

EL EMPRÉSTITO: RECURSO EXTRAORDINARIO.

Por Carlos CORTÉS FIGUEROA.

Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

1. Entre los diversos capítulos de la temática del Derecho administrativo institucional, resulta siempre atractivo tocar, una y otra vez, lo referente al régimen económico del Estado, y que conste que lo que se especule respecto al Estado como género denominador —es decir, una federación, una monarquía democrática o una nación totalitaria—, es aplicable a sus entes particulares, ya se llamen estados federativos, ya provincias o departamentos, como también es aplicable a sus entidades más circunscritas o más reducidas, ya se las denomine municipios, condados o comunas. En efecto, con motivo de los estudios realizados en el sector del régimen económico del Estado, se hace resaltar todo lo referente a las necesidades más apremiantes en cuanto a poder atender y cumplir los cometidos que son a su cargo los cuales, aunque estructurados básicamente en la Constitución o en las leyes fundamentales de cada país, son encomiendas desglosadas al través de regulaciones secundarias o mediante actos o contratos administrativos complementarios, siempre con vista a las necesidades más complejas y más imprescindibles en lo tocante a satisfacción inmediata cada día y en cada momento de ahí que un régimen económico estatal ya no se encuentre reducido al programa condensado en un presupuesto anual, sino que se desborda muchas veces a consecuencia de las planeaciones —muy modestas o muy ambiciosas— del régimen político detentador del poder, o próximo a serlo, lo que se traduce en programas quinquenales, planes sexenales, compromisos internacionales, ayudas a otros países, situaciones de guerra, reestructuración orgánica de la misma nación, etcétera.

2. El Estado oficial y la gran proliferación de entes públicos, confesados como tales o disfrazados, es decir, entes paraoficiales como se ha dado en llamarles —con denominación ambigua y que ya hemos criticado en otras ocasiones—¹ no pueden dar cumplimiento a sus fines si no disponen “de

¹ CORTÉS FIGUEROA, Carlos: *La descentralización exorbitante, en Estudios de Derecho público contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p. 37 y ss.

—una masa adecuada de medios económicos para así hacer frente a las múltiples exigencias que, con arreglo a su propia ordenación, está llamado a satisfacer”,² y esa masa de bienes queda integrada por los *recursos originarios* (llamados también patrimoniales por algunos autores) y por los *recursos derivados* de la potestad de imperio asignada al propio Estado y, por ende, desplegada por los órganos ejecutivos. Respecto a los primeros —quizá suficientemente recordados por el lector es menester omitir exposición y comentario, dada la concreción que aquí se intenta conservar y dada también la diversidad de opiniones que pueden ser sostenidas desde un ángulo de finanzas públicas o de Derecho financiero ligado a ellas; en cuanto a los segundos, esto es los recursos derivados, baste recordar que son los que el Estado determina y percibe por razones de orden político o de orden constitucional y que, con el carácter de ingresos públicos, son a los que se refieren de manera más directa y más comúnmente conocida las leyes tributarias y fiscales. A estos últimos se contraen las normas dispositivas de rigor (por ejemplo la de ingresos de la Federación), mismas que por razones de índole constitucional se expiden o cuando menos se repiten año cada año, como condición y catálogo de los diversos renglones y tributos a que se contraen³: en primer lugar, *impuestos* (si bien o mal éstos se ramifican en siete u ocho categorías según el objeto del gravamen); en segundo término, *tasas* (llamadas en el medio común mexicano “derechos”, por cierto sin ninguna razón convincente); en tercero, *aprovechamientos*, integrados por rezagos, por recargos o ignominiosos intereses, por multas, por reintegros en indemnizaciones; en cuarto lugar, *contribuciones especiales*, peculiares mucho más en lo que concierne a los estados federativos, a los municipios, y a los condados, provincias o departamentos en sistemas de Derecho comparado extranjero; por último, los *productos*, mismos que aunque estructurados o estipulados bilateralmente (y por lo tanto consensuales), se acostumbra su previsión en las leyes de ingresos para así dar cumplimiento, aunque sea formal y/o consoladoramente, al principio “*nullum tributum sine lege*”, el cual recoge la Constitución federal en el artículo 31, fracción IV, y el cual cuidan de incluir todas las constituciones estatales, aunque ya para estas fechas, y dadas las veleidades señalables en los sentenciamientos de los más altos tribunales, posiblemente ni falta haría. Huelga repetir una vez más que dichos ingresos ordinarios deben ser

² GIANNINI, A. Donato: *Instituciones de Derecho tributario*, Madrid, 1957, p. 3.

