Por supuesto que en éste caso es menester se hagan más rígidos los mecanismos para la concesión de los servicios de Banca y Crédito, ya quedó demostrado que los ineptos, los especuladores y los delincuentes no son buenos banqueros, aunque si son buenos para otorgar provechosas concesiones a sus amigos, y permitirles obtener ganancias ilegales, como en el caso de las UDIS

Cuando se plantea la situación de la cartera vencida y del Fobaproa, ya en una charla de amigos, ya en una acalorada discusión legislativa, bien en una nota en la prensa, es común escuchar el proverbio nacional “después del niño ahogado...”, sin embargo es un problema de la ley, por lo general no se prevé se soluciona, y esa es una consecuencia de la dinámica social.

Tenemos “delincuentes de cuello blanco” cuyos delitos no lo fueron cuando se cometieron, de modo que es mas sencillo culpar a los Carlos Cabal de todos los problemas financieros, a dejar de privilegiar a un sector que definitivamente no lo necesita.

### **c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Definitivamente existe claridad en cuanto a las sanciones aplicables a funcionarios públicos en diversos supuestos, y existen sanciones para conductas en las que un servidor público es responsable por la comisión de un ilícito; mas el problema no radica en la normatividad para los servidores públicos, el problema va mas allá, como ejemplo claro tenemos que, cuando el encargo de Carlos Salinas concluyó, muchas voces se alzaron en contra de él (muchas mas de las que se escucharon, *per se* a lo largo de su sexenio), pidiendo se encarcelase al ex Presidente por “ladrón”, por “delincuente”. A la fecha en la que me encuentro escribiendo estas líneas, no se ha iniciado averiguación alguna, y el por qué no, es un problema bastante complicado, con graves implicaciones implicaciones, a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debe ser un instrumento dedicado a regir la forma en la que los servidores públicos desempeñan precisamente esa función, la función pública, debe, y lo hace, de manera limitativa, pero existe un punto en el que se debe poner atención.

Sólo es posible analizar el actuar del Presidente de la República dentro de los dos años siguientes a la rendición del informe de gobierno, después se presume que existe la aprobación del Congreso de la Unión para con dicho documento; el encargo de Presidente de la República es quizá uno de los puestos mas altos al que pueda aspirar cualquier mexicano, sin embargo implica una enorme responsabilidad, que incluye la rectoría económica del Estado, por lo que es necesario que desde éste ordenamiento legal, se cree un mecanismo que sujete al Presidente a una responsabilidad, penal y administrativa, si es que cualquiera de los miembros del gabinete económico, se vea implicado en quebrantos contra el erario nacional, en distracciones a la forma en la que debe conducir la rectoría económica del estado, cometa peculado, permita o facilite la

creación de monopolios o prácticas monopólicas, no respete el plan nacional de desarrollo o incurra en cualquier práctica que vulnere la forma en la que deben regirse las prácticas comerciales, tanto entre particulares, como en las que actúa como tal, como en el caso de “concesiones mal concedidas”<sup>6</sup>.

Ahora bien, debe establecer responsabilidades en las que pudiera incurrir el propio gobernador, quien debido al diseño de la Ley del Banco de México, nunca es responsable por situaciones como la manipulación del tipo de cambio por fines políticos.

Las responsabilidades del Secretario de Hacienda, deben ser limitadas, en tanto actúa como el rector de la economía nacional por ordenes del ejecutivo, su límite será el acatamiento de las instrucciones presidenciales hasta en tanto éstas no violen lo establecido en el texto constitucional vigente.

En las normas destinadas a establecer la responsabilidad del Presidente de la República en lo relativo a la dirección de la política económica, es importante no establecer normas aleatorias que arbitrariamente determinen sobre abstracciones, es necesaria la creación de un capítulo especial, elaborado por expertos en derecho constitucional, que determinen cuando se podrá considerar que el Presidente ha incumplido con sus obligaciones, debiera señalarse además, en que momento el Presidente debe ser sujeto de investigación penal.

Para establecer dicha responsabilidad, propongo dos supuestos:

1.- En cuanto al Gobernador del Banco de México, dada la naturaleza del cargo, se requiere que no sea designación directa, o indirecta del ejecutivo, la Contaduría Mayor de Hacienda debería proponerse una terna a la Cámara de Diputados, quien elegiría a quien haría la elección, basándose en su experiencia, su probidad, sus conocimientos, y sobre todo su desvinculación con el Presidente y el partido de éste de ser posible.

---

<sup>6</sup> Entrevista con el Doctor Sergio Muñoz González, maestro del Posgrado en Filosofía del Derecho por la Universidad Iberoamericana

2.- Ahora bien, en un tema con implicaciones hasta cierto punto ajenas a esta tesis, considero que, al ser el Procurador General de la República considerado como “el abogado de la Nación”, su cargo debe ser de elección popular, con los claros requisitos de no haber sido condenado por delito alguno, gozar de excelente fama pública y reputación, tener al menos cincuenta años de edad al día de la elección (para evitar que utilice el puesto como proyección para un cargo mas alto), tener por lo menos veinte años comprobables en el ejercicio de la abogacía, y aprobar un examen previo al registro como candidato, que sería requisito para el registro de ésta.

La finalidad de tales propuestas es, en el primero de los casos, que el Gobernador del Banco de México sea verdaderamente independiente a los fines que políticamente el Presidente pudiera perseguir, los cuales pudiera conseguir con la manipulación o la discrecionalidad en el manejo de éste órgano.

#### **d) Ley del Banco de México.**

Es imperativo que el Banco de México sea verdaderamente independiente de la presidencia de la República, y para tal fin no es suficiente con que se modifique sustancialmente la forma en la que se elige al Gobernador del Banco de México.

Es necesario que se le equipe con una ley eficaz que le haga funcionar como un verdadero Banco Central, y no como el patíño de la presidencia que ha sido. Para su funcionamiento, es menester que la Comisión Cambiaria modifique la composición actual, en la que prácticamente la Secretaría de Hacienda (encargado directo del Presidente) controla las decisiones que deben tomarse en materia cambiaria.

Es fundamental que los representantes del sector productivo sean equilibrados con los representantes del Gobierno Federal, sobre todo con los del propio Banco de México, para el manejo de las operaciones a cargo de éste.



Para dotar de mayor transparencia al actuar tanto del Banco de México, como de la Presidencia de la República, es menester que se desincorporen las facultades econométricas que ilegalmente se han conferido al Banco, recayendo entonces tal responsabilidad en el INEGI, quien cuenta con todas las herramientas estadísticas necesarias para la elaboración del Índice Nacional de Precios al Consumidor, lo que daría credibilidad a la forma en la que la Administración Pública Federal calcula los impuestos en México.

Evidentemente al hacer recaer tal responsabilidad en el Instituto de Estadística, Geografía e Informática, existiría la necesidad imperante de desincorporarla de modo tal que se convirtiese en un órgano de la misma naturaleza que Instituto Federal Electoral, por supuesto que con un control de finanzas más estricto por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda, y sin las licencias que actualmente se conceden los consejeros del IFE en lo relativo a sus salarios.

El artículo tercero de la Ley del Banco de México, establece un carácter muy especializado en ciertas funciones en donde el gobierno **no tiene derecho a contratar asesores**, (sin embargo la comisión nacional Bancaria y de valores lo es) su asesor obligado es el Banco de México, en todas las privatizaciones, el gobierno siempre está contratando asesores externos, ilegalmente, solamente tiene y puede usar uno, que desde luego, es el Banco de México, hay contratos muy jugosos en donde el gobierno ha vendido lo mismo hoteles, que bancos, en donde se han pagado enormes comisiones a asesores financieros, **de manera ilícita**.

La fracción segunda del mismo artículo establece que es facultad del Banco de México:

- II. *Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.*

La coordinación internacional en materia monetaria y en materia financiera, son las únicas actividades que puede tener el Banco de México, aquí no dice que se pueda dedicar a emitir el Índice Nacional de Precios al Consumidor, la entidad competente sería el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que es quien tiene la facultad econométrica, **no el Banco de México.**

**e) Ley del Mercado de Valores.**

Lo grave en México es que no tenemos ningún título previsto en la ley para armar contratos bursátiles, por lo que se hace a ingenio, a partir de ciertos usos internacionales, a libre arbitrio entre las partes. Para entrar al mercado en busca de dinero, normalmente se requiere un acta de emisión, la que es una declaración unilateral para obligarse a pagar o a dar ciertos beneficios a la gente que compre un cierto título que va a colocarse en el mercado.

Si se trata de acciones por ejemplo, el acta de emisión es la simple protocolarización del acta de asamblea que apruebe el aumento al capital y apruebe la colocación de las acciones en el mercado de valores.

Para efectos de poder encontrar cual es la mercancía que va a la bolsa de valores en el mercado pasivo directo, veremos que solo hay dos, acciones y obligaciones, fueron diseñados para ir a la bolsa. Las acciones de las sociedades mercantiles, están diseñadas para circular entre el gran público inversionista, o por lo menos lo hicieron hasta 1982, cuando Miguel de la Madrid, al implementar su programa de la "renovación moral" hizo el planteamiento de que era inmoral que existiesen acciones al portador, pues cada quien debía decir que era dueño de cuanto, para que en el ISR se acumularan se acumularan sus utilidades.

Con el régimen de acciones al portador, al recibir los dividendos la ganancia era neta, la sociedad emisora descontaba el 15 y luego el 21 % por concepto de impuesto definitivo, pero nunca se sabía quien era el titular, se entregaba un cheque al portador por los dividendos, y se pensó que eso era inmoral.

Esto no era tal, solo dificultaba a los agentes fiscales la posibilidad de incrementar la base del ISR, esa es la única dificultad.

Esto solo representa una forma simplista de solucionar problemas que solo genera mas problemas, por ejemplo, al implementarse la ley del impuesto al activo, las empresas se dieron cuenta de que la manera de no verse afectadas por el impuesto al activo, por sus inventarios, era que una compañía muy grande se dividiera en distintas compañías, cada una de ellas tenía su cierre en un distinto mes, de manera que en el penúltimo mes de operación, el inventario se transfería de una a otra, para calcular el promedio, se tomaba en cuenta el inventario inicial y el inventario final del ejercicio que siempre era cero.

La solución del fisco, fue que el ejercicio siempre coincidiera con el año del calendario, que ocasiona aglomeraciones porque todo el mundo debe pagar impuestos en el mismo mes, cuando lo ideal sería que la sociedad mercantil pagara impuestos en el tercer mes siguiente al de su cierre, que debiera ajustarse a las condiciones de cada empresa, porque en el caso contrario, esa norma tan rígida es el principal problema para resolver la mecánica de análisis del presupuesto de egresos de la federación.

El problema para hacer el dictamen del ejecutivo es que hay que esperar dos años, el primero de septiembre se informa de la cuenta del año 2000, en 2002 se presenta el dictamen de 2000, cuando ya pasaron 2 años, y tratándose del presupuesto de egresos, se entrega el 15 de noviembre el proyecto que debe ser aprobado el 31 de diciembre, y en año de entrega de poder ejecutivo, se entrega el 15 de diciembre, y como diputado, se debe aprobar en 15 días el presupuesto.

La fórmula mas fácil sería que el ejercicio empezara en abril, de ese modo, al entregar en noviembre o diciembre el proyecto, y se entregase el año completo para que el 1º de mayo empezara el año fiscal, que es la fecha en la que se aumentan salarios en México.

En el caso de eliminar las acciones al portador, tan mala fue la decisión,. Que nunca se pudo aprobar por lo siguiente: porque para llevar acciones al mercado de valores, no se le entregan al inversionista, ¿Cómo es dueño?, si dice la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que las acciones, para transferirse requieren su endoso, entrega y registro en el libro de accionistas.

Y la sociedad solo reconocerá como propietario a la persona que aparezca como tal en el libro de accionistas. Si dice la Ley que para asistir a asamblea se deben llevar las acciones, y aparte de que no se tienen las acciones, no es cierto que sean nominativas, no solo eso, sino que el artículo 13 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, admite la posibilidad de que las sociedades emitan acciones preferentes o de voto limitado, en donde los accionistas no tienen derecho de asistir a las asambleas ordinarias, pero si tienen dos derechos, ir a la asamblea extraordinaria o impugnar las cuentas rendidas en la asamblea ordinaria a la que no pudo asistir.

Esto resuelve en parte el problema. La ley del mercado de valores dice que también se pueden emitir acciones sin derecho a voto. Esto es un parche simplemente, porque la solución es sencilla. El fideicomiso solo lo pueden operar dos tipos de instituciones, los bancos y las casas de bolsa, si una casa de bolsa puede ser fiduciario, basta con autorizarle para actuar como tal en las acciones que tenga registradas en su cuenta o en las de sus clientes para como fiduciario nos de a través del estado de cuenta y de la posesión de portafolios, un certificado que funciona como título de depósito de las acciones, por lo que evidentemente no era necesario prescindir de las acciones al portador.

Esto nos hace ver que no tenemos siquiera acciones que puedan bursatilizarse, por la circunstancia de que está prohibido que sean al portador, en lugar de

acciones sin derecho a voto, bastaría con decir que son acciones al portador, o en su caso si se insiste en que sean nominativas, bastará con incluir en la Ley un artículo que establezca claramente que la obligación del intermediario bursátil, consiste en entregar actualmente un estado de cuenta con la posición existente sobre los títulos invertidos, y que con tales estados de cuenta se pueda concurrir a las asambleas de las empresas emisoras.

El segundo título que si es factible, es el relativo a las obligaciones de las sociedades mercantiles, las obligaciones son títulos de crédito que solamente puede emitir una sociedad anónima. Son títulos valor, porque se emiten en serie, que representan dinero y que son negociables, representan la participación de los inversionistas individualmente en un crédito colectivo que otorga una sociedad anónima, y que está documentado mediante esas obligaciones.

La sociedad anónima emisora de las obligaciones, promete incondicionalmente pagar a los inversionistas la cantidad que aparezca como cantidad nominal, y aparte darles la tasa de interés pactada, y adicionalmente les puede hacer otras ofertas adicionales, por ejemplo una participación de utilidades excedentes, que puede ser también que se pague en acciones.

La obligación tiene como una garantía particular la fórmula de supervisión, a través de lo que se conoce como representante común de los obligacionistas. Éste es la persona que se va a hacer cargo de las funciones de un interventor, verificando las operaciones de caja y las modificaciones que se hagan al proyecto de inversión, para evitar desvíos, y en su momento, para hacer reportes a los inversionistas sobre el desarrollo del proyecto.

Esto es muy importante, porque entre otras cosas, al representante de los obligacionistas le toca determinar la tasa de interés que se paga en cada período, suele establecerse esto en el contrato.

