



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL BANCO DE MEXICO Y EL INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL
CONSUMIDOR. SU ESTUDIO CONSTITUCIONAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

PÉREZ FRANCO, OCTAVIO

ASESOR: GUTIÉRREZ ROSAS, ROSA MARÍA

MÉXICO, D. F.

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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Para Jorge Sayeg, esta Constitución se aleja en demasía de los principios y derechos que consagraba la Constitución de Apatzingán de 1814, señalando categóricamente –el autor – que la Constitución de 1824 sólo tuvo como propósito principal organizar al país sin plasmar en la misma derechos fundamentales de los ciudadanos es decir esta Constitución carecía de una parte dogmática. La crítica que hace Sayeg, no es del todo atinada ya que si bien es cierto, que la Constitución en estudio no establece una parte dogmática, también lo es que estableció en toda su parte orgánica, un régimen federalista, republicano representativo y popular, derrocando la monarquía, el absolutismo y el extranjerismo, problemas de prioridad absoluta en esa época.

La división de poderes se hacía de acuerdo con la doctrina clásica de Montesquieu: poder ejecutivo, legislativo y judicial. El ejecutivo se depositaba en una sola persona, el presidente de la República (con un periodo de cuatro años), se establecía la nueva figura del vicepresidente; el poder legislativo, estaba compuesto por dos cámaras (la de diputados y la de senadores) y el judicial que se atribuía a la Suprema Corte de Justicia.

La intolerancia religiosa se mantenía inalterada al reafirmar que la religión católica, apostólica y romana sería la oficial, y que se prohibía cualquier otra, al tiempo que decretaba la libertad de imprenta y de palabra. Así la ciudad de México fue declarada sede, de los poderes de la nación, y denominada Distrito Federal.

En relación al régimen que adoptó México con la Constitución en estudio, se basó principalmente en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, dejando por ende a un lado las tendencias parlamentaristas, y dotando de mayor poder al ejecutivo, entrando con esto al presidencialismo que tanto daño a provocado al desarrollo equilibrado de los tres poderes y de las instituciones en general.

Así la figura del presidente y del vicepresidente duraban cuatro años en su encargo, no pudiendo aquél ser reelegido para el mismo encargo, sino pasados cuatro años de haber cesado en sus funciones. Para velar sobre la observancia de la Constitución, y hacer al presidente las observaciones que crea conducentes, aparecía el llamado "Consejo de Gobierno", presidido por el vicepresidente e integrado por los senadores más antiguos de cada estado. Este cuerpo sesionaría durante los recesos del Congreso General, y se mostraba asumiendo auténticas funciones de control de la constitucionalidad. Por lo que toca al Poder Judicial, se hacía residir en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. Se integraría la Corte Suprema con 11 ministros y un fiscal, elegidos por las legislaturas de los Estados.

"La Carta de octubre de 1824 expresa la consolidación del triunfo del republicanismo sobre el imperialismo y del federalismo sobre el centralismo. Mantuvo la intolerancia religiosa a favor de la iglesia católica; determinó la forma de Estado federal. Depositó el poder ejecutivo en una persona denominada presidente de los Estados Unidos Mexicanos y creó la figura del vicepresidente, contemplando el principio de no reelección relativa... Los ministros de la Suprema Corte de la Nación eran electos por las legislaturas de los estados... Estableció algunos derechos de seguridad jurídica en materia penal, organizó el gobierno particular de los estados precisando las obligaciones de esas entidades federativas y ciertas restricciones a sus poderes".¹⁸

En relación al régimen que adoptó México con la Constitución en estudio, se basó principalmente en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, dejando por ende, a un lado las tendencias parlamentaristas y dotando de mayor poder al ejecutivo, entrando con esto al presidencialismo que tanto daño

¹⁸ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob, cit, p. 90

ha provocado al desarrollo equilibrado de los tres poderes y de las instituciones en general.

De todo lo antes expuesto y citado, se puede apreciar un pequeño alejamiento de los principios liberales que contemplaba la Constitución de Apatzingán, estableciendo en todo una organización del gobierno, inclinándose por el sistema presidencial, dándole más autonomía y facultades al poder ejecutivo que al legislativo, dejando a un lado esos aires democráticos y liberales, consagrando en la misma Carta pocos derechos fundamentales, los que significaron un pequeño resumen de lo que contemplaba la Constitución de 1814.

I. 2.5 Constitución Centralista de 1836 o Siete Leyes.

El hablar de la Constitución Centralista de 1836, es hablar de un retroceso en la historia jurídica y social de nuestro país. Sí en el apartado anterior se estableció que la Constitución de 1824 era un olvido de las ideas liberales que dieron origen al movimiento de independencia de México, con estas Siete Leyes el olvido es enorme y el retroceso es notorio. Cuando estaba vigente la Constitución de 1824 el Presidente Guadalupe Victoria se enfrentó al surgimiento de logias (nuevos partidos políticos), principalmente de dos; una llamada conservadores y la otra llamada de los liberales.

El 3 de enero de 1833 entran a la capital de la República Manuel Gómez Pedraza y Santa Anna, el primero gobierna por poco tiempo, pues se lanzan a la candidatura de la presidencia Mier y Terán y Santa Anna; Mier se suicida y por default Santa Anna sube al poder como Presidente de la República, en calidad de vicepresidente es elegido Valentín Gómez Farías (ultra-liberal). Santa Anna preside, pero no gobierna; por razones de salud se retira del poder y deja en el cargo al vicepresidente Gómez Farías, de manera que los liberales radicales tienen la oportunidad de desarrollar sus programas desde la jefatura

misma del gobierno, el nuevo gobierno realiza una triple reforma: de carácter eclesiástico, educativa y militar.

Las ideas de Gómez Farías eran muy revolucionarias para esos tiempos, por lo que no encontró apoyo en mucha gente, principalmente por quitarle los privilegios al clero. Ideas que pertenecen principalmente a Luis Mora y que más tarde haría efectivas Benito Juárez. Santa Anna al enterarse de las Leyes de Reforma, regresa a la Ciudad, destituye a Gómez Farías, disuelve el Congreso de la Unión y sustituye funcionarios liberales por conservadores.

A partir de aquí, se empezaba a forjar la etapa de retroceso en la historia de México, y se establecía en el poder de facto, Santa Anna, quien traicionando a su partido, a sus compañeros, a su causa y más adelante a su país, establecía un régimen centralista, dotando de gran poderío al clero.