³ Cuando menos en acatamiento, según se enseñó por tantos años en las universidades y escuelas de Derecho, de la condición contributiva marcada por la Constitución Federal (art. 31, frac. IV.): “Son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado o municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que señalen las leyes”; esto es, aplicación del principio “*nullum tributum sine lege*” aunque estimamos más lacónica pero terminante la disposición del art. 23 de la Constitución italiana: “*No puede imponerse ninguna prestación personal o patrimonial, sino con arreglo a la ley*”.

suficientes para cubrir los gastos públicos, siempre y cuando se esté hablando de un régimen económico equilibrado y normal, esto es, que al cabo de una periodicidad determinada (o sea un ejercicio fiscal) no haya *déficit* entendido como cifras rojas y necesidades no satisfechas, pero que tampoco haya *superhábit*, porque al Estado no le incumbe ahorrar para los años futuros, en sacrificio de generaciones actuales.

3. Pero ya que de recursos e ingresos ordinarios estamos hablando, resulta oportuno tener presente cómo la doctrina, las leyes y aun las constituciones mismas, hacen también menciones a otros recursos (o mejor ingresos) pero *extraordinarios*, los que son de obligado establecimiento para hacer frente a necesidades también extraordinarias tales como inundaciones, terremotos, guerra, plagas o ejecución de obras según planeaciones económicas que, dada su magnitud, no pueden ser afrontadas con los recursos ordinarios, a no ser que fueran susceptibles de quedar enmarcadas en los presupuestos anuales, pero claro con la consiguiente inflación de éstos, lo que se imposibilita por razón misma de lo inusitado o urgente de las necesidades que requieren satisfacción inmediata, impostergable. Posiblemente por ahí quepa la explicación de que el presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 1975 señalara escuétamente en un renglón (o sea la fracción XXIV del artículo inicial: "DEUDA PUBLICA: 34,433.373.000 pesos", en tanto que la Ley de Ingresos de la misma Federación para el mismo ejercicio señalara en una sola fracción (XXII) los posibles ingresos derivados de financiamientos, emisiones de bonos, internas o externas, "otros financiamientos" (y aquí cabe de todo), para el Gobierno Federal y para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Las más destacadas opiniones incluyen dentro de la categoría de los recursos o ingresos extraordinarios a los *impuestos* que devienen con tal carácter *extraordinario*, a la *expropiación*, a la *emisión de moneda* y a los *empréstitos*.

4. De singular trascendencia es, claro, el examen crítico de los impuestos extraordinarios, para sentar las bases (siquiera doctrinarias) para todo lo referente a sus notas de transitoriedad y aun localización; de gran interés es el estudio de la expropiación, en cuanto a que responda, real y verdaderamente a causas de interés público, al monto de indemnización razonable, cierta y equilibrada, así como a velar porque se cumplan avisos previos y conocimiento público del acto expropiatorio, a fin de que no sea calificado de arbitrario, desmedido o innecesario; de relieve especial es el estudio y análisis de la siempre peligrosa emisión de moneda, con vista a los designios que la encubran, de la inestabilidad de los tipos en el mercado de los cambios y valores, de la reserva en metálico con que se debe contar para darle seriedad y certeza a la emisión, y aun con vista a los patrones oro y plata que campeen en el Estado emisor y en los países más relacionados comercialmente con él. Pero como tales consideraciones desmenu-

zadas ocuparían las horas apropiadas en un curso universitario detallado, no es adecuado quizá ni mencionarlas cuando la atención se fija en uno de esos recursos extraordinarios, según acontece en estos renglones: esta vez, los *empréstitos*.