El representante hace las publicaciones, avisando la tasa a los tenedores de acciones de determinada serie, por determinado período, lo hace en ejercicio de atribuciones que se le confieren en el acta de emisión, para emitir obligaciones, primero se hace el proyecto de emisión, se registran en la calificadora de valores, se solicita autorización a la comisión bancaria, ésta se registra en el registro nacional de valores e intermediarios, ante notario se hace el acta de emisión, en donde queda constancia del compromiso de pago del monto de la emisión, se anotan las características de los títulos de la emisión, se mandan emitir las obligaciones, ante notario se otorgan las garantías, como avales o hipotecas, y ya con la documentación completa, incluyendo la constancia de pago y la de estar inscrita la emisión en el registro nacional de valores, e intermediarios, se deposita en el Indeval, junto con el contrato de colocación, la intermediaria banco, o casa de bolsa que se hará cargo de la emisión, la manda al mercado primario, la subasta, y ahí es donde empieza a colocarse el papel y a recibirse recursos.

Periódicamente se van haciendo pagos, normalmente se puede establecer el derecho de hacer amortizaciones anticipadas mediante sorteo o proporcionalmente a todas las obligaciones e ir las liquidando en forma anticipada, según avance el proyecto, y se cumpla con la inversión, se pueden suscitar dos problemas.

El primero, que las obligaciones no se coloquen, lo que provoca que quiebren las demás, y el segundo, que el proyecto se desfase, por clausura, huelga, sucesáneos, revocación de la concesión, o cualquier otro evento que haga que anticipadamente haga prever el fracaso de la inversión.

Lo normal sería que el representante común de los obligacionistas esté informando del buen avance que tenga el proyecto, y de cual es la proyección de resultados a la fecha de pago. Si se ofrecen pagos periódicos, estos se harán puntualmente, normalmente las obligaciones se reservan el pago de intereses a un plazo de gracia por los primeros seis meses.

Cuando las obligaciones ya están colocadas en el mercado, existe la obligación de emitir obligación dictaminada mensual para la bolsa mexicana de valores, que queda a disposición de todos los avalistas financieros, esa información es la que va a determinar la recomendación que hace cada intermediario a sus clientes para comprar o vender las emisiones en el mercado.

Ese sería el otro título idóneo para circular en la bolsa, no existe ningún otro título. En México la bolsa funciona mediante la mecánica muy vergonzosa de facultades discrecionales y de convenios o declaraciones caprichosas individuales.

Para ello, se puede elaborar cualquier contrato imaginable que la ley no prohíba por ejemplo, en una concesión de un tren y con el conocimiento del costo total y de la duración de la concesión, se planea el financiamiento a través de Certificados de Participación Ordinaria, (contando con inversionistas y una constructora propia). Suponiendo que el concesionario tenga el 10% de la inversión necesaria, para obtener dinero, la teoría diría que es necesaria la constitución de una sociedad anónima y la emisión de acciones preferentes para que el público inversionista las adquiera. Mas existe un mecanismo para no abrir el proyecto a la participación de inversionistas externos.

Se afecta el proyecto en un fideicomiso, el titular de la concesión es interno a los inversionistas, y celebra el contrato con un banco, y en el contrato, como materia, se establece la administración y la garantía de los recursos provenientes de la explotación de la concesión. El fideicomiso tiene dos momentos, es de administración porque el dinero para la obra va a llegar a la cuenta de cheques del fideicomiso, y el fiduciario le va apagar al contratista según le autorice el comité técnico fiduciario, se designa dentro de éste al inversionista mayoritario, a un representante de los bancos, a uno de la constructora, un representante quien preste arrendamiento de servicios de rodamiento (de los trenes), y uno que represente a los asesores financieros.

En el contrato se establecería que el fideicomitente afectaría en fideicomiso irrevocable por determinado periodo, todos los derechos derivados de la

explotación de la concesión, para operar una vía férrea para el transporte de personas y carga en el tramo a cubrir por el tren, conforme lo establecen los términos de la concesión.

Como fideicomitentes adherentes, se autoriza la participación de quienes quieran asociarse con la participación directa en la construcción, operación o mantenimiento, propietarios de la empresa de generación de energía eléctrica establecida para la operación de los trenes.

Los fines del fideicomiso serían, recibir las aportaciones, hacer servicio de caja y tesorería para pagar las ministraciones de obra que vayan resultando por los avances de la obra, tercero, otorgar garantías a los bancos acreedores, cuarta, recibir los ingresos de la vía férrea, quinto, recibir los ingresos de los servicios auxiliares (publicidad, y demás servicios que se pudieren concesionar), a los fines se les dará la misma vigencia que al contrato de concesión.

En el capítulo de definiciones, se plantearía lo siguiente:

**Sindicato de Bancos:** el grupo de bancos encargados de dar el aval para la colocación de los Certificados de Participación Ordinaria.

**Certificado de participación ordinaria:** el título bursátil que podrá emitir el fideicomiso con garantía de uno, o varios o todos los bancos del sindicato o una institución distinta para garantizar a los tomadores de los certificados el pago del préstamo que se obtenga mediante la colocación de los instrumentos que para tal fin emitirá el fideicomiso por instrucciones del comité técnico (aquí ya se inventaron los títulos bursátiles, la ley no lo impide).

Con estas simples bases, el dueño del contrato, y el de la concesión pasa a ser un banco, y entonces, el proyecto señala que para la inversión, se requiere que durante los primeros 18 meses se cumpla un pago superior a los recursos iniciales. Entonces la primera emisión de CEPOS se hará por ese monto exactamente, estableciéndose un margen para tener completos los recursos.



Después se harán otras emisiones, porque lo que se hará es pedir prestado mas dinero para pagar los Certificados, así llegará el momento en que la deuda sea enorme, sin embargo al aumentar ésta, también habrá avance en la obra, lo que permitirá la captación de recursos para pagar el endeudamiento, haciendo subsecuentes emisiones hasta que no se requiera dinero para amortizar el total de la deuda contraída.

La base de ésta operación es solo una concesión mal dada e ingenio financiero. Mal dada porque el concesionario debe acreditar tener los recursos necesarios para efectuar la obra. De la forma en la que lo planteo, (que se ha dado una infinidad de veces en la realidad) se hace una obra con el dinero de otro, y se termina siendo propietario de todo.

Ése es el problema de los instrumentos bursátiles que se están inventando, la ley no los prohíbe y en el que todo el riesgo es para los inversionistas.

En operaciones directas de deuda, no existe ningún título bursátil, por ejemplo, la forma en la que se llevan las cuentas del SAT a la bolsa de valores, el sistema consiste en hacer aportaciones individuales en una cuenta etiquetada a nombre de cada trabajador, es decir, hay ocho millones de cuentas a las que mes a mes se les suma una pequeña cantidad, digamos los 68 pesos que se aportaron el año pasado.

Para llevar 68 pesos a la bolsa de valores, las Afores pueden manejar los recursos, durante su primer año de ejercicio colocándolos en dinero para el sistema financiero, es decir, prestándolo a los bancos. Para que las Afores puedan colocar el dinero, solo pueden comprar bonos de deuda bancaria (artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito), lo que técnicamente no debiera ser.

En Japón, a principios de 1999, los bancos colocaron dinero a la tasa negativa de 0.5 %, es decir, que si se pedían 1000 Yenes, al final debían pagarse 1000 menos el 0.5%, el negocio estaba en la venta de seguros.

Ese es el objeto de las operadoras financieras, que las empresas controladas en la operación de colocar dinero, obtengan una tasa de interés que les permita ser competitivas, En nuestro país, la ley es muy laxa en cuanto a la forma de operar de un sector nuevo que no está dentro del mercado financiero, pero que está operando a través de instituciones que están fuera de la ley, y que se llaman “asociaciones de administración de fondos de retiro”.

Resulta que cuando se habla de sociedades de inversión, se trata de sociedades especializadas, ahora bien, la Ley de inversión permite una posibilidad más sofisticada, que es la de sociedad administradora de sociedades de inversión, estas son especialistas en el mercado de renta fija, en el mercado de capitales, y entonces pueden dedicarse a administrar los riesgos de dos o más sociedades de inversión, pues tienen especialistas que diversifican las inversiones.

Las Afores, no forman parte del sector financiero, y su objeto jurídico es el de ser una sociedad anónima que tiene una autorización otorgada para poder dedicarse a recibir el dinero del fondo de retiro de los trabajadores, esa identidad, no es real, porque, por una parte, el dinero que recibe, es dinero fiscal. Se considera legalmente que el dinero que pagan los patrones de aportación por sus trabajadores, es parte de lo que se conoce como aportaciones de seguridad social, son créditos fiscales.

Nominalmente el acreedor de ese dinero, es el Instituto Mexicano del Seguro Social, porque es parte de las obligaciones del Instituto, organizar el sistema de ahorro para el retiro. Pero el seguro social no conoce a las Afores, ni las controla, ni mete la mano en el cobro de las aportaciones, si un patrón no paga las aportaciones del SAR, el seguro social no lo puede embargar, porque no tiene derecho a recibir ese dinero, las AFORES no son organismos fiscales, por lo que no pueden auditar al patrón, no existe un mecanismo en la ley para poder realizar esta cobranza fiscal.

Además de lo anterior, el dinero que ingresa nunca ingresa a la tesorería de la federación, en la ley de ingresos de la federación, se contemplan todas las cantidades que puede cobrar el IPAB, y la propia ley señala que las aportaciones de seguridad social las cobrará el estado y las cobrará a los institutos autónomos que manejan los fondos de que se trate, pero en el caso de las AFORES, esto no sucede, por lo que no se pueden cobrar como los impuestos.

Quién controla las AFORES, es una comisión tripartita de carácter laboral, como lo es la comisión nacional de salarios mínimos, la comisión nacional de la PTU o cualquiera otra, que no tienen facultades laborales, este híbrido ha generado una gran cantidad de dinero fuera del sector público, es la primera fórmula de privatización del dinero fiscal, es dinero nominalmente fiscal, pero materialmente se encuentra en la bolsa.

Obviamente eso no es parte de la estructura real de la bolsa de valores. En el caso de los bonos de deuda, entendemos que se trata de papel comercial, pero el problema es que la Ley del Mercado de Valores no define a qué se le llama papel comercial, por ellos debemos entender títulos de crédito.

Un título de crédito es el documento necesario para ejercitar el derecho literal que en él se consigna, y será un título necesario, porque al perder el título, se pierde el derecho. La ley nos señala también que para ser un título valor requiere de tres características:

1. - Que se emita en serie,
2. - Que represente dinero.
3. - Que sea negociable.

Con esas tres características, un título de crédito se vuelve título valor. Ahora bien, en la ley no existe un capítulo que hable de los títulos bursátiles, luego entonces aquí se descubre el punto, en el caso de los bonos de deuda, la Ley de Deuda

Pública, nunca dice como se van a llamar los bonos de deuda de la Nación, la Ley no habla de PAGAFES o CETES, ni de CEPLATA, o BONDES.

Un cheque no puede ser título valor, porque éstos son títulos de deuda, y el cheque es a la vista, generalmente una característica no esencial, es que el documento tenga un plazo de vencimiento. Por eso es que en las circulares de la comisión nacional de valores se decía que para emitir papeles de deuda al mercado, solo podían ser a corto o mediano plazo, pero la ley no impide hacer un pagaré a tres años, pero no es admisible en la bolsa, porque si se le incluye una duración superior a diez meses, ya no sería plazo corto. Esas son reglas administrativas no previstas por la ley.

El legislador no establece limitantes, y permite que dichos límites se establezcan discrecionalmente, por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Con respecto a las operaciones activas, la gente que quiere invertir, requiere hacerlo mediante un contrato de administración de valores con una casa de bolsa.

La casa de bolsa, cuando otorga el contrato, recibe el dinero para a nombre del inversionista, realizar transacciones en el mercado. Para tal fin, la casa de bolsa está reconocida como un especialista bursátil, con independencia de que una casa de bolsa tiene personas físicas o sociedades mercantiles que son especialistas bursátiles.

Para intervenir en el mercado de valores se requiere ser casa de bolsa, o ser especialista bursátil, o banco, o el propio gobierno, solo ellos pueden intervenir en ese mercado, no cualquiera puede hacerlo, por ello operan las inversiones y cobran comisión.

La razón de ello es que se trata de un mercado de alta aceleración, un mercado simbólico, en el que las transacciones, originalmente en papel, y ahora mediante simples impulsos electromagnéticos, queda asentada, registrada, y se supone que los recursos para pagar existen, porque se supone que se trata de una sociedad parte de la bolsa, que está asociada, reconocida, y que es solvente.

Esa es la razón por la cual se tiene un mercado primario y uno secundario, el primero es exclusivamente para operadores, y el segundo para el público inversionista.

El tipo de contrato que puede celebrarse con un operador bursátil, es de dos tipos: discrecional o no discrecional. En el discrecional, el operador actúa ampliamente y no se le pueden reclamar las pérdidas que se susciten, mientras que en el no discrecional, el inversionista se reserva a dar instrucciones específicas de cómo realizar operaciones.

Aparentemente el contrato no discrecional permitiría manejar mas confiablemente las inversiones; sin embargo se corre un riesgo, que es producto de la velocidad a la que se realizan las transacciones en la bolsa, y consiste en que el operador no puede realizar ninguna operación fuera de lo pactado, por lo que en caso de una emergencia como por ejemplo, un “crack” de la bolsa, está restringido para actuar.

Para garantizar la manera en la que se manejan los recursos bursátiles, existe una regla que establece que un intermediario no tiene derecho a operar a nombre propio mientras tenga instrucciones de sus clientes, esto es, que primero debe realizar las operaciones de éstos y después las suyas.

Por otro lado, dentro de los contratos discretionales existen dos posibilidades, que sea limitado o ampliado, en este se faculta al intermediario no solo para que invierta como mejor le parezca, sino también para que pueda realizar a nombre del cliente ciertas operaciones que puedan representar un endeudamiento, por ejemplo pedir un préstamo garantizándolo con las acciones.

El acreedor tiene que cobrar el dinero con los intereses, si en el inter de que se realice el pago, las acciones pierden su valor, el inversionista tiene una deuda legitima.

Éste es el caso de riesgo máximo en un contrato de inversión.

En la realidad, se arman paquetes de inversión de la nada, pero estamos ante una situación de grave riesgo, porque la tendencia es que en el mercado de valores estamos yendo por créditos a proyecto, que no es sino un auto préstamo, porque el inversionista, con dinero de un inversionista, crea un desarrollo, y si fracasa, la pérdida es exclusivamente para el inversionista.