“El Congreso, instalado en 1835, fue dominado por los conservadores; desde el inicio de las sesiones surgió la inquietud por reformar la Constitución Federal de 1824, con el compromiso de respetar el artículo 171... A pesar del compromiso y no obstante que la legitimidad del Congreso derivaba de la primera Constitución federal, el órgano legislativo la suprimió y creó una Constitución de corte centralista conocida como Siete Leyes fundamentales de 1836”.¹⁹

La Constitución Centralista de 1836, como ya se mencionó, se conformaba de siete leyes, “la primera Ley, integrada por 15 artículos, que definía los conceptos de la nacionalidad y la ciudadanía, se dio a conocer a mediados de diciembre de 1815. La Segunda Ley referente al Supremo Poder Conservador, se componía de 23 artículos y se aprobó en abril de 1836. La tercera de las restantes, aprobadas en diciembre del mismo año, especificaba lo relativo al poder legislativo, su composición y la formación de las leyes, a lo largo de 58

¹⁹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob, cit, p. 91

artículos. La cuarta Ley, en sus 34 artículos, establecía el Poder Ejecutivo individual, fijaba los requisitos para ocupar el cargo de presidente de la República y prorrogaba el mandato de cuatro a ocho años. La quinta Ley, integrada por 51 artículos, instituyó el poder judicial al que integraba con la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos y los Juzgados de Primera Instancia y de Hacienda. La sexta Ley, con 31 artículos, transformaba a los estados en departamentos, con gobernadores nombrados por el gobierno central y juntas locales de cinco miembros que servirían de consejeras al mandatario departamental. Finalmente, la séptima Ley, con 6 artículos, contenía disposiciones relativas a las variaciones y prescripciones necesarias de las leyes anteriores, las que no podrían ser reformadas sino hasta después de una vigencia de seis años.²⁰

Como se puede observar, las Siete Leyes son un retroceso del país, del pueblo, de las instituciones jurídicas, excluyendo a las personas de clase baja o media para desempeñar funciones en puestos gubernamentales, esto se debe a que en esos años se pedía determinados ingresos anuales para poder ser diputado, senador, e incluso llegar a la presidencia. Por lo que México adquirió con estas medidas un gobierno oligárquico, toda vez que aseguraba los privilegios del clero y del ejército, los que, sin embargo, no podrían armonizar sus intereses; separándose en la alianza, agudizando más aún el estado anárquico que privaba en el país.

Estas Siete Leyes además de retroceder al país, aseguraron los privilegios del clero, del ejército y de los ricos que por ser ricos, tenían asegurado un cargo en el gobierno, no sólo se exigía al mexicano poseer una renta anual para alcanzar la categoría de ciudadano, la que en este caso debería ser de 1,000 pesos como mínimo, sino que uno de los requisitos para ser diputado (Art. 6º. de la Tercera Ley) era, precisamente tener un capital (físico o moral) que le produzca

²⁰ CALZADA PADRÓN, Feliciano. Ob, cit, p.p 77 y 78

al individuo por lo menos mil quinientos pesos anuales, para llegar a ser senador se requería que fuera susceptible de producir 2,500 pesos anuales (Art. 12º. de la Tercera Ley), y quien aspiraba a la presidencia de la República (Art. 14º. de la Cuarta Ley) no podía percibir menos de 4,000 pesos de renta anual. Para ser gobernador se exigía que la renta anual no fuera menor de 2,000 pesos (Art. 6º de la Sexta Ley), para ser miembro del Supremo Poder Conservador se necesitaba tener un capital (físico o moral) que le produzca por lo menos tres mil pesos de renta anual.

Las Siete Leyes en México, tuvieron poca aceptación en el grueso de la población, este fenómeno surge porque los beneficios que otorgaba estas leyes eran para un sector muy reducido de la población, no obstante, ni el clero ni la milicia quedarían enteramente satisfechos con la Constitución de 1836.

I. 2.6 Las Bases Orgánicas de 1843.

Cuando entro en vigor la Constitución de 1836 (Siete Leyes), surgieron brotes revolucionarios en contra del régimen centralista que se había impuesto y aún más, en contra del gobierno oligárquico.

Para enero de 1841, el Congreso habría de iniciar el estudio de un proyecto de Constitución elaborado en junio del año anterior. Sin embargo, la situación política no lo permitió porque tuvo lugar el desconocimiento del presidente Anastasio Bustamante y un nuevo ascenso de Santa Anna al poder. A finales de 1841 fue convocado el Congreso constituyente y una vez instalado inició sus sesiones en junio de 1842. Las tendencias en el Congreso se inclinaban por el federalismo lo que orilló a Santa Anna a pedir licencia y a retirarse a su hacienda de Manga de clavo y en su lugar quedó Nicolás Bravo, el enrarecimiento político que estos hechos provocaron culminó con las acciones de la fuerza pública que impidieron a los miembros del Congreso realizar sus sesiones. En diciembre de 1842, el presidente Nicolás Bravo designó a ochenta

notables que integrarían la Junta nacional legislativa para la elaboración de las Bases constitucionales que fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843.

La elaboración de las Bases Orgánicas de 1843 se dieron en un momento de lucha entre liberales y conservadores, dominando los primeros, por lo que haciendo gala del mal uso del poder Santa Anna desintegra el Congreso y se retira dejando el cargo para recuperar fuerzas centralistas a Nicolás Bravo, así un ejecutivo provisional, que gobernó entre 1841 y 1843, nombró una Junta Legislativa, compuesta de "notables" quienes elaboraron lo que se denominó *Bases de la Organización Política de la Nación*.

“Las Bases Orgánicas de 1843 llegaron a suprimir uno de los más graves defectos de la Carta de 1836, es verdad, pero solamente para dar mayor fuerza al Ejecutivo. El presidente de la República no encontraba ya sobre sí a ninguna otra autoridad; suprimido el Supremo Poder Conservador que lo tenía totalmente maniatado, le quedaba franca la vía para imponer su voluntad. Y como producto militar que fuera esta desafortunada Ley fundamental, habría de dar paso a un despotismo constitucional más intolerable aún que el constitucionalismo oligárquico que las Siete Leyes habían traído aparejado”.²¹

A pesar de la lucha por restablecer el federalismo en el país, se establecieron formalmente las Bases Orgánicas de 1843 que dieron como primer resultado una dotación de fuerza inesperada al Poder Ejecutivo, poniéndolo arriba de los otros dos poderes, esto se debió a la eliminación del Supremo Poder Conservador llamado también el cuarto poder, por lo que se acentuaba más el gobierno centralista, el despotismo y la arbitrariedad. Así el nuevo texto constitucional se componía de XI títulos y 202 artículos, cuya vigencia sólo sería

²¹ SAYEG HELÚ, Jorge. Ob, cit, p. 213

de tres años, pues la lucha nacional por cambiar la forma de gobierno y retomar al sistema federal no claudicaban; por el contrario, se habían fortalecido.