5. Figuras interrelacionadas con el empréstito y la deuda pública. Etimológicamente, empréstito significa "acción de prestar", y aunque tiene una proyección amplia, comprensiva incluso de los actos de crédito celebrados entre particulares, se lo aplica especialmente a ciertas y determinadas operaciones de préstamo que se hacen al Estado.⁴ El concepto de empréstito, considerado dentro de las operaciones propias de la hacienda pública, se encuadra a su vez dentro de la acepción genérica de deuda pública, entendida ésta como el conjunto de obligaciones contraídas por los entes estatales y semiestatales y que, de acuerdo con la procedencia de los capitales, pueden dar lugar a distinguir entre empréstitos *exteriores* y empréstitos *interiores*, en la inteligencia de que, tanto la doctrina como los regímenes legales del Derecho comparado, exigen que tales operaciones de crédito, aunque libradas al titular del Ejecutivo en cuanto a ser concertadas, requieren de previa autorización por el órgano u órganos legislativos en forma circunstanciada, o sea señalando las características principales de la operación: monto del empréstito, justificación de la necesidad que tiende a cubrir, tipo de interés, plazo de compromiso, forma de amortización, etcétera. A esos motivos obedece la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Federal que a la letra dice: "El Congreso tiene facultad: para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraen durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29",⁵ misma fracción de la cuál puede entenderse la correlativa facultad del Presidente de la República en lo concerniente a propalar empréstitos, ya que no hay referencia expresa en el artículo 89 de la misma Ley Fundamental (precepto dedicado a enumerar, más o menos, dichas facultades presidenciales) a no ser por la amplitud de términos y de hipótesis de la fracción XX de este último precepto. Hasta aquí el texto vigente constitucional y mientras no lo modifiquen ya que, según venimos oyendo en las conmemoraciones de aniversario de esa respetable Carta Fundamental, parece que tiene a orgullo contar las numerosas reformas, hechas o deshechas, de 1917 a la fecha.

⁴ OMEBA, *Enciclopedia Jurídica*, Buenos Aires, 1959, voz *empréstito*.

⁵ Que alude a la suspensión de derechos o "garantías" en casos de emergencia nacionales.

Por lo demás, y a guisa de anotación marginal, es curioso y hasta sorprendente, un estudio comparativo de los mandatos o prevenciones contenidos en las constituciones de los Estados Federativos, pues mientras están deseando conceder a los respectivos gobernadores manga ancha en esto de propalar y conseguir empréstitos de carácter local (es decir, muy aparte de lo federal) sin mucha ingerencia de las legislaturas también federativas, tienen que observar los límites demarcados en la Constitución Federal en cuanto a que, los Estados y los municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos, y esto como una excepción contundente a la prohibición, derivada del artículo 117, fracción VIII, párrafo primero, cuando establece: "Los Estados no pueden, en ningún caso... contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso"; más la interrogante —casi puramente académica— que se vendría encima de inmediato es qué remedio, qué camino jurídico y apetecible podrían intentar los particulares de una equis entidad federativa contra un exceso de determinado gobernador que ostensiblemente violara la prohibición constitucional en la contratación de un empréstito y la respuesta deviene triste y precaria: tan sólo el camino de exigir responsabilidades oficiales (de esas cuyos resultados nunca se sabe la última palabra, puesto que un proceso civil (común u ordinario) o lo que es peor un juicio de amparo, estarían siempre en la declive del fracaso por aquello de falta de interés jurídico, directo, lesionado, o sea ese magnífico burladero tan socorrido por los jueces, mayormente cuando petición y demanda significan ostensiblemente un compromiso político.