Por lo general, la garantía que se otorga es el proyecto en si mismo, y si fracasa no hay garantía para el inversionista. Aquí lo importante es que en la bolsa de valores, debe haber antes que nada algo de garantía, y en la mayoría de los documentos que circulan en ella, no hay garantía tangible.

Esto es el extremo del "Know How", es darle un valor superior al de la producción, destrozando la teoría de David Ricardo hace falta un sistema de seguridad jurídica, que si bien es notorio en las empresas activas, también lo es en empresas en quiebra. Lo que estamos diseñando son ficciones, pues la legislación bursátil en México es un marco legal eficiente para instrumentos inexistentes. Se crean ficciones económicas sustentadas tan solo por el inversionista con riesgo solo para él, nuevamente se está falseando la realidad.

Han pasado ya muchos años desde que se creó ese mercado para el cual no hay mercancía que poner a disposición del público, y lo único que se ha hecho es inventar esa mercancía bursátil.

Esto no es válido, porque la existencia de un contrato, según el Código Civil, requiere que haya un objeto directo, que es una obligación, y un objeto indirecto, que es el bien material sobre el que recae, una mercancía, y ésta tiene que ser lícita, y posible, la licitud implica que en cada uno de los contratantes recae la mitad de la simetría que se le exigirá a la contraparte, y en cuanto a la posibilidad, también tiene dos

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

aspectos, las cosas deben ser física y jurídicamente posibles, si no existen físicamente, se trata de un contrato aleatorio, como los sorteos.

Existen algunos que no son aleatorios, pero se sustentan en condiciones remotas, como el contrato de seguro, o el de fianza, pero salvo esos casos, debe haber cierta tangibilidad y certidumbre en la operación.

Si bien es cierto que hay derechos que se pueden ceder, pero éstos deben ser reales, cualquiera otra cosa, para la jurisprudencia mexicana es solo una expectativa de derecho. Debe haber un principio de derecho adquirido para poder negociar con él.

En México se están realizando negocios con expectativas de derecho, en operaciones derivadas pero sin operación original.

Por ejemplo, para la construcción de una torre de oficinas, no se requiere ser siquiera propietario del terreno. Se crea el proyecto, se consiguen inversionistas, y mediante un contrato de fideicomiso, en el que se fideicomiten derechos de asociación en participación, en la forma de Certificados de Participación Ordinaria para financiar el proyecto, convertibles en Certificados de Participación Inmobiliaria, que se ofrecen a los interesados que aportan los recursos. Con los CERTIFICADOS DE PARTICIPACIÓN ORDINARIA se obtiene el 40% del mínimo necesario para la obra, el resto se obtiene mediante un crédito que se contrata otorgando como garantía los derechos de fideicomisario.

Los certificados se encuentran bursatilizados, de modo que si el negocio resulta (como ha sucedido en la realidad), cuando llega el momento de pagar el crédito, esto se hace ofertando los propios Certificados de Participación Ordinaria a cambio de Certificados de Participación Ordinaria con vencimiento posterior.

Además de esto, en la realidad quienes conducen estos proyectos se reservan locales comerciales para renta que generan una entrada fija de dinero, que les permite tener ingresos ya como ganancia, ya como forma de enfrentar obligaciones.

Los promotores no invierten nada, únicamente habilidad sin riesgo, ya que como se ve, los inversionistas soportan toda la pérdida en caso de que esta se dé, lo que demuestra una absoluta falta de equidad y bilateralidad en una relación contractual, que además de todo repara mayor beneficio para una de las partes en perjuicio de la otra, pues resulta que al final, los inversionistas pagan muchas veces mas el valor del bien que se realizó.

#### **f) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.**

Existe para aplicación discrecional, un contrato que indebidamente aparece en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, porque debería aparecer en la Ley del Mercado de Valores, y es el contrato de reporto.

Este contrato implica una venta con pacto de retroventa, el reportante entrega un lote de títulos de crédito de cierta clase, al reportador, a cambio de una cantidad de dinero, con la obligación de que en cierto tiempo, el reportante le reenvíe otra cantidad de ciertos títulos de crédito, al mismo precio mas un premio, aquí el reporto tiene como parte esencial, saber quien de las dos es la parte que se obliga, y cual es la que se reserva la opción.

Puede ser que el reportante se obligue a recomprar, o puede dar el caso que el reportador se obligue a revender, o puede ser que se obliguen ambos.

Ésta es una típica operación bursátil que desgraciadamente ha sido manipulada por los bancos, quienes reportaban sobre dólares, reservándose la opción para recomprar en pesos o dólares, eso es una manipulación, porque la materia del contrato de reporto son títulos valores, no divisas. En éste sentido, no pueden considerarse a las divisas



como títulos valor, sin embargo, existe la posibilidad de que un contrato de esa naturaleza pueda realizarse, pero en la bolsa mexicana de derivados.

Puede entonces prevenderse un depósito en dólares, reservándose el derecho de recompra a cierto precio, si el valor de la divisa aumenta, se ejerce el derecho, de otra manera, la pérdida es para el reportador. Sin embargo, los tenedores de los títulos, lo mas a lo que pueden aspirar, es al precio al que se pactó el derecho de recompra, esta operación es propia del mercado de derivados, pero se hace mediante un contrato de depósito, aquí este debe considerarse fuera del mercado de valores y dentro del mercado de derivados, pero no existe una legislación específica, en la realidad, todo se maneja con amplia discrecionalidad.

Es menester que el reporto sea transplantado al capítulo que he propuesto relativo a los títulos bursátiles en la Ley del Mercado de Valores, en tanto operación estrictamente propia de este mercado, por las razones ya señaladas,

#### **g) Código Fiscal de la Federación.**

No existe en nuestra legislación, un cuerpo legal que oculte tantas disposiciones que vulneran el texto Constitucional tan cínicamente como lo hace este Código, y la razón es simple, quienes han detentado el cargo de Presidente de la República en nuestro país, se han excedido en el ejercicio de las facultades recaudatorias que tienen a su disposición, quizá de buena fe, y en su necesidad de captar recursos, han encontrado la solución con la simple redacción de disposiciones que el grueso de la población desconoce, empleándolas en su perjuicio.

En materia fiscal, tenemos un principio muy perverso, hablando de la falta de ética dentro del sistema financiero. Este principio, contrario aun a las normas de la decencia, nos diría que a pesar de la obligación que prevé el artículo 3º de que tengamos

una actitud solidaria y a pesar del desarrollo integral que establece el artículo 25, el gobierno establece, que en lo tocante a la inflación, y en el artículo 20-bis del Código Fiscal de la Federación que el Banco de México tiene facultades econométricas, y producir mensualmente el Índice Nacional de Precios al Consumidor, de acuerdo el cual, el fisco (artículo 17-bis del Código Fiscal de la Federación), puede actualizar el monto de las obligaciones fiscales. Ésta disposición es la que permite a las instituciones de Crédito estructurar contratos en UDIS, y eso es una disposición que violenta la Constitución, porque primero hay que reconocer un principio de igualdad, no puede permitirse que a través de un contrato, solo una de las partes que lo celebran se vea afectada por la inflación, evitando atender al supremo principio de igualdad, al exceptuar a algunos, se les está otorgando un privilegio indebido, una protección, un fuero, lo cual está prohibido por la Carta Magna.

Ahora bien, atendiendo al principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 22 Constitucional, que a la letra establece:

*“...Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 10° ...”*

Entendemos que no puede darse una acepción patrimonial para que el gobierno se haga de bienes. El artículo 196-A del Código Fiscal de la Federación, adicionado en el 2000, establece un derecho totalmente absurdo: se trata del derecho al despojo.

Como si se tratara de cualquier cosa, aquí se dice que en los bienes que el gobierno tenga embargados, van a quedar en su propiedad si después de liberarse el dueño no los rescata en dos meses. Así, sin previo juicio. Por ejemplo, a mí el fisco me

embargó bienes, y yo inconforme acudo al tribunal fiscal a iniciar juicio y gané, y de acuerdo con la corte, yo no debo nada, pero mis bienes los tiene Hacienda, y si no voy por ellos en dos meses los pierdo, a cambio de nada simplemente se pierden. Esto le da a Hacienda no solo la propiedad de los bienes, sino el derecho a rematarlos.

Sin excepción, transcurridos los dos meses, Hacienda se adjudica los bienes ejercitando un derecho al despojo que va en contra del más elemental principio de ética financiera. Éste artículo fue creado por el ex Secretario de Hacienda Tomás Ruiz Sacristán, a quien le pareció más cómodo rematar bienes embargados que tenerlos almacenados.

Anteriormente existía un sistema basado en un simple decreto presidencial, en el que con el fin de economizar espacio, pasado un año sin que se reclamara el bien afectado, se procedía a su venta por kilo, lo cual era una maniobra ilegal, porque no se trataba de bienes cualquiera, un automóvil último modelo se vendía igual que uno chatarra, con el simple paso de un año.

El nuevo sistema, se justifica también con espacio, despojando a los contribuyentes, y no solo eso, según el artículo 196-A, el Gobierno puede disponer de ellos de la manera en la que mejor le parezca, incluso regalándolos, o vender en la forma y precio que fije la propia autoridad, como un verdadero delincuente, yo me pregunto, por ello cual es la ética del Estado en materia de finanzas públicas, porque en la manera en la que ejerce la deuda, en la manera en la que aplica el dinero que capta, en la manera en la que se puede quedar con los bienes ajenos, no existe en lo absoluto, el respeto a la Ley, y si en cambio una absoluta burla a la Constitución Federal.

#### **h) Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.**

La ley tiene, como funciones principales, las que establece en el artículo 4º, técnicamente es una ley bien estructurada, con un objeto definido y

procedimientos relativamente claros, mas existen defectos ajenos a ella que hacen que su función pueda ser ejercitada de forma arbitraria:

*“...ARTICULO 4. Corresponde a la comisión:*

*I.- Realizar la supervisión de las entidades, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero;*

Esto quiere decir que la comisión se encarga de supervisar a las instituciones pertenecientes al sector financiero, es decir, empresas de factoraje, de crédito, bursátiles, de arrendamiento, etc., pero del mismo modo, el Gobierno además de ser rector de la forma en la que se dirige la economía, es un miembro de dichas instituciones, por lo que se debe adicionar lo relativo a la forma en la que la comisión lo supervisará, en lo particular tratándose del Poder Ejecutivo.

*II.- Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetaran las entidades;*

Esta facultad debiera sustituirse por un artículo que considero debiera establecer: “II.- Emitir opiniones técnicas sobre la regulación que se requiera en lo referente al control de las entidades financieras al presidente de la República, quien las considerará, y en su caso presentará como iniciativas al poder legislativo”, el texto actual concede una facultad discrecional al presidente de la comisión en lo tocante a regular a los integrantes del sector financiero, lo que es perjudicial en cuanto a las implicaciones y alcances, que no pueden quedar a capricho del citado funcionario, ni a arbitrio de instrucciones presidenciales, para ello, habría de crearse un comité de evaluación para la regulación de las instituciones financieras, cuya única función fuera la de analizar el marco legal vigente y proponer las reformas pertinentes.

*III.- Dictar normas de registro de operaciones aplicables a las entidades;*

Que resulta una forma de control adecuada, siempre que se establezca un capítulo relativo a los instrumentos bursátiles en la Ley del mercado de valores.

*VI.- Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como sus dictámenes;*

Claro que para el ejercicio de ésta atribución es necesaria la participación del Colegio de Contadores.

*VII.- Establecer los criterios a que se refiere el artículo 2o. de la ley del mercado de valores, así como aquellos de aplicación general en el sector financiero acerca de los actos y operaciones que se consideren contrarios a los usos mercantiles, bancarios y bursátiles o sanas prácticas de los mercados financieros y dictar las medidas necesarias para que las entidades ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicables; a las disposiciones de carácter general que de ellas deriven y a los referidos usos y sanas prácticas;*

O sea, regular la oferta pública de servicios financieros.

*VIII.- Fungir como órgano de consulta del gobierno federal en materia financiera;*

O completar la función del Banco de México como asesor financiero, esto es una duplicidad de funciones no permisible, ya que implica además de el ejercicio de una facultad que solo le corresponde al Banco de México, una intrusión en facultades econométricas que tampoco le corresponden, ni debe tener, ni tratándose solo de prestar información.

*IX.- Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan al sistema financiero, que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y*

*servicios, en los términos y condiciones concertados, con los usuarios de servicios financieros;*

*XII.- Autorizar o aprobar los nombramientos de consejeros, directivos, comisarios y apoderados de las entidades, en los términos de las leyes respectivas;*

Mas propiamente dicho, permitir el control total al poder ejecutivo, que a diferencia del banco de México, es necesario en tanto se trata de un órgano regulador y de control del propio presidente.

*XIV.- Ordenar la suspensión de operaciones de las entidades de acuerdo a lo dispuesto en esta ley;*

Artículo que debiera ser completado remitiéndose a los casos en los que procede, una vez mas se deja su interpretación a una discrecionalidad que puede ser tan mal aplicada, como cuando se decidió eliminar arrendadoras financieras, con el solo fin de presionar en la creación de grupos financieros.

*XV.- Intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que las regulan o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos que establecen las propias leyes;*

Correcto, sin embargo al igual que en la fracción XVII, en ninguna ley se especifica claramente el procedimiento de intervención, su objeto y lo mas importante su duración, esto también ha sido empleado a discrecionalidad de la Comisión, en tanto los interventores perciben un sueldo a cargo de la intervenida, en el caso de bancos esta laguna fue terrible, como en el caso de Banco Unión, el que permaneció intervenido sin importar que estaba en condiciones si no financieramente sanas, si de operación, y al no ser regulado el hecho de que el interventor fuere un especialista en administración, los

interventores se desentendieron de la función del banco, dedicándose a cobrar sus cheques y a practicar auditorías innecesarias.

*XX.- Conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de las sanciones aplicadas, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;*

*XXIII.- Elaborar y publicar estadísticas relativas a las entidades y mercados financieros;*

Una facultad econométrica que tampoco le corresponde, considero que el texto debiera ser: “XXIII.- Prestar al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática las facilidades para que éste proceda a la elaboración de estadísticas relativas a las entidades y mercados financieros; ...”