En las Bases Orgánicas de 1843, se "...mantuvo la forma de Estado centralista y la intolerancia religiosa con exclusión de cualquier creencia diferente a la religión católica (artículos 1 al 6). Consagró derechos a favor de los habitantes de la República, comprendiendo a mexicanos y extranjeros, a diferencia de la Constitución de 1836 que sólo los dirigió a los nacionales (artículos 9 y 10). Suprimió al supremo poder conservador y mantuvo la tradicional separación de poderes. El poder ejecutivo se hizo residir en el presidente de la República quién duraría en su cargo cinco años".²²

Como se mencionó antes, estas Bases durarían por fortuna del país y del pueblo mexicano poco tiempo, toda vez que estaba el pueblo a punto de culminar su lucha por establecer el federalismo.

I. 2.7 El Acta de Reforma de 1847.

Para empezar a hablar del documento en estudio, es importante mencionar que para 1846 México se encontraba en una etapa de peligro e invasión de su vecino del norte, el cual entraba a territorio mexicano sin poder ser derrotado. Y no porque no se pudiera, sino porque mientras los estadounidenses se apropiaban de casi la mitad del país, los mexicanos discutían sobre sus tendencias políticas (puros y moderados), traicionándose entre ellos mismos, sin unirse por defender la misma causa.

Así corría el año de 1846 y la pugna ideológica entre puros y moderados fue zanjada por Santa Anna, quien mantuvo contacto con ambos partidos. El nuevo Congreso Constituyente, que había iniciado sus sesiones el 6 de diciembre de

²² SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob, cit, p. 93

1846, tenía que empezar por designar al Presidente y al vicepresidente de la nación. Los partidos se aprestaban a la lucha: el moderado había sacado a sus candidatos de su seno mismo, mientras que el puro, que no se juzgó capaz de adquirir el triunfo por sus propios esfuerzos, tuvo que adoptar a Santa Anna como candidato a la presidencia, olvidando sus recientes inconsecuencias, con el objeto de sacar para la vicepresidencia a don Valentín Gómez Farías, la maniobra de los puros dio resultado: el presidente salió hacia el frente de batalla, en tanto que Gómez Farías accede al poder en calidad de mandatario interino. Una vez en el gobierno, se rodea de elementos federalistas y restablece la Constitución de 1824.

La Constitución de 1824 entrada en vigor fue previamente adicionada y reformada de acuerdo con el pensamiento de Otero, el cual pensó que dadas las condiciones por las que atravesaba el País, era imposible dictar una nueva Constitución, por eso se adoptó la de 1824, pero con reformas y adiciones. "Desde el 22 de agosto de 1846, empero, había sido restablecido el federalismo; bajo su imperio habría de repetirse de nuevo el binomio Santa Anna-Gómez Farías, quienes al día siguiente, 23 de agosto, resultaron elegidos presidente y vicepresidente de la República, respectivamente; y como en 1833, habría de pretenderse avanzar un tanto por la vía de la Reforma, aunque ahora se atendiera, más que a factores progresistas, a razones de defensa nacional".²³

Mientras en el interior del país, dos corrientes ideológicas se rompían las camisas para decidir cuál de los dos gobernaría, los recursos humanos y económicos no fueron canalizados como debió haber sido, es decir, para combatir la invasión de los estadounidenses "y así, cuando nos debatíamos en la más exasperada de todas las anarquías, se originó una guerra a todas luces injustas, que habría de concluir con el penoso resultado que todos conocemos:

²³ SAYEG HELÚ, Jorge. Ob, cit, p. 225

la firma del Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América, por el cual México cedía a la nación vecina, además de Texas, los territorios de Santa Fe de Nuevo México y la Alta California, cerca de las dos terceras partes del territorio que entonces comprendía Sonora y Coahuila; en suma, poco más de las dimensiones que delimitaban la extensión territorial de la patria, y todo ello, a cambio de la ridícula suma de 15 millones de pesos".²⁴

El Acta de Reforma de 1847 "...restableció la Constitución de 1824 y, con ella, la forma de estado federal; expresó la típica concepción liberal-individualista de reconocer las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad como derechos del hombre. Restituyó a los Estados haciendo desaparecer a los departamentos. Entre los requisitos para ser senador señaló haber ocupado alguno de los siguientes cargos: presidente o vicepresidente de la República, secretario del despacho, gobernador de estado, miembro de alguna legislatura, enviado diplomático, ministro de la Suprema Corte de Justicia o jefe superior de hacienda. Consagró el juicio político en contra de los funcionarios públicos que tuviesen fuero. Reiteró la separación de poderes y suprimió la vicepresidencia de la República. De manera especial destaca el establecimiento del juicio de amparo en el nivel nacional por el impulso del jurista jalisciense Mariano Otero."²⁵

De esta forma, el Acta de Reforma marcó la pauta para la elaboración formal de la Constitución de 1857 y con ello, el establecimiento del federalismo en México.

²⁴ SAYEG HELÚ, Jorge. Ob, cit, p. 229

²⁵ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob, cit, p. 94

I. 2.8 La Constitución de 1857.

Para el mes de abril de 1853 Santa Anna vuelve al territorio mexicano, nuevamente en calidad de Presidente, apoyado como siempre por el clero, el ejército y la aristocracia, de inmediato forma un gabinete de corte conservador obsequiando títulos nobiliarios y un gran derroche de dinero, por lo que el gobierno necesitaba obtener más ingresos, es por este motivo y en esta época donde surgen los ridículos impuestos por tener perros, puertas, ventanas, balcones, etc.

Con la situación en que estaba el país, los liberales se organizan y en marzo de 1854 lanzan el Plan de Ayutla, el que tenía como objetivo principal desconocer a Santa Anna y restablecer un gobierno republicano, representativo y popular, con todos estos brotes liberales Santa Anna nuevamente abandona el país en el mes de agosto de 1855. Así bajo el gobierno provisional de Ignacio Comonfort, se integró el Congreso Constituyente en su mayoría por diputados puros, los cuáles empiezan una magna obra, para esa época.