6. Mucho podría narrarse de los empréstitos internos —si tuviéramos tiempo y paciencia—, ya que han sido típicos durante la vida y desarrollo de las naciones, aunque no carentes de rasgos casi trágicos siempre que han revestido la modalidad de empréstitos u operaciones *forzosos*, a veces redimibles pero a veces no redimibles, tal y como ha acontecido como consecuencia de deudas resultantes de revoluciones, de guerra con otros países o de otros motivos azas patrióticos, y de esas "deudas públicas" se han originado los bonos, certificados u obligaciones documentadas de las que, en muchos casos y con mucha suerte, se pagaban ocasionales intereses, pero tarde o nunca el capital representado; pero fuera de esas eventualidades, los empréstitos internos, y con mayor razón los externos, se someten a las reglas de la contratación administrativa —ya nacional o ya regional— sujeta a las reglas de voluntariedad y reciprocidad, si bien como todo contrato de carácter público desborde los límites de la contratación privada (entendido esto dentro de la fórmula "caracteres exorbitantes"), en razón misma de que el empréstito es resultado de un acto de soberanía realizado con un propósito político, al tiempo de que, a virtud de aprobación de las

cámaras populares representativas, adquiere la naturaleza de acto legislativo cuando menos desde los puntos de vista orgánico y formal), lo que influye en que sean muy limitados los poderes de los tribunales en cuanto a juzgar lo aleatorio y circunstancial de los contratos celebrados con el Estado, aparte de carecer contra éste de todo procedimiento o medida ejecutiva, en lo que viene a colación, y *ad exemplum*, el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, o cualquiera otro del mismo cariz, en el sentido de que nunca podrán dictarse contra las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y de las entidades federativas mandamiento de ejecución ni providencia de embargo.⁶

7. Aunque sea a manera de repetición, es menester insistir en que esos principios de orden político y parlamentario, “enunciados en Inglaterra en el siglo XVII y por la Asamblea Constituyente surgida de la Revolución del siglo XVIII en Francia, han dado base considerable a la evolución de los empréstitos contemporáneos”,⁷ mismos que inciden en forma apreciable en el aumento de la deuda pública; de ahí que, al fin y al cabo recursos del tesoro público, deben ser votados por asambleas representativas de la voluntad popular —esto es, asambleas auténticas—; la colocación y el destino de esos recursos, deben ser también analizados y autorizados por los parlamentos, congresos o legislaturas; y, muy en especial, no hay que olvidar que “las obligaciones o deudas del Estado tienen, además de otras garantías, la del honor y lealtad de la Nación”, según se estatuyó desde la declaración de la Asamblea Constituyente en Francia, en 1789.

De lo antes expuesto, es fácil colegir que inclusive los empréstitos internos revisten especial riesgo en lo tocante a su liberación y cumplimiento, si bien todos los enojos, protestas y cuitas provocados por ellos quizá se solucionen como la ropa que se lava en casa; pero obviamente la situación se agudiza cuando se trata de empréstitos externos —al igual que en todo otro renglón de deuda pública exterior— en los que va de por medio no sólo el prestigio o el desprestigio del régimen gubernamental que los concierne, sino también el prestigio nacional, como se ha dicho antes, y con él la intranquilidad y angustia para las generaciones futuras, pues serán precisamente los particulares quienes, en una forma o en otra, tendrán que pagarlos mediante el expediente de cargas impositivas. Por esas y otras razones en las que sería cansado insistir en un ensayo somero, no debe ser motivo de aplausos y de júbilo la obtención de empréstitos, por más que

⁶ Cfr. FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo: *Los contratos administrativos*, Madrid, p. 279 y ss. El indicado autor español señala las siguientes características especiales de los contratos de empréstitos: “1o. que el deudor puede no estar obligado a devolver al acreedor la cantidad prestada; 2o. el acreedor carece de procedimiento para obligar al deudor a que cumpla sus obligaciones; 3o. sin embargo, éste viene jurídicamente obligado a realizarla”.

⁷ ORIA, Salvador: *Finanzas*, Buenos Aires, 1948, T. III, p. 36.

por mientras solucionen la correspondiente necesidad económica de que se trate, pues nadie que sepamos (en el terreno privado) se regocija grandemente cuando suscribe un pagaré oneroso o cuando deja pignorada en el montepío su máquina de escribir.