*XXVI.- Intervenir en la emisión, sorteos y cancelación de títulos o valores de las entidades, en los términos de ley, cuidando que la circulación de los mismos no exceda de los límites legales;*

Una norma que sería de gran utilidad para el caso de que existiese un mecanismo en la Ley del Mercado de Valores que permitiere establecer cuando se exceden los límites (podría ser en el mismo capítulo en el que se definieran cuales son los títulos bursátiles)

*XXVIII.- Llevar el registro nacional de valores e intermediarios y certificar inscripciones que consten en el mismo;*

*Atribución fundamental para sus funciones de control, y para el ejercicio de la facultad de inspección*

*XXXI.- Dictar las disposiciones de carácter general relativas a la forma y términos en que las sociedades emisoras que dispongan de información privilegiada tendrán la obligación de hacerla de conocimiento del público;*

Esta atribución es de enorme valor para evitar la especulación, y las malas prácticas bursátiles.

En términos generales la considero aceptable, en tanto no es posible establecer mecanismos de regulación para lo que no existe, por ello, para depurar ésta ley, y hacer que se vuelva un cuerpo legal funcional, es menester salvar las carencias de la Ley del Mercado de Valores.

#### **i) Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario.**

Gran parte de mis comentarios con respecto a la ley del IPAB están dispersos a lo largo de este trabajo, sin embargo recapitularé en pocas palabras, para no incurrir en obviedades, errores o imprecisiones.

El origen de ésta ley fue el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, evidentemente derogado, y con las modificaciones que ya establecí.

Evidentemente la Ley del IPAB fue creada como solución al problema económico – político generado por el Fobaproa, sin embargo contiene dos grandes desaciertos:

Primero, su texto actual permite que la deuda de los bancos, contraída con otras instituciones financieras, nacionales o internacionales, pueda ser cargada al seguro que constituye al IPAB, lo cual además de ser inmoral, poco ético y absolutamente vergonzoso, es un gran abuso que podría comprometer la soberanía y seguridad nacionales, por lo que debe garantizarse que en lo sucesivo (la cartera del Fobaproa no es ya asunto que



resolverse, es deuda pública ya que el Presidente Zedillo se colocó a la altura de una simple institución crediticia al defender el “secreto bancario”.

Segundo, pese a que se supone que el Fobaproa fue diseñado para rescatar a instituciones que prestaran el servicio de crédito y banca múltiple, éste absorbió deudas de instituciones que no lo eran, como en el caso del Grupo Financiero Inverlat, en el que se descubrió recientemente que la casa de bolsa de ese grupo financiero fue ilegalmente financiada con dinero del fondo (deuda que reconoce naturalmente el IPAB), afectando además dos series de acciones para sustituir el valor nominal de éstas para pasar de \$1,000,000.00 a \$0.0, afectando con ello los derechos de sus accionistas.

Este error pudiera parecer casual, pero es una muestra, quizá la punta de un iceberg, y la “nueva” ley tiene aún los mismos resquicios que permitieron que éste le ocurriera a su antecesor.

Sin embargo, a todas luces existen errores garrafales cometidos por la dirección del IPAB, que no tienen cabida en un sistema financiero justo y dedicado a la obtención del bien común. El día 11 de septiembre de 2001, se publicó en el periódico “La Prensa”, (nótese la oscuridad de la fuente, la publicación no se realizó en un diario con credibilidad, y ni siquiera se trata de un diario especializado en información financiera) una convocatoria por parte de un supuesto “interventor gerencial” del Banco Unión (la intervención de dicha institución concluyó según comunicados oficiales de la presidencia de la República en agosto de éste año), en la cual se llama a los accionistas de dicha institución a una asamblea general extraordinaria, y dentro de los puntos del orden del día, se señala la cancelación de la concesión para ejercer funciones de banca y crédito al banco mencionado.

Para entender en donde está el error, debo precisar que los accionistas legalmente facultados para ocurrir a dicha asamblea, se encuentran suspendidos en el goce de los derechos que los citados títulos incorporan, que éstos se encuentran depositados en el S.D. INDEVAL, S.A. de C.V., y que quienes se encuentran actualmente facultados para

comparecer a dicha asamblea, son únicamente el IPAB y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En la convocatoria se señala la opción de la reconstitución del capital social del Banco Unión, sin embargo se trata de un movimiento ilegal, ya que a todas luces, la dirección del IPAB, así como la de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, no tienen ningún interés en que dicha institución de crédito vuelva a operar, se trata así de retirar la concesión al Banco Unión, transformando la cartera de éste en deuda pública.

Los accionistas que liquidaron oportunamente sus acciones y obligaciones, se verán afectados al no poder recibir por una parte, el valor de sus documentos, así como el de las obligaciones que por contrato se hubieren convertido en acciones, y por supuesto al no poder reconstituir el capital social que sanearía las finanzas del Banco Unión.

Evidentemente se trata de una operación para evitar algo, y ese algo es una traición hecha a los mexicanos por parte del gobierno de Ernesto Zedillo. Esta afirmación no la hago a la ligera, si bien es cierto que el Banco Unión tuvo un grave desfalco que ahora se atribuye a Carlos Efraín Cabal Peniche, también es verdad que el quebranto ocasionado durante la intervención del Fobaproa, y después del IPAB, es una realidad que atenta contra la economía pública, al haber sido transformada una parte importante de los quebrantos causados por la intervención durante el sexenio de el doctor Zedillo, lo cual pretenden ahora repetir las actuales autoridades del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

Los prestamos que se hayan hecho los interventores gerenciales a sí mismos, mientras se investigaban los “desfalcos” de Carlos Cabal Peniche, no tienen justificación para ser transformados en deuda contingente, este ejemplo que ahora se sitúa en el ámbito de acción del presidente Vicente Fox, enciende los focos rojos de la economía nacional, y abren la opción de proponer una profunda reforma a la Ley del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, en la que se incluya en la misma, mecanismos efectivos que

no permitan que la cartera vencida de ninguna institución del sector financiero se transformen en deuda pública, sin mediar una investigación a fondo de la procedencia de dicha deuda, y que de igual manera, permita fincar responsabilidades a en este caso, interventores deshonestos y delincuentes.

Está por demás decir que el hecho de que la defensa de Carlos Cabal presentara, el mismo día que este individuo llegó a México por vía de extradición, casi doscientas demandas en contra de autoridades federales, en especial de la dirección del IPAB, fue el detonante para la convocatoria antes relatada y sus posibles consecuencias, fue una respuesta “lógica” a una posible investigación en contra de la intervención.

### **3.2 Los límites a la discrecionalidad.**

¿Cómo limitar algo que por definición no debe tener límites? Muy sencillo, con el establecimiento de un capítulo particular de responsabilidad para el Presidente de la República dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que tuviera mecanismos claros, definidos y sobre todo simples para que basado en evidencia de acciones deshonestas del primer mandatario, se precediera en contra de éste en juicio político y en la vía penal de ser necesario; sería una ley definitivamente privativa, pero tan necesaria como la ley de Pemex.

Si el manejo de nuestros recursos petroleros es prioritario para la nación, tanto que tiene una ley exclusiva para un organismo, ¿No es mas necesaria por sus implicaciones la forma en la que se maneja toda la economía?

Los valores son entidades abstractas, quizá el bienestar para la familia puede ser vendido como un fin de gobierno, como una especie de justicia social que con un buen discurso (aunque esté en manos de un pésimo orador) pueda ser interpretado como justicia social, quizá se puede vender la idea de que la solidaridad es el camino para el bien común, quizá haya quien las compre, mas ello no garantiza que lo que se entregue

sea el bienestar de la familia Zedillo, o la solidaridad con Carlos para que se compre casa en Dublin.

Ése tipo de sospechas no deben tener cabida jamás, bajo ninguna circunstancia, el Presidente de la República debe ser alguien antes que nada, aún que preparado para gobernar, una persona temerosa de la Ley.

Para que la Ley inspire tal respeto, y con un fin mas práctico, el de establecer mecanismos de sanción para los abusos de poder, es necesario poner en metros y centímetros lo que quiere decir la Carta Magna, cuando dice “integral”, o que “debe fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen”, o algunas abstracciones mas como “integral”, “democrático” o “justa distribución del ingreso y la riqueza”, y “la dignidad de los individuos”.

No me refiero a la letra de la Carta Magna como abstracciones de forma despectiva, quiero decir que en tanto conceptos, son abstractos, es decir que son interpretaciones preconscientes de ideas genéricas demasiado personales como para dejarlas a libre arbitrio de cualquiera. Por ejemplo, para Carlos Slim será justo que cada negocio que intente funcione, porque ganará mas, sin embargo eso no es justicia.

La justicia es el sustento de éste humilde trabajo, es su interpretación desde mi punto de vista lo que ha impedido establecer los mecanismos de estricta aplicación de la Ley y sobre todo las sanciones para el incumplimiento de quien debe cumplirlas.

Mientras el encargo de primer mandatario sea interpretado por nuestros diputados como “El primero que manda” y no como el primer depositario del supremo mandato popular, no será posible una justa determinación de facultades específicas y que no dejen lugar a dudas a nadie, no solo a los peritos en derecho.

Dejando de lado los buenos deseos, es labor casi imposible el calificar cuando la economía no ha sido encaminada con un sentido social, por ejemplo, pero si atendemos a la realidad, a cuarenta millones de pobres a los que se utiliza para publicitar la imagen presidencial mediante el anticonstitucional “progresista”, entenderemos que el gobierno se ha burlado de la Constitución.

Entendemos que no se han evitado las prácticas monopólicas si una de las tres telefónicas es protegida de forma tal que se requiera la intervención de la justicia internacional para que se nos “sugiera” ponerle límites.

Me parece que el establecimiento de tales responsabilidades no es una medida difícil, en especial cuando sería irrisorio solicitar a un Juez de Distrito un amparo contra el presupuesto de egresos por violación al Plan Nacional de Desarrollo.

#### **4.- LÍMITES ÉTICO – JURÍDICOS A LA FUNCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MATERIA ECONÓMICA.**

##### **4.1 La teoría de la Justicia y la justicia económica.**

Al Tenor de la forma en la que el gobierno ejerce la rectoría económica del estado, resulta ser muy importante entonces, el concepto de justicia. La Justicia, tradicionalmente, nosotros la aprendimos a manejar, de conceptos aristotélicos que tienen dos mil quinientos años. Sin embargo, en la década pasada, a principios de los años noventa, surgen las teorías de la justicia; son teorías cínicas hechas fundamentalmente por economistas que están inmersos en una realidad en donde la competitividad, la búsqueda de la ganancia, la calidad total, la optimización de recursos, los llevan a pensar, en que lo ideal es que cualquier persona alcance el máximo posible de beneficio, eso sería una tendencia muy actual y moderna.

La teoría de la justicia, se burla de la justicia, y la considera algo obsoleto, porque no podemos pensar que para obtener una ganancia haya que atender a

métodos sofistas, en los que el fin justifica los medios, ya que si para la obtención de una ganancia es necesario el perjuicio de alguna persona, a esa persona precisamente no se le estará haciendo justicia.

La justicia de acuerdo a las reglas aristotélicas consiste, en saber **que es lo bueno para todos**, lo que llamamos el bien común, la justicia es lo que es bueno para todos, aunque sea malo para uno, para la doctrina clásica, el beneficio de la mayoría es la felicidad del estado ideal, por oposición al concepto particular del interés.

Los teóricos de la doctrina utilitaria alemana, han llegado a crear la teoría del hombre prescindible, que consiste en establecer una regla, según la cual, el veinte por ciento de la población mundial, debe declararse incapaz de ofrecer sustento al otro ochenta por ciento, que nos estorba, esta teoría sostiene la conveniencia de eliminar, literalmente a los mas pobres, los marginados, los desempleados, los menesterosos, considerando ésta situación como un beneficio, teoría aberrante que considera que, quien no tenga capacidad adquisitiva, estorba en sus reclamos de obtener justicia. Éstas teorías cínicas, contradicen un principio que sería el del límite ético del derecho a la ganancia.

Para poder ubicar éste concepto, tenemos que partir de bases muy sólidas, que solamente estarán en la Constitución, no es posible establecer una tesis y tratar de sostenerla de una manera seria, ante ninguna corte, si no se habla de una norma legal, por eso, al hablar del concepto de la justicia, y el límite del derecho a la ganancia, todos los autores siempre tratan de buscar, cual sería el fundamento Constitucional que permitiría establecer cuando se gana lo razonable. Esto suena un tanto extraño, porque pudiera parecer que uno puede querer ganar lo mas posible, pero precisamente en tratándose de la manera en la que el estado dirige la economía nacional, existen principios fundamentales que salvaguardan y establecen cual es el límite, del derecho a la ganancia. Sin éste límite, sucedería lo injusto, que todos pretendiéramos enriquecernos a costa de todos.

En las nuevas teorías de la justicia, se han considerado preponderantes los números, se ha desnaturalizado a las personas, en tanto integrantes de la

sociedad, para transformarlos en estadística. Los economistas han entrado en un campo que no conocen del todo, la filosofía, y en particular, la filosofía del derecho, de ninguna forma podemos considerar que el objetivo final del gobierno, en cuanto a la dirección del Estado se refiere, deba encaminarse a la optimización de las relaciones de mercado o a las relaciones económicas.

El surgimiento de teorías como la del “hombre prescindible”, obedecen a la descomposición de los dos sistemas que dominaron al mundo a partir de la posguerra, el comunismo cayó en desuso y se colapsó con una gran cobertura en medios de comunicación por parte de su eterno rival, el capitalismo, que se descompuso desde el momento en el que fue adoptado como modo de vida, ni uno ni otro sistema fueron capaces de garantizar la felicidad de su población, y desde la segunda mitad de la década de los ochenta, se habló de la necesidad de desarrollar una “tercera vía” que no fuese un extremo u otro, y que garantizara el trato justo en las relaciones de producción, así como en las relaciones entre los gobiernos de las naciones y la población de éstas.

Desde entonces teóricos de diversas disciplinas, se encuentran inmersos en el análisis que lleve a la creación de esa “tercera vía”, han surgido ya nuevas fuerzas políticas, nuevas doctrinas que en realidad no ofrecen ninguna forma nueva, o bien, que resultan aberrantes, como la doctrina alemana, sin embargo el objetivo común aparentemente está claro para todos ellos, el fin último del gobierno es el bien común de los gobernados, y ese es el sustento de la existencia del gobierno, y la directriz principal que debe regirle.

#### **4.2 La manipulación de la Ley y la protesta Constitucional.**

Equívocadamente, con el transcurso de los años, la solemnidad de la protesta constitucional ha llegado a extremos ridículos que no debieran ser tolerados, un ejemplo de ello, lo constituye la toma de protesta del Licenciado Vicente Fox Quezada, quien si bien es cierto vulneró el protocolo de un acto solemne, (en un acto de simple buena fe a mi entender), puso en evidencia la ineptitud e ignorancia de algunos legisladores, a

quienes les afectó mas que el Presidente saludara a sus hijos que el hecho de que se alterase el contenido de la propia protesta a tan alta investidura, acto que llevó en un momento a considerar en recibirlo de nuevo ante el pleno del Congreso para que rindiese la protesta al pie de la letra.