Para Sayeg, la Constitución de 1857 estuvo impregnada de principios fundamentalmente económicos, "y es que la Carta de 1857, en consecuencia con el momento de su gestación, hubo de aparecer nutrida de filosofía liberal e individualista que en materia económica no significó otra cosa que el Estado gendarme y el libre cambio. En el esquema general del liberalismo clásico, en efecto, la economía apareció como regidora fundamental de la sociedad, y el Estado se convirtió en un simple mecanismo que, dejando su finalidad política tradicional, se contentaba, tan sólo, con vigilar que la actividad económica se desarrollara sin trabas de ninguna especie; los intereses particulares deberían mostrarse coincidentes con el interés colectivo que no sería, de esta manera,

sino la mera suma de aquellos; y éstos se satisfacerían libremente de acuerdo con la idea del orden económico natural".²⁶

La Constitución de 1857 al introducir ese principio de libre economía se da nacimiento a la actividad de la clase social nueva (la burguesía), que a la vez se formaba al amparo de esa nueva economía, pero como señala Sayeg la Constitución de 1857 no daría paso, todavía, a nuestro constitucionalismo social, si se significaría por el cariz democrático que imprimió a la totalidad de su contenido; pues el desenvolvimiento de este postulado en las experiencias por las que anteriormente había pasado la nación mexicana exigían el reconocimiento más cabal del poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

El reconocimiento de los derechos del hombre en la Constitución de 1857, se derivó no sólo en acatamiento a la dignidad humana que presentaba a esos derechos como inherentes al hombre, sino que lo fue también, porque de esa manera se limitaba a la autoridad, al reconocerlos como la base y el objeto de las instituciones sociales. El sistema federal no sólo fue recogido en la Ley del 57 porque establecía una distribución de competencias entre los poderes territorialmente considerados, sino porque mediante esa organización se realizaban de una manera más efectiva los postulados democráticos. Lo mismo sucedió por cuanto se refiere a la división de poderes; al dividirlo, el poder se limitaba, y al limitarse, garantizaba la democracia. En lo tocante al establecimiento directo de los principios democráticos, se dio a ellos el más amplio reconocimiento posible la soberanía del pueblo con la garantía del sufragio universal, y de un sistema, representativo lo más sencillo posible, a fin de no desvirtuar el principio de la soberanía del pueblo.

En esta Constitución se adoptó el sistema de gobierno republicano, representativo, federal y dividido en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Además

²⁶ SAYEG HELÚ, Jorge. Ob, cit, p. 297

se destacó la prohibición expresa de reelegir de modo sucesivo a los encargados del poder ejecutivo, tanto en lo Federal como en los estados.

La Constitución en estudio estaba integrada por VIII títulos y 120 artículos, en los primeros 29 establecía los derechos del hombre y consagraba las siguientes libertades: de enseñanza, de trabajo, de pensamiento, de petición, de asociación de comercio e imprenta.

Esta Constitución se distinguió por la amplia cobertura de los derechos del hombre, restableciendo de nueva cuenta la libertad de prensa, de ideas, de trabajo, de igualdad, seguridad y propiedad, haciendo especial énfasis a la libertad de cultos, discusión que se tratará después. En relación a estos derechos, su tratamiento abarcaban los primeros 34 artículos de la Constitución, incorporando en ellos la libertad de cultos, la cual provocó años después al país grandes beneficios económicos, aunado al establecimiento en 1860 de la Ley Juárez sobre la libertad de cultos. Por lo que respecta al capítulo de los Derechos del Hombre fue quizás el que más prestigiara a la Constitución de 1857.

Sin olvidar otros aspectos importantes que la Constitución de 1857 trató de una manera ejemplar y que más tarde se reflejarían en la de 1917, como fueron los aspectos de soberanía, del sistema federal, de la división de poderes y de la supremacía y control constitucional. Este último aspecto fue importante en la Constitución de 1857, quedando establecido el control constitucional de las leyes, y que éste control se ejercitaría a través del juicio de amparo, el cual como es de recordarse se introdujo en el Acta de Reforma de 1847, pero ahora de una forma más perfeccionada y con mayores alcances.

La Constitución de 1857 estableció la "...reglamentación de los derechos del gobernado, en especial el artículo 1º., prototipo del individualismo, que señala

los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales por lo que todas las leyes y todas las autoridades debían respetar y sostener las garantías constitucionales. En el capítulo primero consagró las garantías de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica y el procedimiento de suspensión de garantías en caso de emergencia (artículo 1 al 29). Determinó al pueblo como el titular de la soberanía nacional señalando que de él dimana el poder público y que tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (artículo 39). Estableció la forma de Estado Federal y de gobierno republicano, representativo y democrático (artículo 40). Definió el principio de la división de poderes pero suprimió al Senado de la República, por lo que el Congreso se compuso exclusivamente con la Cámara de diputados (artículos 50 y 51). El Ejecutivo fue depositado en un individuo, determinándose el periodo presidencial en cuatro años y estableciendo que las faltas temporales y absolutas serían suplidas por el presidente de la Suprema Corte de Justicia (artículos 75 a 79). Reguló el juicio de amparo con las bases que actualmente tiene (artículos 101 y 102). Contempló un sistema de responsabilidades de servidores públicos incluyendo el juicio político (artículos 103 a 108). Dispuso reglas que garantizaron la autonomía de los estados señalando las prohibiciones y restricciones inherentes a toda organización federal (artículos 109 a 116)".²⁷

La Constitución en estudio, fue una de las más importantes que tuvo el país, por terminar en esos tiempos con el poderío del clero, de las ideas aristocráticas, y por devolverle al pueblo mexicano sus derechos fundamentales, así como una forma de gobierno más equitativa y adecuada para esos años.

²⁷ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob, cit, p. 98

I. 2.9 Estatuto del Segundo Imperio (Maximiliano 1865).

Para el año de 1860, México era una nación que, pese a sus diferencias internas, se hallaba inflamada del triunfo de la Constitución y la Reforma, que apenas había alcanzado y que tan caro le había sido; y aunque se tenían en ese tiempo menos recursos para hacer frente a una invasión, se contaba con el arma más poderosa para hacerlo: el derecho.