8. Pero, y sin que esto signifique contradecir lo que antes se ha expuesto, “aun advirtiendo la oposición de conceptos”, un prestigiado autor argentino,⁸ después de referir gran variedad de ejemplos ilustrativos en el curso de la historia, de empréstitos por sumas fabulosas, tanto en la Francia de los últimos monarcas, como durante las guerras de Napoleón Bonaparte, los concertados por Inglaterra para soportar el enfrentamiento con éste, los aumentos de deudas públicas durante el conflicto mundial de 1914 a 1918, y los peores acaecidos durante la conflagración de 1939 a 1945, concluye “que el recurso extraordinario normal, si cabe esta expresión paradójica, es el empréstito, naturalmente que cuando responde a normas elementales de previsión, que tienen en cuenta los ingresos periódicos de un país, su población, su patrimonio y su renta”. Por lo demás, financieros y políticos de renombre, entre los que cabe mencionar a *Adam Smith, Stuart Mill, William Pitt, Voltaire, Nitti* entre otros, se han dividido en cuanto a sostener dos opiniones: una, sosteniendo la inconveniencia y aun rasgos desastrosos de los empréstitos; otra, argumentando la bondad de los mismos por cuanto que la inversión inmediata de fondos así obtenidos y allegados —y la atención a obras públicas de gran importancia— abre nuevas fuentes de trabajo, propicia la elevación de los salarios y acentúa la circulación del dinero. Empero, podríamos agregar nosotros, todo depende del lugar, de la época y del cristal con que se mire: los resultados obtenidos en un país, pueden ser totalmente diferentes a los efectos resentidos en otro, al igual que son decisivos los principios de seriedad y cumplimiento de ciertos gobiernos —por razones de perennidad o continuismo— o lo aleatorio de otros tambalantes o provisorios. De ahí que lo dicho en estas líneas en manera alguna tenga presunciones dogmáticas, sino que es una mera sugerencia para que mentes más serenas encuadren estos temas con la debida amplitud que merecen.

9. Según se ha venido viendo, pues, en el transcurso de los años o de los siglos, una gran mayoría de países han acudido al remedio de los empréstitos para solucionar, hasta lo más posible, necesidades casi siempre evidentes, lo cual se agudiza, claro, en los subdesarrollados (llamados recientemente, con expresión eufemística, del “tercer mundo”). Las administraciones nacionales requieren empréstitos generalmente para la realización de obras cuantiosas que no admiten aplazamientos, en especial cuando emprenden construcción de caminos, de puertos, de sistemas hidráulicos, etcétera, de cuya emvergadura esté conciente la población, y por ende convencida; pero da la casualidad que con eso de haberse diseminado tan-

⁸ ORIA. *Ob. cit.* T. III, pp. 41 a 49 y 110.

tísimos menesteres de carácter público hacia entes descentralizados, o hacia empresas de economía mixta y de participación estatal, son éstos los urgidos también de empréstitos, para ser pagados preferentemente a largos plazos, muy a pesar de los vencimientos que por concepto de intereses ocurran en el ínterin, y ahora sí la cosa cambia de color y de tono porque, al margen del acervo patrimonial de esos organismos o empresas descentralizadas, estarán en situación urgente de recuperar el costo de las obras realizadas o en realización. Así es como un organismo que afronte la modernización de equipo ferroviario o el reemplazo del destruído en choques o accidentes (renglón que se eleva muchas veces a los miles de millones según informa la prensa periódica), o la modernización de aeropuertos, o la generación y suministro de energía eléctrica (sin perjuicio de fallas de voltaje), etcétera, está en el concomitante extremo de obtener o recuperar dinero lo más pronto posible, para lo cual se procede a elevar precios o tarifas y, ante cualquier crítica abierta o queja humilde, se argumenta de inmediato con hacer referencia al incremento de obras de beneficio colectivo, a que no son más que unos pesos más en cada viaje o unos centavos en cada noche, y con eso también de que todo ha subido, sumen en resignación a los usuarios, en el entendido de que sólo uno que otro arriesgado investigador de las finanzas de esos organismos saca las cifras al sol para pasmo del público en general.⁹