Existe, para los funcionarios públicos, un requisito de fondo antes de ocupar su encargo, mismo que se encuentra contenido en el artículo 128 de nuestra Carta Magna:

*“... Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen...”*

Éste es un mecanismo ético de control que lamentablemente en México, perdió su significado por una pésima opinión de Jorge Carpizo, quien cuando en el diccionario jurídico mexicano de la UNAM, le encomienda estudiar el tema de la protesta constitucional, se equivoca, porque lo que él entiende sobre lo que le están preguntando, es sobre la protesta que rinde el Presidente al tomar posesión, y entonces el dice:

*“... la protesta no constituye al cargo, porque con o sin ella, el Presidente está obligado a guardar y hacer guardar la Constitución...”*

En ésta opinión, Carpizo expone que la protesta es prescindible, porque, según él, lo importante es cumplir con la fracción I del artículo 74 Constitucional:



*“... Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

*I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electo del Poder Judicial de la Federación; ...”.*

El tema sobre el que requirieron su opinión, no fue ese, fue la protesta Constitucional, la que tiene un sentido real que le da su valor de disposición Constitucional, por ello, es que ésta opinión, que lamentablemente ha pasado ya a la Jurisprudencia, está equivocada. Sobre la base de éste error, los funcionarios restan importancia a la protesta Constitucional.

Éste artículo 128, se inspira en un decreto de Benito Juárez, que decía que todo funcionario público, debe tener en su oficina, a la vista del público, el acta original en la que aparezca que en la toma de posesión, antes, protestó cumplir la Constitución, y si no está a la vista, no debería obedecersele. Como principio de desobediencia civil, principio que pasó a la Constitución, y desde el cual se establece la diferencia entre funcionario público y autoridad.

Funcionario público es aquel que tiene un nombramiento burocrático. Ahora bien, no todo funcionario público va a ser autoridad, solamente aquel que por sus funciones va a poder afectar a la población. Así, por ejemplo, el pagador de la SECODAM, no es una autoridad, puesto que sus funciones se limitan a entregar cheques a sus compañeros burócratas, un inspector de la SHCP, en cambio, si es autoridad, porque tiene facultades de mando sobre la población.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos ha dado un concepto de autoridad que va mas allá de la persona que es funcionario público, y por ley tiene facultades de imponer sus decisiones sobre la población, en primer lugar, la ley decía que era autoridad cualquier persona que de hecho o en la práctica pudiera afectarnos, aunque no fuera una autoridad, éste es un principio que se estableció para protegernos, no para permitirle al gobierno tener estructuras paralelas, informales o secretas, si no, en caso de llegar a tenerlas, que también se considerasen autoridades, y así pasó cuando en el Distrito Federal, el Lic. Javier García Paniagua fue designado Director de la División de Inteligencia, que nunca existió en la Ley, pero que fungía como servicio secreto, (No estaba en la Ley, pero secuestraba, golpeaba y torturaba), entonces, la Corte señala que también debía otorgar protección contra quien, sin ser formalmente autoridad, por ejemplo el Seguro Social, que pese a no ser autoridad, practica auditorias.

En un tercer momento, la Corte haciendo una reflexión aún más profunda, en 1988 a raíz de los amparos existentes en materia fiscal, contra la actualización de los impuestos dictó una jurisprudencia sosteniendo que, es autoridad cualquier persona o entidad que por cualquier coerción legal o gubernativa tenga la posibilidad de afectar en el ámbito jurídico de las personas, cualquiera de sus derechos.

## **5.- LA POLÍTICA EN MÉXICO Y LA MANIPULACIÓN DE LA LEY EN MATERIA ECONÓMICA.**

### **5.1 La privatización bancaria.**

La privatización de la Banca en México representó la continuación de un proceso emprendido por el gobierno a partir de 1982. A finales de ese año, el número de paraestatales se consideraba cercano a 1,200, incluida la Banca. El universo de esas empresas aportaba el 15% del PIB y ocupaba el 5% de la población económicamente activa, pero una sola empresa pública, PEMEX, aportaba el 10% del PIB. Esto pese a que

algunos sectores sostuvieron, que el gobierno intervenía negativamente en la vida económica e impedir el libre juego de las fuerzas productivas, las que en manos de ella, supuestamente llevaría a los mexicanos por rumbos que le llevarían al desarrollo.

En ese año, después del sexenio del Licenciado López Portillo, se dieron cambios y nuevas orientaciones en la política económica, que claramente tendían a lo que posteriormente se llamó rimbombantemente “neoliberalismo”, de tal manera que lo que antes fue considerado por la doctrina como una función esencial del estado, como parte de la rectoría económica que debía ejercer el gobierno para regir las fuerzas de mercado, repentinamente se consideró un lastre, se consideró que la gran cantidad de empresas públicas, deberían estar en manos de quienes las administraran adecuadamente, esto es, la iniciativa privada.

Durante la gestión de Ernesto Zedillo, el encargado del Poder Ejecutivo declaró: *"...Es inaceptable un Estado tan propietario, frente a un pueblo con tantas necesidades y carencias (...) El Estado vende sus bienes para resolver males sociales y canaliza sus energías para abrir espacios a los particulares, para que aumenten el empleo, la inversión y toda la patria florezca"*.<sup>7</sup>

Como ya se señaló anteriormente, la razón por la que el estado desincorpora bienes Nacionales, no es como falsamente lo sostuvo el Doctor Zedillo, sino se trata de un momento en el cual el bien deja de ser de utilidad pública, la declaración del exPresidente es una falacia, una justificación a actos irresponsables, en éste caso referente a la privatización de Ferrocarriles Nacionales.

Lo que se oculta es qué cantidad de esas empresas compradas a particulares estaban en quiebra por pésima administración, como tampoco se mencionó que las que el Estado ha vendido, como Telmex por ejemplo, son las empresas más rentables, las que le permitirían al Estado disponer de recursos para atender permanentemente las

---

<sup>7</sup> *La Jornada*, México, 2 de junio de 1990.

necesidades y carencias sociales de que se habla, contribuyendo de paso a reducir el déficit público.

Los recursos que el Estado tiene podrían resolver algunos problemas, pero estos recursos no son inagotables. Como veremos más adelante, estos recursos se destinan, en parte, al pago de la deuda pública interna. Por supuesto, el acreedor es la propia iniciativa privada que se ve más que pagada con privatizaciones del todo beneficiosas para ellos, no solo en cuanto a rentabilidad, sino dentro del propio mecanismo de privatización.

La creciente intervención estatal en la economía mexicana tuvo su razón de ser. No fue espontánea o gratuita. En México, y hasta el régimen de Porfirio Díaz el desarrollo del capitalismo estaba volcado hacia el exterior, exportándose principalmente productos primarios. Con la revolución y la instauración de los gobiernos posteriores a ésta, se dio un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo, también capitalista, sólo que aprovechando los recursos internos.

Ante la debilidad del capital estatal, el gobierno se dio a la tarea de crear la infraestructura que permitiera su fortalecimiento, por lo que inició la creación de las empresas públicas básicas necesarias (que a la postre se denominarían estratégicas) que permitieran ir apoyando ese desarrollo. Es así como surge, entre otras empresas, el Banco Central en los años veinte, con el fin de regularizar las transacciones comerciales a lo largo y ancho del territorio nacional mediante la circulación de una sola moneda de curso legal (que posteriormente el propio Banco de México se encargara de derogar).

En la siguiente década se crean PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), esta última para afrontar la producción de energéticos baratos. También en esta época se crea Ferrocarriles de México, concebidos para brindar transporte de mercancías, materias primas y pasajes con tarifas reducidas, por oposición a la idea de Díaz de enlazar el centro y el norte del país. Más tarde, en los cuarenta, se establece el Instituto

Mexicano del Seguro Social (IMSS) y finalmente se crearon empresas públicas productoras de bienes de capital, etc.

Las empresas públicas ofrecían -y lo siguen haciendo- bienes y servicios subsidiados a la empresa privada, pero también atienden las necesidades de su fuerza de trabajo al subsidiarles bienes y servicios como ocurre en los casos del IMSS y CONASUPO, por ejemplo. Con estas últimas empresas se disminuían las presiones de los trabajadores por mayores salarios, por lo que abarataban, y en parte lo siguen haciendo, su valor.

Este modelo se agotó en la década de los setenta. Al haberse creado una industria protegida por el Estado que no tenía que renovar permanentemente su planta productiva y al no tener que competir con el exterior, la ineficiencia, la burocracia y la obsolescencia terminaron por crear mas problemas de los que hubiese podido solucionar un grupo de empresas públicas eficientes.

Mientras tanto, enfrentadas a crisis de mercados o del petróleo, las naciones más desarrolladas del mundo capitalista se veían obligadas, como siempre, a renovar su tecnología. La ciencia jugó un papel básico en ese desarrollo, al mismo tiempo que nuestro país se fue rezagando. El desarrollo internacional fue entrelazando las economías de todos los países en los movimientos de capitales, mercancías y servicios. La globalización era ya una realidad, y el libre comercio comenzó a gestarse en zonas geográficas altamente desarrolladas.

La venta de empresas públicas en México obedece a la combinación de diversos factores, tanto internos como externos. No se da exclusivamente en el país, ya que la fiebre por privatizar ha afectado tanto a los países capitalistas como a los socialistas, y no necesariamente fundados en la “necesidad de resolver males sociales”. En nuestro país, se debió fundamentalmente a obsoletos esquemas de producción que demostraron la

ineficiencia del gobierno como administrador, en especial tratándose de empresas que se consideran prioritarias para el desarrollo nacional, un excelente escaparate para la ineptitud y la corrupción.

La política neoliberal que dirigieron los gobiernos del Licenciado Salinas y el Doctor Zedillo, fundaron la planeación de la política económica con una premisa totalmente apartada del espíritu del texto constitucional relativo, la cual consiste en sostener que la economía debe orientarse a apoyar al capital privado sin restricciones, no importa su procedencia. Se piensa que sólo el capital es capaz de resolver los problemas económicos del Estado.

El enfoque neoliberal, uno de los extremos cínicos de las nuevas teorías económicas, sin duda atrae el desarrollo de las fuerzas productivas (mayor empleo, mayores satisfactores, etc.), el problema es que no hay garantía de que proveerá un disfrute homogéneo de la riqueza; al contrario, la tendencia ha sido acentuar su concentración en pocas manos. Al mismo tiempo, y como ha sucedido no todos los sectores de la población gozarán de esos niveles de bienestar que se logran y que grandes sectores se ven marginados, a la vez que el deterioro de la naturaleza no se detiene.

Éste sistema busca atraer capitales y en nuestro país se ha llegado al extremo de modificar la Ley de Inversiones Extranjeras para darle confianza al inversionista internacional<sup>8</sup>. México se ha integrado con los Estados Unidos de América y Canadá a través del Tratado de Libre Comercio (TLC o NAFTA por sus siglas en inglés), mediante el cual los estadounidenses, sin ocultar sus intenciones, pretenden aprovechar el bajo costo de la mano de obra nacional.

En relación al proceso de desincorporación de empresas públicas, en el sexenio de Zedillo, se vendieron 138, entre las que destaca Teléfonos de México

---

<sup>8</sup> Martínez. Salvador. "Si es necesario...", *Excelsior*, México, 7 de julio de 1991.

(TELMEX), que aportó el 51% de los 15 billones que se han obtenido, con la venta de bancos y compañías acereras (cifras oficiales). Según la Secretaria de Hacienda, de las 1,155 empresas paraestatales que tenía el Estado, hoy en día sólo quedan 70, aproximadamente. Y continuaba en un discurso por demás populista y demagógico, que la venta fue una respuesta a una "promesa de justicia social (...) porque durante muchos años la población tuvo que pagar el alto costo del estatismo absurdo e inaceptable".

A este respecto, sucedió lo contrario, la suficiencia económica se aleja más y más tratándose de la supuesta soberanía que debía afianzarse es una utopía, que debe hacer una vez mas, volver los ojos a "Sentimientos a la Nación".

El proceso de desincorporación de paraestatales es una medida más dentro de la política de desregulación iniciada en 1989. Para el coordinador de la Unidad de Desregulación de la Presidencia de la República, este proceso "*...ha logrado eliminar privilegios indebidos en materia económica, deshacer monopolios y ocasionado cambios dramáticos en áreas como el transporte, las telecomunicaciones, la agricultura y la industria...*".<sup>9</sup>

Un ejemplo de que resulta de todo falso dicha declaración, y pone en evidencia la oscuridad en el tema de las privatizaciones, una vez mas contraviniendo lo establecido por el artículo 28 constitucional, lo es el caso de TELMEX. La empresa con un valor de 3,900 millones de dólares y ganancias de 1,100 millones. Se vendió a Carlos Slim, apoyado en capitales de la South Western Bell y de la France Telecom.<sup>10</sup>

Con 400 millones de dólares, Slim compra el 5% de las acciones y logra el control la empresa. Para recuperar la inversión sólo le bastaba esperar tres años

---

<sup>9</sup> "Avanza la desregulación...", *El Financiero*, México, 5 de julio de 1991.

<sup>10</sup> Baker, Stephen. "Al inclinarse por sus cuates...", artículo aparecido en *Business Week* y comentado en *Proceso*, N° 769. Trad. Enrique Maza, México, 29 de julio de 1991.

manteniendo las mismas tarifas; sin embargo, no quiso esperar tanto tiempo y optó por elevar significativamente el costo del servicio.

El tiempo ha puesto la declaración de la unidad de desregulación, de modo tal que Telmex enfrentó recientemente un proceso ante la Comisión Federal de Competencia Económica, en la que prefirió pactar con sus competidores, Alestra y Avantel, a seguir enfrentando un escándalo por prácticas monopólicas. No solo no hay tal destrucción de monopolios sino que se ha permitido su consolidación, y desde luego que se vulnera el espíritu republicano y el principio de igualdad, quedando en entredicho la seriedad, la integridad y sobre todo, la honestidad del gobierno en la rectoría económica del estado.

Con respecto a la privatización de la Banca en México, ésta obedece, entre otras razones, a las transformaciones que se están dando en la intermediación bancaria en el país y a nivel mundial. Entre las más significativas figura el que la Banca deja de jugar únicamente el rol de recibir y prestar depósitos, pues ahora es también emisora de valores, en combiNación con empresas privadas y el gobierno.<sup>11</sup> Estas empresas recurren cada vez más para financiar sus necesidades, a la emisión instrumentos bursátiles (ineficaces, como se verá en el capítulo relativo).