La economía interna del país era tambaleante, ya que no había mucho dinero en la hacienda pública y para subsanar este problema se decide suspender los pagos de la deuda pública, con el fin de arreglar la hacienda nacional, pretexto que fue utilizado por España y Francia, interesando de paso a Inglaterra, para intervenir en nuestros asuntos internos.

“Los excesos cometidos durante la Guerra de Tres Años que, como en toda acción bélica, se hallaron a la orden del día, dieron pie a una serie de reclamaciones en las que los intervencionistas pretendían justificar la injerencia en nuestros asuntos. El 31 de octubre de 1861, Francia, Inglaterra, y España firmaban en Londres un convenio, por el cual se comprometían a adoptar las medidas necesarias para enviar a las Costas de México fuerzas combinadas de mar y tierra con el objeto de exigir de esas autoridades (las de México) una protección más eficaz para las personas y propiedades de sus súbditos, así como el cumplimiento de las obligaciones que la misma República tiene contraídas para con ellas”.²⁸

Las injustificadas e injustas reclamaciones aludidas por España, Francia e Inglaterra saltan a la vista; para algunos quizá la más razonable era la reclamación inglesa, aunque no dejaban de contener exigencias imposibles de cumplir. Pese a todo, el gobierno de Juárez se mostró en la mejor disposición

²⁸ SAYEG HELÚ, Jorge. Ob, cit, p. 338

de satisfacerlas, aun sacrificando algo del propio derecho y mucho de los dineros del país, a fin de evitar una guerra calamitosa.

La mira de Francia era ejercer en los asuntos interiores de México toda su influencia para imponernos un gobierno y con esto alimentar los sueños de grandeza de Napoleón III. Tratando de emular a su muy ilustre antecesor, Napoleón Bonaparte, el emperador de los franceses quiso servirse de esta expedición a México para satisfacer sus ansias de conquista; por ello, viendo que las actuaciones de España y de Inglaterra que no sólo no le hacían el juego, sino que contrariaban totalmente sus planes, se opuso terminantemente a las pláticas que sus mismos comisionados habían convenido en celebrar con el gobierno mexicano.

Después de tomada esta decisión por los franceses, el frente militar de España e Inglaterra se retiran, dejando como único enemigo intervencionista a los franceses, los que iban a sufrir un descalabro militar muy grande, al respecto Sayeg comenta: "Las hostilidades se habían roto ya, y las tropas francesas comenzaban su avance, tropiezan en Puebla, sin embargo, aquel glorioso 5 de mayo de 1862, en que las armas nacionales, brillantemente jefaturadas por el general Ignacio Zaragoza, les infligen tremenda derrota. Se trata de un revés crítico para el ejército francés, que significa el reemplazo de Lorencez por Forey. En efecto, apenas sabido el fracaso de Puebla, Napoleón III se apresta a mandar a Forey al frente de otro numeroso contingente para intensificar su campaña en México. Ya con este nuevo refuerzo, se reinicia el avance del ejército francés; y aunque muerto de tifo el general Zaragoza, cuando las mieles de la victoria le alentaban a seguir triunfando, y cuyos planes de ataque hubieran ahorrado a México, probablemente, algunos meses de cruenta lucha, no poca dificultad encontrarían en su marcha las tropas francesas."²⁹

²⁹ SAYEG HELÚ, Jorge. Ob. cit, p. 343

Sin embargo esta victoria en Puebla propició que Francia mandara a sus mejores hombres y en un año aproximadamente se suscitó la caída de Puebla, la que significaba el pase inmediato a la ciudad de México, y el gobierno se vio obligado a salir de ella; ante la inminente ocupación de la capital, el presidente Juárez al frente de su gobierno iniciaba un nuevo peregrinaje, y el 10 de junio de 1863, Forey hacía su entrada triunfal a la capital.

La idea constante de establecer una monarquía en México era acariciada ya, desde largo tiempo atrás por el partido conservador; siendo tiempos propicios para los más sobresalientes defensores de la idea monárquica, se dieron prisa en propiciar la intervención extranjera en general, y francesa en particular, haciendo el juego a Napoleón III; a la política expansionista de éste, venían como anillo al dedo al restablecimiento de la monarquía en México.

Maximiliano al llegar a México, en medio de una serie de festejos, era un reducido, aunque poderoso grupo todavía, quien lo agasajaba; sin embargo, no mucho tiempo tardó Maximiliano en darse cuenta para su desgracia que era un juguete de dos caprichos: el del emperador de los franceses y el de los jefes conservadores.

Sin embargo la educación e inclinaciones liberales de Maximiliano, le hicieron enamorarse de las Leyes de Reforma, desilusionando con esto a los jefes conservadores, al clero y a los planes del emperador francés; y en lugar de pensar siquiera en derogarlas como pretendían éstos, se apresuró a ratificarlas dictando su propia legislación al respecto. Así el 26 de febrero de 1865 decretaba la libertad de cultos.

"Por lo demás la labor legislativa de Maximiliano fue harto interesante: el 10 de abril de 1865 aparecía el llamado *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*; en él se pretendía, como forma de gobierno para nuestro país, la monarquía

moderada hereditaria; y ya bajo el nombre de Garantías Individuales se presentaba un catálogo de derechos del hombre, en el que se sancionaban la igualdad ante la ley, la seguridad personal, la propiedad, el libre ejercicio del propio culto, y la libertad de cada uno para publicar sus opiniones. El 1º. de noviembre de 1865 se expedía también un decreto en materia laboral, muy completo para su época, donde se sancionaban una serie de medidas protectoras de la clase trabajadora".³⁰

Maximiliano con su tendencia liberal, expidió una serie de leyes desfavorables al clero y cambió de su gobierno a los conservadores por los liberales moderados, lo que desconcertaba mucho al clero y a los conservadores, los cuáles se empezaban a inconformar con sus decisiones de tendencia liberal.

El Estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica, además de que no instituía propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para su gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador, el Estatuto se expidió cuando el imperio empezaba a declinar.

Aunado a la presión internacional que apoyaba a México, principalmente los países de centro y Sudamérica, se propició el aforado anuncio que hiciera el emperador de los franceses en enero de 1866 de retirar ya sus tropas de México, decisión motivada más que nada, por la fuerza de la opinión pública mundial. Aprovechando esta situación entraría de nueva cuenta a la ciudad de México el presidente Juárez el 15 de julio de 1867.