9. En sentido contrario, hay autores que se inclinan por la conveniencia de una deuda pública continua, y a eso se refiere un profesor mexicano¹⁰ cuando condensa nociones de la siguiente manera: "la deuda pública está constituida por el conjunto de obligaciones que tienen su origen, principalmente, en los empréstitos... Durante algún tiempo prevaleció la idea de que la deuda pública era una carga para las generaciones venideras, un mal que sólo implicaba miserias y problemas para el desarrollo de una nación", y francamente convencido agrega¹¹ que los empréstitos no significan tales cargas. En relación con todo ello, viene a colación recordar la polémica aquella en cuanto a si los empréstitos son inconvenientes porque provocan guerras (o dicho sea con palabras de *Adam Smith* que si los jefes de Estado no tuvieran a veces la posibilidad de afrontar planes de conquista o de mantener querellas con pueblos vecinos, recurriendo a los capitales y ahorros del pueblo se evitarían muchos conflictos, con su secuela de destrucción y pérdida de vidas) o, si como se ha contraargumentado,

⁹ Por ejemplo, y recientemente, con respecto a la Comisión Federal de Electricidad, véase el artículo de MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ, Guillermo, en la revista "Siempre", núm. 1159, septiembre 10 de 1975, pp. 34 y 35, donde pone de relieve deudas de esa institución por \$ 29,931 millones al finalizar 1973 y de \$ 37,910 millones en 1974. ¿*Quid* durante 1975?

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés: *Derecho administrativo*, México, 1972, T. II, p. 853.

¹¹ En cita que hace de CARRILLO FLORES, Antonio, en una conferencia, el sistema monetario, de la que no indica lugar ni fecha.

las causas de las guerras y disturbios semejantes obedecen a motivos más profundos y que "si las naciones envueltas en conflictos bélicos no recurriesen al crédito, impondrían otras cargas agobiantes para afrontarlos".¹²

Tomar partido por una tesis o por otra, debe ser resultado de análisis profundo y manejo de estudios comparativos, pero es revelante la cantidad de datos que arrojan las investigaciones económicas y financieras precisamente con vista a los sucesos bélicos; sin cansar al lector con citar cifras en exceso, y sin remontarnos a épocas más lejanas, séanos permitido tan sólo dar unos ejemplos aislados: en 1945 (es decir, recién terminada la guerra), Inglaterra afrontaba una deuda pública, interna en su mayor parte, de 22,416 millones de libras esterlinas; Francia, por 1948, acusaba la desconcertante cantidad de 2,415,207 millones de francos; los Estados Unidos, para 1948 también, tenían una deuda federal total de 253,000 millones de dólares.¹³ Ya puede suponerse el alza que mostrarán las gráficas veinticinco o veintiocho años después, o sea cuando se recrudece la crisis y la inflación mundial de la que no hemos escapado ninguno, y conste que con toda intención hemos hecho hincapié en esos tres países a los cuáles podría agregarse la Unión Soviética en cuanto a mencionar países ricos y desarrollados. De ahí que, aunque dicen que toda comparación es odiosa, debemos observar y entender las consiguientes situaciones apretadas y aflictivas de naciones de segundo o tercer grado económico.

10. Las ideas bosquejadas en estos apuntes tienen como finalidad tratar de sentar una conclusión: toda administración estatal, ya federal, ya regional, debe ajustar sus cometidos, y por lo tanto sus presupuestos, a la capacidad contributiva de los particulares, manejando inteligentemente los recursos actuales y los ingresos ordinarios y, tan sólo de manera excepcional, midiendo las posibilidades de pago pronto y cumplido, echar mano del empréstito, concertado con muy bajos intereses, previas publicaciones de la medida por medios profusos y con aportación de datos suficientes para conocimiento exacto de los particulares —y no simplemente invocando, por ejemplo, las generosidades de un Banco Mundial— y con la mirada puesta en no dejar exagerados lacres a las generaciones venideras, a las que por cierto no sólo amenaza sino que ya llegó el "shock" que se creía de futuro.

¹² ORIA. *Ob. cit.* T. III, p. 42.

¹³ SOMERS, HAROLD M. *Finanzas públicas e ingreso nacional*, México, 1961, p. 375 y ORIA, *Finanzas cit.* T. III pp. 53 y 55.