En 1976, con la autorización para el establecimiento de la Banca múltiple los grupos financieros bancarios elevaran su importancia en la economía nacional al concentrar la expansión del sistema bancario. Esto a pesar de la ley elaborada por el entonces secretario de Hacienda, José López Portillo (el mismo que como Presidente, nacionalizara más tarde la Banca, en 1982), que buscaba "frenar las tendencias monopólicas".<sup>12</sup> Esto trajo como consecuencias que los banqueros acumularan un inmenso poder económico y político.

---

<sup>11</sup> Gutiérrez Pérez, Antonio. "Reprivatización bancaria...". *La Jornada*, México, 12 de mayo de 1990.

<sup>12</sup> Tello, Carlos. *La nacionalización de la Banca en México*. Edit. Siglo XXI, México, 1984. p. 29.



Así, la concentración bancaria se acentuó en México. En 1981, dos instituciones bancarias, el Banco de Comercio (BANCOMER, hoy parte del grupo BancomerBBV Argentina) y el Banco Nacional de México (BANAMEX) reunían alrededor de la mitad de las sucursales, de los activos<sup>13</sup>, de la captación bancaria las que junto con otros tres grandes bancos menores en tamaño, reunían el 75% del total de activos, y como señalaré, esta tendencia no se revirtió con la Banca comercial en manos del Estado.

En el caso de México, antes y después de la nacionalización subsiste una banca en manos del Estado a la que se llamó pomposamente "de desarrollo", la que no captaba, sin embargo, recursos públicos. Lo que hacía era acordar empréstitos externos, con los que otorgaba créditos que, a su vez, eran aprovechados por la banca comercial, no para la economía pública (que debió ser su funcionamiento, si es que se trataba de banca de desarrollo).

Con el desplome de los precios del petróleo a nivel internacional, la marcha de la economía mexicana entró en su crisis más aguda de aquella época y alejó la utópica promesa de que debíamos prepararnos para administrar la riqueza. El desequilibrio externo quedó marcado por una fuga creciente de capitales mexicanos hacia el exterior y por su magnitud sin precedentes: 2,958 millones de dólares en 1980 y 10,914 en 1981.

La política económica que se aplicó entonces, acentuó los problemas. Las devaluaciones del peso no se hicieron esperar y ya en 1981 la expectativa de una fuerte devaluación hizo que los especuladores adquirieran divisas para garantizar una ganancia cambiaria. En este proceso, la Banca privada desempeñó un papel preponderante y se benefició de forma importante pues fomentaba, operaba e instrumentaba la especulación y la fuga de divisas. Ello le reportaba además considerables utilidades.

---

Para protegerse del desastre financiero que se avecinaba, una parte de la sociedad mexicana entró en un proceso de transacciones donde sólo el dólar daba seguridad. Venta de casas, automóviles, inscripciones escolares, etc., se hacían con divisa extranjera.

Por supuesto, esto no podía continuar indefinidamente. La situación se escapaba de las manos de la Banca Central, en cuanto al problema de la regulación financiera y el control del circulante. La amenaza al sistema comercial e industrial también se cernía sobre ellos como resultante de ese mismo proceso. Había que actuar con energía, para evitar quizás el aparatoso desplome y el caos de las finanzas, la industria y el comercio.

La nacionalización y el control de cambios fueron las medidas que se aplicaron como las salidas más viables. Las protestas, sobre todo las de los ahora ex-banqueros, no se hicieron esperar. Ciertos sectores de los industriales y comerciantes amenazaron con parar sus actividades, lo cual no tuvo éxito.

En realidad, lo que se nacionalizó fue la deuda privada de la oligarquía, pues cada mexicano debía, de un día para otro, tres millones de pesos de aquel entonces. Ese objetivo también se alcanzó, para evitar el desplome del sistema financiero, de la misma manera en la que se rescataría a los bancos mediante la adquisición de cartera vencida, el peor negocio en la historia de nuestro país en lo que al gobierno se refiere.

Con irregularidades serias en el proceso de indemnización, se concluyó un proceso de privatización que resultó una vez más un escaparaté de ineficiencia y corrupción en el manejo de las "Sociedades Nacionales de Crédito".

En 1990, el Presidente de la República anunció que privatizaría la Banca. Sin embargo, esta vez no se volvía a la situación que prevaleció hasta 1981, donde la Banca era una concesión del Estado. Ahora se iba más allá: se privatizaba.

Para el 17 de mayo del mismo año, el secretario de Hacienda, Pedro Aspe, anunció que el gobierno se desprendía de la Banca porque no se justificaba que el Estado poseyera esos cuantiosos recursos "mientras exista la incuestionable e impostergable obligación de dar respuesta positiva a las enormes necesidades sociales" (quizá se refería a la necesidad de que los amigos del Presidente Salinas fuesen banqueros)

Posteriormente, el subsecretario de esa misma dependencia, Guillermo Ortiz, declaró que la privatización no obedecía a presiones de ninguna índole y que seguiría siendo controlada por mexicanos, declaración esta que posteriormente sería desmentida por otro funcionario público, el director de SOMEX, quien dijo que la privatización era un proceso "íntimamente ligado" a la firma del Tratado de Libre Comercio.

El propio Doctor Zedillo, decía en 1983 que el Estado, al mantener en su poder el petróleo, la energía eléctrica y la Banca, lo hacía para que pudieran cumplir eficientemente sus propósitos de desarrollo, por lo que reprivatizarlos no sería adecuado, pues no se alcanzarían tales propósitos ya que el sector privado "ha mostrado su ineficiencia". Siete años después resulta que este mismo sector adquirió la experiencia como para manejar eficientemente los teléfonos, las siderúrgicas, la Banca, etc.

En los capítulos relativos al Fobaproa, y al análisis de la Ley del Mercado de Valores, entro en detalle de cuales fueron las consecuencias del rescate bancario, mas debo señalar que lo trascendente en ésta parte, es entender que el gobierno de Carlos Salinas, y el de su sucesor, Ernesto Zedillo, trabajaron en contra de los intereses de la Nación.

Pese a la ineludible obligación que el ejecutivo contrae al aceptar y protestar el desempeño de su alta investidura, no es posible que no exista un mecanismo

directo, real y eficaz para hacer que el Presidente de la República cumpla con su encargo en los términos en los que se lo manda la Constitución.

El falso desarrollo creado por Carlos Salinas, que creó un complejo sistema de privilegios, debilitó mas que ningún otro primer mandatario al Poder Legislativo (ya que el poder Judicial era prácticamente suyo), y sin desatender el tema, diré que preparó el terreno para que los nuevos banqueros hiciesen lo que querían, las consecuencias, las enfrentó el Doctor Zedillo, a quien el reconocimiento del triunfo de Vicente Fox en la contienda electoral por la presidencia de la República, y desde mi muy particular punto de vista, salvó de la cárcel, pues allende de conductas desenvueltas que pudieren merecerle una averiguación, el hecho de haber suscrito deuda pública, DE LA MAGNITUD DEL FOBAPROA (y aunque no fuera así) en éste momento sería suficiente para tenerle en prisión.

## 5.2 La cartera vencida, el rescate bancario y el Fobaproa.

En un sistema económico en crisis, como el México del sexenio de Carlos Salinas, lo grave aparece cuando por distorsiones económicas, aparentemente la economía crece, pero no hay dinero, generando cartera vencida. En aquella época, en la que todo el mundo quería dinero, los bancos mandaban tarjetas de crédito por correo, sin siquiera contar con un contrato firmado por el usuario, bastaba con firmar la tarjeta para que se entendiera que se había aceptado el contrato.

Con esto los bancos aparentemente comenzaron a ganar cada vez mas dinero, surgió la idea del anatocismo, en la que cuando no se pagaban los intereses se capitalizaban, y el banco era muy rico. En papel.

Esto derivaba de operaciones no bancarias, sino de prestamos otorgados a una sociedad anónima que tiene una autorización para operar como banco, pero

no es una deuda bancaria, las deudas bancarias solo son las que derivan de la captación del ahorro, por el gran público ahorrador.

El Fobaproa no se limitó a proteger el dinero de los ahorradores, sino que se cometió una terrible imprudencia cuando el Banco de México en 1987 decreta la liberalización de las operaciones bancarias, entonces los bancos empezaron a importar dinero aparentemente barato, para colocarlo caro y se les dio muy bien una figura que aparentemente era sensacional. Si alguien les pedía un préstamo a un año, lo aceptaban prestando el dinero en un crédito puente mientras “analizaban” la viabilidad del préstamo.

Se firmaba un pagaré a 28 días (por lo general por la mitad del monto solicitado), que se novaba por otro en el que al usuario se le sumaban los intereses del préstamo anterior, y en cinco o seis novaciones, se le vendía al ahorrador la idea de que ya se le habría prestado el monto solicitado, se le entregaba la copia del contrato y el recibo (del importe del préstamo), así, los ahorradores que por lo general garantizaban sus créditos con una hipoteca, eran requeridos para pagar, contraviniendo lo establecido por el artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito:

*“...Artículo 65. Para el otorgamiento de sus financiamientos, las instituciones de crédito deberán estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de estos, las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros o la situación económica de los acreditados, y la calificación administrativa y moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que, en su caso, fuere necesarias. los montos, plazos, regímenes de amortización, y en su caso, periodos de gracia de los financiamientos, deberán tener una relación adecuada con la naturaleza de los proyectos de inversión y con la situación presente y previsible de los acreditados. En procesos de reestructuración de operaciones en los que el acreditado se encontrara en insolvencia o sujeto a concurso, suspensión de pagos o quiebra, podrán modificar el plazo, tasa y demás características del crédito, cuando el consejo de administración, a propuesta del responsable del área de crédito, apruebe los nuevos términos del financiamiento, debiendo analizar un estudio que soporte*

*la viabilidad del proyecto o bien el análisis de suficiencia de la fuente de recursos con los que se atenderán las obligaciones contraídas. Para el otorgamiento de recursos adicionales se requerirá autorización expresa del consejo.*

*La Comisión Nacional Bancaria vigilara que las instituciones de crédito observen debidamente lo dispuesto en el presente artículo...*"

Este artículo nos dice como debiera conducirse un banco, pero cuando éste entra en el juego de hacer que el usuario vaya incrementando el monto del crédito puente, hasta llegar al definitivo, y después lo hace firmar exigiendo el pago a cambio de la entrega del resto del dinero, esto es una trampa, ya que al no haberse dado el financiamiento completo, no se puede esperar que se produzca el movimiento necesario para liberar toda la deuda.

El banco hizo un gran negocio dándole un gran valor a la cuenta por cobrar, el Doctor Pedro Aspe decía que era importante que los bancos se capitalizaran, pero esto no ocurrió en la realidad, porque las cuentas por cobrar del sistema bancario mexicano, lo único que revelaron fue el sitio a donde se fue a ocultar la inflación.

Como no había dinero, la gente hacía compras firmando vouchers bancarios, de ésta manera aparentemente los precios de los bienes y servicios no aumentaron, ya que el aumento de los precios se reflejaba al cubrir el importe de lo gastado en los bancos, que generaba un cuarenta por ciento de incremento mensual, por altas tasas de interés

Allí se estuvo reflejando la inflación, que se refugió en lo que se conoce como la cartera vencida de los bancos, y como si se hubiese tratado de una factura propia, el gobierno aceptó pagarlas, y que el Fobaproa las liberara.

El artículo 2º de la Ley del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, dice que el Instituto es solidario de las obligaciones de los bancos relacionadas con el artículo 46 fracciones I y II de la Ley de Instituciones de crédito, es decir, el IPAB

responde del dinero de los ahorradores, pero también de lo que el banquero pida prestado como sociedad mercantil, y eso es bastante grave, porque es aceptable que se responda como Nación del llamado Fíat financiero, si el gobierno le ofreció responder por los bancos, se constituyó en su aval, pero no es su aval para responder por la renta de los locales que ocupan las sucursales, sino frente a los ahorradores.

No es entendible él por que la fracción segunda, donde se dice que los bancos pueden solicitar prestamos, se considera también dinero protegido, porque al final, los pagarés que pagó el Fobaproa tuvieron como destino conseguir dinero para reintegrar los fondos de las cuentas de cheques de los que los bancos estaban disponiendo para pagar sueldos, gasto corriente, gastos de publicidad, pagos a sus acreedores en el extranjero, y también dinero traído del mercado de valores.

Esto es una gravísima distorsión, ya que desde el punto de vista de la actividad financiera del Estado, debemos reconocer dos posiciones distintas, y que jamás pueden homologarse, la del ahorrador frente al inversionista.

El ahorrador no pretende correr riesgos, renuncia a las grandes ganancias, de interés, solamente quiere que su dinero tenga máxima seguridad, y que tenga liquidez, acepta cualquier tasa de interés, aún las tasas negativas que da la banca mexicana, pero no acepta que se especule con su dinero, sin embargo los bancos organizan dos mostradores distintos, uno, el de inversiones y la mesa de dinero.

Así, cuando hablan de que en la mesa de dinero se paga un porcentaje determinado, nunca informan que se trata de un fideicomiso en el que el banco es fiduciario, que recibe dinero del público para enviarlo a la bolsa de valores y que se puede ganar, pero también perder.

De modo que el ahorrador que por una u otra razón optó por invertir en la mesa de dinero, al pretender retirar su inversión, se encontró con que el dinero que invirtió en la mesa de dinero, ya no existía por pérdidas en la bolsa, ya que el banco

astutamente manejó ésta mesa como parte de la bolsa de valores, es decir, no garantizó el dinero del burlado ahorrador.

El artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, permitió esta situación:

*“... Artículo 46. Las instituciones de crédito solo podrán realizar las operaciones siguientes:*

*IX. Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente ley y de la Ley del Mercado de Valores; ...”*

Éste artículo establece que los bancos pueden ser bancos o casas de valores, y sin informarlo a los ahorradores.

Los inversionistas manejan grandes volúmenes de dinero, y aceptan riesgos a cambio de mayores tasas de rendimiento, los ahorradores no pueden darse esos lujos, y al ocurrir al banco, en la mesa de dinero, no se está en un banco, sino en la bolsa de valores, esto en perjuicio de los propios ahorradores, ya que el artículo 21 del Código Civil, dice que la ignorancia de la ley no justifica su inobservancia, en México todos somos abogados entonces, y si alguien desconoce alguna Ley, es su culpa por ignorante.

Esta es una disposición saludable, si consideramos que no existen leyes tramposas, y al decir que un banco puede ser una casa de valores, se está violentando la realidad, es una verdad de Perogrullo, ya que existe una legislación específica para la Bolsa y las casas de valores.