I. 2.10 La Constitución de 1917.

La Constitución de 1917 es de gran importancia, toda vez que es la que actualmente nos rige, aunque aclarando que no de forma original, ya que ha

³⁰ SAYEG HELÚ, Jorge. Ob, cit, p. 347

tenido múltiples reformas que han deformado la esencia del movimiento de 1910 e inclusive han atentado en muchas ocasiones con los derechos fundamentales de la Constitución.

Para que el pueblo de México tuviera la Constitución que actualmente nos rige, fue necesario que pasara una larga y penosa trayectoria. Para poder entender el porqué de la Revolución Mexicana, las instituciones y derechos que consagra la Constitución en estudio, es indispensable hacer una pequeña reseña de la travesía que tuvo que pasar el pueblo mexicano para llegar a entender que era una nación reconocida, con historia, cultura, riqueza, problemas que organizar y derechos que defender.

Corría el año de 1872 cuando fallece uno de los hombres más importantes en la historia de México, Don Benito Juárez (luchador incansable de sus ideas liberales, de la equidad y la sencillez), sube a la silla presidencial Sebastián Lerdo de Tejada, éste compartía las mismas ideas liberales de Benito Juárez e incorpora las Leyes de Reforma a la Constitución de 1857, creó de nueva cuenta el Senado, se otorgó el veto presidencial, siendo su gobierno no muy bien visto por la población, cuando termina su mandato, él mismo anuncia su reelección lo cual originó que lo desconocieran, al respecto el maestro Jorge Carpizo comenta: "El presidente de la Suprema Corte de Justicia, licenciado don José María Iglesias...desconoció la elección presidencial efectuada, dejó la capital y se trasladó al Estado de Guanajuato donde dictó un manifiesto asumiendo el Poder Ejecutivo. Ha sido el único golpe de Estado dado por el Poder Judicial Federal".³¹

Aunque Porfirio Díaz se preocupó por el país en general, no lo hizo en lo particular con la gente que conformaba el país, es decir con el pueblo, para

³¹ CARPIZO, Jorge. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917. 10ª ed; Ed: Porrúa, S. A. México 1997, p. 10

Jorge Carpizo la verdadera tragedia del porfiriismo se encuentra en no haber amado a los miles de campesinos y obreros que pedían ayuda.

“La situación social, económica y política de fines del siglo XIX y la primera década del XX originó la Revolución mexicana. Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían una vida llena de injusticias, pues los propietarios en lugar de explotar la tierra, explotaban al hombre. Los obreros carecían de derechos e intolerables condiciones de trabajo pesaban sobre ellos. Las desigualdades entre las clases sociales eran cada vez más profundas. La Constitución de 1857 había cedido su vigencia a la dictadura de un hombre, y el pueblo de México, por alcanzar la democracia y la justicia, empuño las armas en lo que puede llamarse la primera revolución social del siglo XX. Resultado de esa lucha fue la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, que sí recogió lo mejor de la tradición nacional, combinó el individualismo con nuevas ideas sociales, consignando en su texto la primera declaración de derechos sociales de la historia”.³²

Bajo estas condiciones de los campesinos se dio el movimiento, pero no menos grave era la situación de los trabajadores, que tenían un salario reducido, jornadas de trabajo de sol a sol, niños menores de 8 años trabajando como adultos, no tenían un día de descanso y sin protección para el trabajo, con todas estas anomalías no tardaron en brotar infinidad de huelgas, siendo las más importantes la de Cananea y Río Blanco.

Todos estos acontecimientos fueron la causa principal para que se organizaran diferentes grupos que lucharían por la defensa de los derechos del pueblo, algunos luchaban a través de las armas, y otros con las armas del derecho. Bajo este concepto surgen diversos luchadores sociales que empezaron a

³² CABALLERO, Gloria y RABASA Emilio. MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCIÓN. 11ª.ed; Ed: Miguel Angel Porrúa. LVI Legislatura. México 1997. (Constitución comentada), p. 22

revelarse en contra del régimen de Díaz, quien empieza a darle batalla es Francisco I. Madero, quien el 5 de octubre de 1916 lanza su Plan de San Luis.

Los puntos más importantes del Plan de San Luis son: 1) Se declaran nulas las elecciones efectuadas. 2) Se desconoce al gobierno de Díaz. 3) Se trata el problema agrario. 4) Se declara el principio de no-reelección. 5) El mismo Madero se declara presidente provisional de México y promete que al triunfo seguirán elecciones. 6) Señala el día 20 de noviembre para empezar para empezar el movimiento armado. 7) Promete libertar a los presos políticos. 8) Que el presidente provisional nombraría a los gobernadores provisionales y éstos convocarían a elecciones para que la voluntad del pueblo designase a sus representantes. 9) Que se tomarían las medidas necesarias para la lucha armada; y determina demostrando que la justificación del Plan está en el propio Díaz.

El Plan de San Luis se destaca primordialmente por su enfoque social, en especial en el sector de la propiedad, sin embargo la mayoría de estos puntos no iban hacer cumplidos por Madero, toda vez que su tendencia no era social, pero inserto estos rasgos de lucha social en su proyecto político sólo para allegarse de gente que comulgara con su lucha.

El verdadero fin político de Madero, (según el maestro Carpizo) se encuentra en la décimo primera conclusión de su libro que decía: procurar una transacción con el presidente, aceptando que continuara en el poder, pero cediera la vicepresidencia y parte de los curules y gubernaturas al partido antirreleccionista. De su libro se evidencia que a Madero no le interesaba la defensa del pueblo oprimido, ni mucho menos derrocar la dictadura de Porfirio Díaz, tan sólo se conformaba con una vicepresidencia y unos cuantos curules.

La lucha revolucionaria empezaría dos días antes de lo señalado en el Plan de San Luis, así el 18 de noviembre de 1910 en Puebla, el jefe de la policía entraba a catear la casa de Aquiles Serdán y éste lo recibió con un balazo en la frente, a partir de ahí empezaron a brotar diversas luchas por todo el territorio mexicano.

El partido constitucional progresista lanza la fórmula Madero-Pino Suárez para las elecciones presidenciales, rindiendo el 6 de noviembre de 1911 Madero protesta de ley ante el Congreso, como presidente de México. Una vez como presidente, Madero empezó a recibir presiones de los revolucionarios principalmente de Zapata quien al ver que no se hacía justicia a los campesinos, ni se cumplían las promesas de Madero.