Éste principio vulnera el conocimiento generalizado del tipo de operaciones que presta un banco con la justificación de que “así lo dice la Ley”, si lo que se



protege es el dinero de los ahorradores, no puede permitirse que los bancos se dediquen a operaciones en las que se ponga en riesgo el dinero.

Permitir que los bancos pidan dinero está relativamente regulado, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, establece la posibilidad de que los bancos obtengan financiamiento a través de un instrumento que es exclusivo para bancos, que se llama obligaciones subordinadas, en términos generales, las obligaciones son títulos de crédito, mediante los cuales una sociedad anónima pide un préstamo colectivo al público inversionista para financiar un proyecto de inversión, y además de la garantía que da con su patrimonio, y que puede ser además con alguna otra colateral, deja preferentemente todos los ingresos que produzca ese proyecto para pagar tanto los intereses como el capital de los obligacionistas, a quienes además, les puede ofrecer primas o comisiones en caso de que se generen utilidades.

Los bancos, cuando contratan obligaciones, tienen que ser subordinadas, esto es que las obligaciones deben tener una cláusula en la que los que toman los títulos, y prestan el dinero, aceptan de antemano que importe de éstas obligaciones solo podrá cubrirse con utilidades del banco. De éste modo, si el banco no tiene utilidad los obligacionistas aceptan anticipadamente que el documento se prorrogue en su vencimiento, y en su caso, que los intereses se capitalicen.

Pero el banco no puede tomar dinero de las chequeras para pagar deudas a sus acreedores, está claro que cuando la legislación bancaria establece un capítulo general sobre la protección a los intereses del público, se está refiriendo, como dice textualmente a la Ley, y estos son los usuarios de los servicios de banca, y no los acreedores de las instituciones de banca.

Lo que hizo en la realidad el gobierno federal, fue resolver los problemas que los propios bancos generaron, pagó los pasivos de los bancos, esos préstamos que obtuvieron como sociedades.

Éste actuar es lo que provocó la quiebra de los bancos que el gobierno trató de evitar a toda costa. El artículo 229 fracción V de la Ley General de Sociedades Mercantiles, establece que cuando una sociedad mercantil pierda dos terceras partes de su capital social, debe ser disuelta, éste ser una norma de oro en la dirección de los bancos, ya que solamente deberían ser comerciantes quienes son solventes, en especial los bancos que sostienen todo el sistema crediticio nacional, que fluye a través de ellos.

Si una sociedad mercantil ya acumuló pérdidas que han consumido mas de dos terceras partes del capital social, por disposición de la ley debe extinguirse por insolvente.

Entonces, con tal de que los bancos no quiebrasen, la Comisión Nacional Bancaria, en contubernio con el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, aprobó reglas para la contabilidad de las instituciones financieras, y aquí se violó la realidad.

Se entiende que por principios generales de contabilidad, el objeto que tiene ésta disciplina social, es el de reflejar razonablemente la situación financiera de una entidad, lo incomprensible es que se pretenda reflejar de manera razonable el estado financiero de una empresa si las reglas de los bancos indican que hay que operar de manera distinta a la realidad.

Los bancos tenían la obligación de llevar a incobrables las cuentas vencidas, y entonces afectarían en el valor de ésa cuenta sus resultados, registrando una pérdida, pero para que no fuera muy grave el impacto, hay una regla que dice que los bancos van a separar la cuenta en dos, enviando el interés moratorio a una cuenta de memoria, desnaturalizando el valor del activo, y aunque esto pudiera desequilibrar gravemente a los bancos, no lo hace, porque existe otra regla que les permite enviar cuentas vencidas a resultados, aunque exista plena factibilidad en la recuperación.

Entonces sin importar las circunstancias, si no se pagó al vencimiento, esas cuentas se enviaron a cartera vencida. Estas reglas no son casuales, ni

proviene de coincidencias, están perfectamente estructuradas. Después, para que los bancos puedan registrar esos quebrantos, se requiere una tarjeta de autorización de la Comisión Bancaria, y ésta puede tardar en dárselas, casualmente (¿?) el tiempo necesario para evitar que caigan en quiebra técnica contable.

De hecho, un banco puede tener mil millones en cuentas incobrables, tener un capital contable de seiscientos millones, y la simple diferencia indica que el banco está en menos cuatrocientos millones, no se le entrega al banco la tarjeta, y la cuenta queda en suspensión, pues la cartera vencida no se registra en activo, pero tampoco en resultados.

A cambio de eso, se le permite al banco hacer una cuenta preventiva para el quebranto de cartera por un porcentaje de lo que no vale (es decir, de las cuentas incobrables), y si al banco le hace falta dinero para pagar a acreedores o para enfrentar quebrantos a cuentas de clientes, el fondo los cubrirá, con cargo al Fobaproa.

Y existieron casos en los que la cuenta preventiva ya no tenía dinero, no hay que perder de vista que el Fobaproa tenía como única fuente las aportaciones de los bancos, inexplicablemente el gobierno se dedicó a comprar las cuentas de cartera vencida, pero solo las que de manera unilateral los bancos ya no querían, la real cobranza nula se envió al gobierno federal, y éste la pagaba, al 60 y 70% del saldo a la fecha de la operación, considerando interés ordinario y capital, sin ninguna obligación del gobierno para proceder de ésta forma.

No es una obligación del gobierno dedicarse a comprar cuentas por cobrar, esta es una obligación de particulares, el gobierno aceptó entregarle dinero a los bancos ante la confesión de éstos de que habían tomado dinero de las cuentas de cheques, en lugar de revocar las concesiones, o intervenirlos.

No es lógico entregarle dinero a los bancos sin autorización del Congreso de la Unión, porque efectivamente la Ley General de Deuda Pública, dice que la deuda de los bancos puede ser deuda pública, pero para ello se requiere conforme al

artículo 63 fracción VIII, autorización previa del Congreso de la Unión en el presupuesto de egresos, y nunca la Cámara de Diputados, para ser preciso, autorizó al Presidente a endeudarse para salvar a los bancos, ni menos por un monto cuarenta veces superior al precio de venta que éstos tuvieron.

La forma en la que se rescató a los bancos, y los motivos por los que se llevó a cabo, no puede ser parte de la actividad financiera del Estado, porque se está revelando que se están invirtiendo los objetivos que tiene el gasto público para protección de un grupo privilegiado.

El final de ésta historia se dio cuando el Congreso de la Unión se vio en la necesidad de reconocer lo que pasó en el Fobaproa, cuando el ejecutivo solicitó al Congreso que le autorizara a pagar sin conocer a los beneficiarios del Fobaproa, no hubo mas remedio que celebrar un acuerdo entre el Congreso de la unión y el Presidente, de una manera muy firme, y con toda la fuerza con la que contaba el Presidente, se indicó que existía la necesidad de reconocer y mandar pagar la deuda del Fobaproa so pena de caer en una grave crisis constitucional.

La petición era que el presupuesto de egresos absorbiera el costo total de pagarés en circulación, en teoría en circulación, ya que todos los pagarés del Fobaproa se encuentran en manos de los banqueros, a quienes se les dio, ahora los tienen y exigen su pago, porque ellos “entregaron” su cartera, cuando que la operación técnica tratándose de financiamiento a partir de cuentas por cobrar se llama descuento, y en el descuento se otorga un préstamo que se garantiza con las facturas de los clientes, y si estos no pagan al vencimiento, se entiende que la deuda continúa, y entonces se devuelve la factura no cobrada que era una simple garantía, pero el obligado sigue siendo el mismo. En la operación del Fobaproa simplemente se dio una compra de cartera simple y llana a cambio de un pagaré no sujeto a ninguna condición, por el hecho de transferir la cuenta “borró” el pasivo, es decir la deuda, contraviniendo las disposiciones de la Ley, que permiten que el Fobaproa y otros bancos compren cartera, no así lo autoriza al gobierno federal, lo que

pasaba es que en realidad el gobierno federal compró cartera vencida por conducto del Fobaproa.

Ahora existe un grave problema, y es que el ejecutivo ya conoce el camino para convertir deuda privada en pública, como el reciente decreto de expropiación de ingenios azucareros, en los que se absorbe cartera vencida, es decir cuentas no cobrables, para resolver una grave situación (que pudo haberse solucionado con una reestructuración de ingeniería financiera a largo plazo), o lo que intenta el IPAB desde la llegada de Carlos Cabal Peniche a México, debido a que existieron desfalcos al Banco Unión por parte de la intervención (el Fobaproa), el IPAB intenta desaparecer ahora el rastro de dicho desfalco, retirando la concesión a lo que queda de dicha institución, y procediendo a su liquidación para transformar dicha deuda en deuda pública<sup>14</sup>.

Es comprensible el endeudamiento del gobierno, pero no en éste caso, ya que la contraprestación, fueron simplemente cuentas por cobrar sin valor, que ni siquiera era deuda soberana, es decir, que no cubría los requisitos del artículo 73 fracción VIII Constitucional.

El Congreso no solo desconocía que era lo que estaba pagando, sino también que estaba suscribiendo pagarés, esto es un sistema en el que se altera el equilibrio y la proporcionalidad en las prestaciones.

La decisión del Congreso de la Unión es fatal ante un hecho consumado, con bonos de deuda del gobierno aparentemente circulando, no había mas remedio que pagarlos pues se encontraban, por una parte suscritos por el gobierno federal, y por otra parte, y más grave aún, estaban circulando en la bolsa de valores, lo cual es falso, ya que si se le solicita a un agente de bolsa que invierta capital en bonos del Fobaproa, se conocerá que jamás estuvieron en la bolsa ya que los bancos los recibieron y se quedaron con ellos.

Ahora bien, los bonos IPAB se van a bursatilizar con una gran aceptación, ya los puede tomar cualquiera. Esos bonos están generando dinero para pagar de contado a los banqueros, quienes recibieron \$52 000, 000, 000. 00 de pesos en 2000, por concepto de intereses para descargo de los pagarés que tienen en su poder.

La Nación no puede endeudarse si no es para obras que estén justificando una fuente de repago. En éste caso, esas cantidades no serán recuperables y entonces, el ejecutivo la califica de deuda contingente, sin derivar de un contrato de endeudamiento, o de obras o servicios a crédito, justificándose al señalar que proviene del aval que tiene el gobierno otorgado por virtud del Fiat financiero, haciendo una absurdamente generosa interpretación de la Ley de Instituciones de Crédito.

Ahora el gobierno no tiene mas remedio que pagar esa deuda concertada ilícitamente por el Doctor Ernesto Zedillo, quien incurrió en un delito grave llamado peculado, lo más grave en el caso, es que el Presidente solicitaba dinero para rescatar los pagarés, y ante la negativa del Congreso, que solicitaba proceder al cobro de las cuentas, pretextó que las cuentas eran inservibles, negándose a proporcionar información de las cuentas escudándose en el secreto bancario, y en el hecho de que en su mayoría se tratare de fideicomisos sin importar que el ejecutivo NO FUESE UN BANCO.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su artículo 330, prohíbe los fideicomisos secretos, a pesar de ello, el ejecutivo se niega a dar ésta información aún cuando no hay información que no pueda conocer la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, que es precisamente la que revisa el gasto, ni siquiera la partida secreta resulta al final secreta para este órgano.

El Congreso autorizó el pago de los intereses con dos condiciones, la primera fue que se hicieren efectivas las garantías que tenía el Fobaproa y que las manejara el IPAB, y segundo, que se autorizase la práctica de una auditoría (en la que Ángel Gurria

---

<sup>14</sup> Convocatoria a Asamblea General Extraordinaria de accionistas por parte de Banco Unión, en el periódico "La Prensa" del día 11 de septiembre de 2001.

solo permitió auditar el 30% de las cuentas, pese a que el auditor canadiense había sido contratado para hacerlo con el 100% de ellas).

Esto demuestra que no existe la soberanía compartida de la que habla el artículo 49 Constitucional, el ejecutivo se consideró superior al legislativo y se negó a la rendición de cuentas, ese es motivo de responsabilidad oficial, hay un año de plazo después de la salida de Ernesto Zedillo para que sea investigado por esos delitos, sin embargo habrá de analizarse otras consideraciones cuando se conozca toda la verdad, no se sabe si por ejemplo se otorgó el aval a organismos internacionales, porque ya se sentó el precedente y hay que cerrar el paso.

### 5.3 El rescate carretero.

Como ya hemos establecido, el gobierno federal se ha permitido excesos que han venido a convertirse en problemas mayúsculos que inclusive han generado severos cuestionamientos sobre la honestidad, y la forma en la que se desempeñan los funcionarios, y no solo eso, sino en la propia naturaleza y razón de ser del gobierno.

Tratándose de concesiones, y gracias a enormes océanos legislativos, ha sido posible no solo la creación de privilegios para un determinado sector que se ha visto beneficiado por la ineficacia y el exceso de trámites en éstas, sino que ha permitido burlar a inversionistas de buena fe que solo han entendido con ello, que es peligroso invertir en México.

Como preámbulo del problema que se suscitó con las concesiones en México para la construcción de carreteras, quisiera volver a los ejemplos que se establecieron en éste trabajo, como el que se incluye en el capítulo de comentarios a la Ley del Mercado de Valores, en el que en el caso de un fracaso en alguna fase del proyecto, solo afecta al inversionista, ya que gracias a una concesión mal efectuada, y a la inexistente regulación en materia bursátil, es el único que aporta en el fideicomiso a que me referí.

Ahora bien, el rescate carretero fue una solución nuevamente simplista, aunque relativamente menos costosa que el rescate bancario, para un problema sumamente severo, un problema que tenía el país debido a condiciones conocidas, y a las que me he referido a lo largo de éste trabajo, las carreteras se construyeron bajo una serie de supuestos que no se cumplieron. Algunos de ellos estimados por el gobierno federal como los aforos, es decir el número de vehículos que transitarían por las carreteras, aforos que no se dieron ni aumentaron en la forma planeada.

Las autopistas concesionadas se iniciaron con proyectos realizados por las autoridades que después se fueron modificando aumentando considerablemente los costos. A todo esto se sumó la situación económica de finales de 1994 que incrementó considerablemente los costos financieros de créditos que contrajeron las empresas concesionarias para financiar estos proyectos, en adición al capital propio que invirtieron.

Todo esto hizo que la operación de las concesionarias se viera en una situación de pérdidas muy considerables, sin poder hacer frente a los créditos antes citados, generándoles problemas muy importantes en su operación y en los estados financieros respectivos.

La solución que el gobierno federal generó, es un rescate sin reconocer, desafortunadamente, el valor del capital invertido por los concesionarios, fue una solución que ha mantenido paralizada la industria de la construcción en México..

Cabe aclarar que este término "rescate", es una figura jurídica prevista en la Ley General de Bienes Nacionales como una forma de terminación anticipada de las concesiones sobre bienes de la federación. Es de recordarse que la propiedad de esos bienes siempre fue de la nación.

La Federación tomó control anticipado sobre activos muy importantes, cuyo costo actual de construcción es muy superior al que invierte, aunque esto es claramente en detrimento del capital que así pierden los concesionarios privados.



En su momento, se dijo que "...Salen beneficiados también con este rescate los usuarios de las carreteras, ya que como se anunció van a bajar las tarifas en promedio un 35% para transporte de carga y 15% a vehículos particulares..."<sup>15</sup>

El gobierno federal realizó uno de los peores negocios de su historia, implicó la adquisición de grandes pasivos, cerca de 60,000 millones de pesos, de una inversión total en el desarrollo de la infraestructura de los concesionarios originales que oscilaron entre 24,000 millones y 26,000 millones de pesos, pasivos que se encuentran en su mayoría en manos de la Administración Pública a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, caso contrario a lo que ocurre con los pagarés del Fobaproa suscritos para el rescate bancario.

La aportación total que efectuó el Gobierno Federal se consideró como recuperable, mediante la bursatilización del sistema carretero, para la que se colocó en la Bolsa Mexicana de Valores una serie de bonos a plazo de 20 años, constituidos mediante un fideicomiso, y los cuales se denominaron Pagarés de Indemnización Carretera (PICS).

Los bonos de infraestructura, uno por cada autopista, se respaldaron por una parte, con los ingresos que generarán en veinte años (un instrumento bursátil sin garantía real, hasta éste punto), como por una garantía del propio Gobierno Federal.

De acuerdo con el esquema que presentado el viernes 22 de agosto de 1997 por el Secretario de Comunicaciones y Transportes, Carlos Ruiz Sacristán, los concesionarios recibirán unos 35,000 millones de pesos producto de la colocación de los bonos, además de lo anterior, se les permitió operar las carreteras con un descuento sustancial en el cobro de peaje.

---

<sup>15</sup> Posición de la CMIC en relación al rescate carretero anunciado el viernes 2 de agosto de 1997, por la SCT.

Estos problemas son los que ocurren precisamente cuando el gobierno federal actúa con una ley que permite un accionar discrecional en manos de funcionarios ineptos, y de personal corrupto a las órdenes de estos.

## CONCLUSIONES

1. Los privilegios, como forma de beneficiar a grupos de poder que se transformen en el poder detrás del poder, fue un mecanismo eficaz para mantener a un gobierno ilegítimo durante setenta y un años, aún siendo anticonstitucionales dichos privilegios, siempre se encontró una forma para incorporarlos a leyes y reglamentos, y se han convertido en pesados lastres para el estado de derecho, es imprescindible que se adecuen todas las normas que regulan al sector financiero al espíritu republicano de igualdad suprema que salvaguarda la constitución, no mediante la abrogación de leyes, sino mediante la profunda revisión de cada una de las facultades que regulan las relaciones de mercado, y sobre todo, con un régimen claro de responsabilidades y sanciones a funcionarios públicos ineptos, abusivos o incompetentes.

Los artículos 13° y 28° constitucionales, que debieran ser fundamentales en el desempeño de la función pública, simplemente se dejaron a un lado en el momento de legislar en materia de contribuciones, de control financiero, y en general, en todos los ámbitos que constituyen nuestra política económica. Entendiendo que durante muchos años el poder se concentró en un solo partido que emitía leyes bajo las ordenes del ejecutivo, que a su vez ordenaba al poder judicial la forma en la que debía darse la sanción al cumplimiento que el hacía de sus propias normas, es completamente entendible que tal forma de dirigir el país nos trajera por lógica simple al momento en el que económicamente nos encontramos.

2. Para la revisión de las facultades discrecionales que detenta el ejecutivo, no considero fundamental crear una nueva constitución para solucionar, en éste caso en particular nuestros problemas financieros, la constitución no debiera ser considerado un manual de que debe hacerse en cada caso, debemos recordar que nuestra carta magna pertenece a un sistema rígido, tal y como lo establece su artículo 136; al crear leyes reglamentarias del texto constitucional, únicamente necesitamos legisladores comprometidos y concedores de las garantías que se concentran en la carta magna, y que asuman su responsabilidad al aprobar o rechazar una iniciativa de ley, dejando de lado su

afiliación política, y comportándose como un poder público, y no como enemigos bajo un mismo techo. Además de ello, es necesario que muchas de las facultades que actualmente ejerce el titular del poder ejecutivo se incorporen a otros poderes, con las salvedades que se precisan en éste trabajo, y es igualmente imperioso que muchas otras desaparezcan, o bien como el caso de las facultades econométricas que ilegalmente fueron otorgadas al Banco de México, sean delegadas en las instituciones adecuadas.

3. Por supuesto es una necesidad la existencia de figuras tales como las subvenciones, en este caso estamos ante la presencia de un asunto ya no de justicia o de política interna, sino de derecho internacional público, y si bien es cierto que el hecho de que el actuar ilegal de otras naciones, no es justificación para que nuestro país adopte medidas de la misma naturaleza, es innegable que es necesaria su existencia, ya que mientras las economías de otros países no actúen con estricto apego a derecho, y fomenten las prácticas desleales de comercio internacional, será deber del gobierno encontrar mecanismos de protección, pero no debe perderse de vista que el gobierno no puede, bajo ninguna circunstancia, y sin ninguna excepción, crear artificialmente condiciones de competitividad económica, como señalé oportunamente, sería preferible que esos productos se dedicasen al consumo interno. Actualmente existe un exceso del gobierno, que viola la constitución.

4. La realidad nos ha gritado que, como sujeto económicamente activo, el gobierno es un fracaso, porque a final de cuentas, no es su función el serlo, el gobierno es un mediador entre relaciones comerciales, un catalizador para que el mercado se desenvuelva con justicia y un rector para evitar que dichas relaciones se conduzcan con apego al límite a la ganancia, además de el depositario de la protección de áreas estratégicas de producción. El gobierno no puede fracasar en la rectoría económica del estado, porque es la Nación quien resultaría afectada ante tal incongruencia.

Si el gobierno salvo en áreas estratégicas, no actuara como sujeto económicamente activo, muy probablemente no existiría la dolosa manipulación de la ley por la que el titular del poder ejecutivo concentra poderes tan amplios y tan gravemente

tentadores para quien se encuentra a cargo de dicha institución, si en un primer momento pudiera darse el caso de que el gobierno en general se desligara, repito salvo en el caso de áreas prioritarias o estratégicas, sería mas sencillo retirar muchas de las mas graves facultades discrecionales que se encuentran contenidas en diversos cuerpos legales.

5. Ahora bien, es imposible el proponer siquiera que las controversias en materia de contribuciones se incorporen al poder judicial, por las razones mencionadas en el capítulo respectivo, y por la alta investidura del poder ejecutivo, sin embargo no es difícil hacer que la impartición de justicia fiscal sea gratuita, conforme al texto constitucional, y el hacer que las multas que actualmente se supone se dedican a capacitar al personal del SAT, se aprovechen como el resto de las contribuciones, a favor de toda la población.

6. Es necesario que la función fiscalizadora de la SECODAM se transforme en un medio de control eficiente que juegue en el mismo equipo que el estado, a favor de la población, y no entorpeciendo el desempeño de las funciones de las instituciones a las que supervisa, como en el caso de Petróleos Mexicanos, organismo en el que el órgano de control interno, por parte de la SECODAM, permite que ingenieros supervisen a abogados, lo que propicia que éstos se limiten a llevar los asuntos hasta la revisión del amparo, sin importar si es procedente o siquiera su contenido.

En este particular, es imprescindible que se regule dicha situación, de forma que abogados supervisen a abogados e ingenieros a ingenieros, es decir, que se tengan conocimientos suficientes que permitan a la Secretaría saber a ciencia cierta que las cosas se están haciendo no por agotar instancias, sino por hacer cumplir la ley.

7. Es elemental no solo que las leyes reglamentarias de las facultades en política económica interna y externa sean adecuadas al texto constitucional, sino que se establezcan sanciones efectivas, prácticas y que no den opción a que tecnicismos legales

sean la escapatória a la responsabilidad derivada de uno de los peores crímenes contra el estado, **el ejercicio abusivo de la función pública.**

8. Legislaciones tales como la Ley del Banco de México y a la Ley del Mercado de Valores, exhiben un problema técnico jurídico con singularidades en cada caso, ambas actualmente, son leyes vacuas e insuficientes, en el caso de la primera, es necesario que su redacción no deje lugar a dudas sobre la responsabilidad del gobernador del Banco de México, y sobre todo, que otorgue una mayor independencia a la junta de gobierno, el caso de la Ley del Mercado de Valores es mas sencillo, simplemente debe establecerse un capítulo que defina como y cual debe ser un título bursátil.

Lo mas complejo, la parte central de éste trabajo, consiste en la necesidad de definir claramente los casos en los que el poder ejecutivo, (ya el Presidente de la República, ya los secretarios de despacho y los órganos rectores de la actividad económica) deberá ejercer una facultad discrecional.

Y decididamente ello debe ser de forma tal que el ejecutivo no pueda establecer privilegios, favorecer monopolios, hacer que el estado actúe como sujeto económicamente activo en relaciones de mercado consideradas como áreas no prioritarias del desarrollo, desviar recursos, proteger a sectores de la población por intereses políticos o electorales, ni crear leyes privativas, es decir de forma que deba apegarse al texto constitucional, sin opción a no hacerlo, con una responsabilidad administrativa, civil e inclusive penal, que pueda ejercitarse sin trabas de ninguna especie cuando se demuestre que el Presidente ha faltado a su solemne promesa de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan. Por supuesto, ello cuando las leyes que emanan de la Constitución sean congruentes con la carta magna.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Acosta Romero, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, Porrúa, 1996, México.
2. Bolten, Steven E., Administración Financiera, Editorial Limusa, Sexta reimpresión, México, 1994.
3. Borja Soriano, Manuel, Teoría General de las Obligaciones, Porrúa, Décima Edición, México, 1985.
4. Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, Sexta Edición, México, 1985.
5. Carrasco Iriarte, Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, Editorial HARLA, México, 1993.
6. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, Editorial Pac, México, 1985.
7. De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, Decimoséxta edición, México, 1989.
8. Duvergier, Instituciones Financieras, trad. Jacinto Ros H..
9. Escribano, Francisco, La Configuración Jurídica del Deber de Contribuir, Perfiles Constitucionales, Editorial Civitas, Primera Edición, España, 1988.
10. Flores Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Los Impuestos, Porrúa, Vigésimoséptima Edición, México, 1986.
11. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, Trigésimo Tercera Edición, México, 1994.
12. García Domínguez, Miguel Angel, Las Multas Administrativas Federales y su Impugnación (Prontuario de Disposiciones Jurídicas), Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones, Primera Edición, México, 1985.
13. García Máñez, Eduardo, Filosofía del Derecho, Editorial Porrúa, Décimo Primera Edición, México, 1999.
14. Gaudemet, Eugenc, Teoría General de las Obligaciones, Porrúa, Segunda Edición, México, 1984.
15. Giorgetti, Armando, La Evasión Tributaria, Ediciones Depalma, Argentina, 1967.
16. Godoy, Norberto J., Teoría General del Derecho Tributario, Editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 1992.
17. Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, Editorial Cajica, Décimo Tercera Reimpresión de la Sexta Edición, México, 1986.
18. Jarach, Dino, Finanzas Públicas y Derecho Tributario, Editorial Abeledo-Perrot, Segunda Edición, Argentina, 1996.
19. Jiménez González, Antonio, Lecciones de Derecho Tributario, Parte Sustantiva, Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales, Quinta Edición, México, 1998.
20. Martínez, Morales Rafael I., Derecho Administrativo, Editorial HARLA, Segunda Edición, México, 1994.
21. Planiol, Marcel y Ripert, Georges, Tratado Elemental de Derecho Civil, Las Obligaciones, Cárdenas Editor y Distribuidor, Primera Edición, México, 1983.
22. Porras y López, Armando, Derecho Fiscal Aspecto Jurídico - Contable, Textos Universitarios, Primera Edición, México, 1967.

23. Quintana Valtierra, Jesús y Rojas Yañez, Jorge, Derecho Tributario Mexicano, Editorial Trillas, Primera Reimpresión, México, 1991.
24. Recasens, Siches Luis, Tratado General de Filosofía del Derecho, Porrúa, Décimo Tercera Edición, México, 1998.
25. Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, Editorial Harla, Segunda Edición, México, 1986.
26. Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones, Tomo III, Porrúa, Décimo Cuarta Edición, México, 1986.
27. Sainz de Bujada, Fernando, Hacienda y Derecho, Tomos I, IV y V, Instituto de Estudios Políticos, España, 1967.
28. Sánchez León, Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano, Cárdenas Editor y Distribuidor, Séptima Edición, México, 1986.
29. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Doctrina Legislación y Jurisprudencia, Tomos Primero y Segundo, Porrúa, Decimotercera Edición, México, 1985.
30. Smith, Adam, Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones, Volumen I, II y III, BOSCH, Casa Editorial, España, 1983.
31. Villegas, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Tomo I, Ediciones De Palma, Tercera reimpresión a la Tercera Edición, Argentina, 1984.
32. Rawls, John, Teoría de la Justicia, Fondo de Cultura Económica, 1997
33. Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo X, Editorial Driskill, Argentina, 1977.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 129ª Edición, México, 2001.
- Código de Comercio, Porrúa Sexagésima Novena edición, México, 2001.
- Código Fiscal de la Federación, Fisco agenda Isef, decimoquinta Edición, México, 2001
- Ley de Concursos Mercantiles, Editorial Sista, México, 2001.
- Ley de Instituciones de Crédito, Editorial Luciana, segunda edición, México 2001.
- Ley de Instituciones Mercantiles, Editorial Sista, México, 2001.
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Editorial Sista, México, 2001.
- Ley de la Reforma Agraria y su Reglamento, Editorial Sista, México, 2001.
- Ley de Protección al Ahorro Bancario, Editorial Luciana, segunda edición, México 2001.
- Ley del Banco de México, Editorial Luciana, segunda edición, México 2001.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Editorial Sista, México, 2001.



Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Sista, México, 2001.

Jurisprudencia y Tesis Aisladas, 1917-1997. Semanario Judicial de la Federación. CD Room Ius 9, CD.

**SITIOS DE CONSULTA EN INTERNET:**

[www.scnado.gob.mx/lcgislacion/tratados](http://www.scnado.gob.mx/lcgislacion/tratados)

[www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

<http://info4.juridicas.unam.mx>