Madero se enfrenta a una serie de problemas en el interior del país, empezando el 9 de febrero de 1913 la llamada *Decena Trágica*, por estar la ciudad de México diez días en constante terror, encabezando la matanza de miles de civiles el general Huerta hombre de triste memoria en la historia de México, terminando esta etapa con la aprehensión de Madero y Pino Suárez el 18 de febrero de 1913, con un saldo de 2 mil muertos y 6 mil heridos, siendo estos últimos asesinados en sus respectivas coches el 22 de febrero de 1913, todo ello maquinado por el entonces presidente Victoriano Huerta.

Como se puede observar la historia de México esta llena de traiciones, injusticias, héroes, mártires, gente inocente y gente despreciable, por eso Jorge Carpijo de una forma excelente simplifica la historia de México con la siguiente frase: "La historia de México parece una novela por lo increíble y una tragedia por lo dolorosa".³³

³³ CARPIZO, Jorge. Ob, cit, p. 32

Después de la muerte de Madero y Pino Suárez, el movimiento revolucionario cambia de nombre, ahora al de constitucionalista, Carranza entonces gobernador de Coahuila lanza un decreto desconociendo a Victoriano Huerta por ser ilegal e ilegítimo su puesto en la presidencia, esto se debía a que la Constitución de 1857 establecía que en caso de faltar el presidente subiría al poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia, sin embargo Huerta violando el orden constitucional se sienta en la silla presidencial bajo el argumento de que lo había ratificado el Senado y emprende un gobierno ilegítimo.

Con todo esto Carranza lanza su Plan de Guadalupe el 23 de marzo de 1913, el cual contenía la promesa de formular un programa social que protegiera principalmente a los obreros y campesinos, pero Carranza tuvo fuertes enfrentamientos verbales y antidiplomáticos con Zapata y Villa, toda vez que éstos últimos querían que quedara bien asegurada la reforma social del pueblo, algo a lo que Carranza no accedía con mucha facilidad, sin embargo como comenta el maestro Tena Ramírez: “ El 12 de diciembre de 1914 Carranza expidió en Veracruz las adiciones al Plan de Guadalupe...En su artículo 2º. Las adiciones disponían que el primer jefe expediría y pondría en vigor, durante la lucha, todas las leyes encaminadas a restablecer la igualdad entre los mexicanos: leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras que injustamente le fueron quitadas; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general, proletarias; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los Código civil, penal y de comercio.”³⁴

³⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1908-1985. 13ª ed; Ed: Porrúa, S.A. México 1985, p. 808

Venustiano Carranza en cumplimiento de las adiciones al Plan de Guadalupe (12 de diciembre de 1914), con el carácter de primer jefe del Ejército constitucionalista había expedido leyes nacidas de los anhelos revolucionarios: La Ley del Municipio Libre y la del Divorcio (25 de diciembre de 1914); la Ley Agraria (6 de enero de 1915), la de Reformas al Código Civil (29 de enero de 1915) y la de abolición de las tiendas de raya (22 de junio de 1915), con todas estas leyes y adiciones al Plan de Guadalupe se empezaban a conformar las bases de la Constitución de 1917, aunado a que en lo militar el general Obregón excelente estratega se había encargado de las tropas villistas y zapatistas, lo que hacía más propicio para que el 14 de septiembre de 1916 Carranza lanzara un Decreto reformativo a algunos artículos del Plan de Guadalupe, sin embargo lo más importante de este decreto es que contenía la convocatoria para un Congreso Constituyente, el cual habría de instalarse en la ciudad de Querétaro el 21 de noviembre de 1916, para el 1º de diciembre de ese mismo año Carranza entrega al Constituyente su proyecto de Constitución reformada, se habló al principio de una reforma a la Constitución de 1857, porque nadie quería transgredir o mucho menos acabar con esas instituciones y logros que contenía la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma, por eso Carranza manda su proyecto reformativo, teniendo dos meses los Constituyentes para estudiar esas reformas, sin embargo los diputados en su distintas materias, ya sea en relación a la educación, a la libertad de ideas, al trabajo, a la tierra y derechos agrarios, notaron que la iniciativa de Carranza era débil y no llenaba las aspiraciones del movimiento y mucho menos, no otorgaba esos derechos por los que tanta sangre se había derramado, las sesiones eran duras, pero sin perder tiempo en otras cosas se dieron a la tarea de otorgarles más derechos a los ciudadanos, derechos ganados a pulso de bayoneta y de pérdida de los seres queridos.

“El proyecto de Carranza sufrió importantísimas modificaciones, de tal modo que la Constitución que promulgó el 5 de febrero de 1917, es, no una reforma a

la de 1857 –aunque de ella herede principios básicos, como son: forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales-, sino una nueva ley, que olvidando los límites del derecho constitucional clásico y vigente entonces en el mundo, recogió en sus preceptos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dio forma y creó instituciones que los realizaran en la vida futura del país”.³⁵

Para la mañana del 31 de enero de 1917, estaba concluida y firmada la Constitución, rindiendo protesta de guardarla y respetarla los diputados y Carranza, siendo promulgada el 5 de febrero de 1917 y entrando en vigor el 1º de mayo de 1917.

Es por eso que actualmente la mayoría de los doctrinarios sostienen que la Constitución de 1917 es una nueva Constitución a la de 1857, para Jorge Carpizo los motivos de esta idea son "porque para realizar reformas a una Constitución no se nombra un constituyente, sino que se sigue el procedimiento que ella misma marca, y al no seguirlo se esta rompiendo con esa Constitución, aunado a que contiene rasgos político-sociales".³⁶

Los mexicanos tuvimos el honor de haber tenido la primera Constitución de corte social, que consagrara garantías de las llamadas sociales a favor de los mexicanos, sin embargo después de entrada en vigencia sufrió múltiples críticas por parte del clero, del propio Villa y de muchos personajes de la historia de México que dolidos por no ver configurados sus intereses personales se dedicaron a criticarla sin fundamento y sin razón. Sin embargo la Constitución de 1917 si no fue una Constitución ideal, si fue aquella que dio al pueblo mexicano una pequeña retribución por su lucha y sus ideales convertidos en normas jurídicas.

³⁵ CABALLERO Gloria y RABASA Emilio. Ob, cit, p. 25

³⁶ CARPIZO, Jorge. Ob, cit, p. 111

C A P Í T U L O I I .

EL BANCO DE MÉXICO, SUS ORÍGENES Y SU TRANSFORMACIÓN.

En el presente capítulo se estudiará la trayectoria que se derivó para la consolidación del Banco de México, la que se divide en dos vertientes principalmente. La primera, consistente en la problemática económica que significaba la creación de un Banco único de emisión en nuestro país. La segunda, referente a los problemas legislativos que propició el sólo hecho de contemplar la creación de un Banco Central. Todos estos acontecimientos surgieron a partir del año de 1916, fecha en que se empezaron a forjar las bases y lineamientos para la constitución del Banco de México.

Se dará seguimiento a toda la trayectoria legislativa que se suscitó para la consolidación del Banco de México y de su ley reglamentaria, en donde se observan serias dificultades que tuvieron que resolver los Diputados Federales, para establecer los principios y bases que fueron pieza fundamental para el actual Banco de México.

Una vez constituido el Banco de México en el año de 1925, se dieron diversos factores de índole político y económico que propiciaron cambios en su legislación, así como serias transformaciones en su naturaleza jurídica y por ende, en su estructura orgánica, en sus fines y funciones, cambios que generaron beneficios y en otros casos graves perjuicios para la economía del país.

II. 1. PRIMEROS PASOS HACIA EL BANCO ÚNICO DE EMISIÓN:

Para poder hablar de los primeros pasos de camino para la consolidación de un Banco único de emisión en México, es necesario trasladarnos a los primeros años del siglo pasado, por ahí de 1915-1916, en donde la situación de los Bancos era muy variada, sin una homogeneidad en cuanto al formato, denominación y valor de la moneda en México, aunado a la múltiple existencia de Bancos de emisión.

II. 1.1 Proyecto de unificación de la circulación fiduciaria en 1916.

Este proyecto de unificación surge por la necesidad de establecer mayor seguridad en el país, toda vez que para esos años existían demasiados Bancos emisores de billetes y monedas, por lo que circulaban diferentes tipos de billetes y monedas en el país.

Esta pluralidad de Bancos emisores de billetes, no se formaron de la noche a la mañana, su antecedente más remoto lo encontramos en el "Banco de Londres y México", fundado en México en 1864, al respecto de la conformación de este primer Banco, Antonio Manero gran conocedor de esta materia nos comenta: "En 1864 se fundó en México el primer Banco propiamente dicho con facultad de emitir billetes y fue una sucursal de un Banco Inglés que se registró en la capital mexicana, cuando estaba invadida por las fuerzas francesas y vigente el Código de Comercio de 16 de mayo de 1854. Su denominación fue Banco de México, Londres y Sudamérica".³⁷

A partir del establecimiento y funcionamiento del Banco de Londres y México, empezaron a proliferar infinidad de Bancos de emisión de billetes. Toda esta confusión bancaria e inseguridad jurídica en relación a la emisión de billetes y por ende de la falsificación de los mismos, se agudizó en la época de la

³⁷ MANERO, Antonio. LA REVOLUCIÓN BANCARIA EN MÉXICO 1865-1955. Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación. México 1957, p. 7

Revolución, lo que originó que para el año de 1910 se encontraran operando 24 Bancos de emisión de billetes, los cuales eran Banco Nacional de México, de Londres y de México, de Aguascalientes, Coahuila, Minero de Chihuahua, de Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Mercantil de Monterrey, de Morelos, Nuevo León, Occidental de México, Oriental de México, Peninsular Mexicano, de Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Mercantil de Veracruz, y de Zacatecas.

La idea de unificar a todos los Bancos emisores de dinero era necesario, sin embargo el proyecto generaría en la comunidad bancaria diversas reacciones, toda vez que estaban de por medio muchos intereses de tipo económico y político, como una forma de saber el Gobierno Federal que sector de la comunidad bancaria apoyaba esta idea, decide lanzar el 1º de noviembre de 1915 una encuesta, en la que preguntaba a todos los representantes de los principales Bancos establecidos en México, cuál era su opinión en relación a los puntos siguientes:

I.- Modo más rápido y prudente de llegar a la unificación de la circulación fiduciaria de la República, mediante el establecimiento de un Banco único de emisión.

II.- Modo más conveniente de liquidar los Bancos de emisión, teniendo en consideración en primer término, los intereses de la Nación en relación con los de los Bancos de emisión.

III.- Modo más conveniente, sobre la base del interés nacional, de retirar de la circulación los billetes de los Bancos de emisión.

IV.- Manera conforme a la cual tanto los Bancos que conservan sus concesiones, como algunos de los que las pierdan, pudieran aportar sus elementos a la formación de un Banco único de emisión.

La opinión que usted emita sobre las cuestiones que anteceden, deberá ser enviada por escrito a la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, antes del día 8 del corriente mes...³⁸

Para el año de 1916 la circulación monetaria en México estaba compuesta por dos elementos, los billetes del Gobierno y los billetes de los Bancos. La cantidad de billetes de Banco —comenta Antonio Manero— en circulación era de 200 millones aproximadamente y la de billetes constitucionalistas en circulación era de 500 millones de pesos. Por lo que el Presidente Venustiano Carranza y el entonces subsecretario de Hacienda Rafael Nieto intentaron unificar el sistema de circulación de dinero en México, designando a Don Antonio Manero para estudiar la creación de un Banco único de emisión, este último propuso un "Proyecto de Unificación de la Circulación Fiduciaria" en el año de 1916, la tarea no era fácil, y mucho menos en esos años de agitada lucha social y económica, Antonio Manero comenta como se iba a lograr esa unificación: "Con tales antecedentes, la Comisión sugería constituir un depósito de setenta y cinco millones con el metálico existente en los Bancos y que como antes se ha dicho, podía ser algo mayor sin pasar de ochenta millones, y el Gobierno podía ir aumentando paulatinamente, o desde luego ese fondo hasta el de cien millones que garantizaran una nueva emisión de billetes infalsificables con los cuales, como vehículo de conversión, se redimirían todos los billetes circulantes".³⁹

Las dificultades para la realización de este proyecto fueron muchas, una de tantas era la imposibilidad del Gobierno para obtener por la vía pacífica el metálico de los Bancos y la evidente pérdida para los tenedores de billetes de Bancos y de billetes constitucionalistas.

³⁸ LEGISLACIÓN SOBRE EL BANCO DE MÉXICO. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Dirección General de Crédito. México 1958, p. 12

³⁹ MANERO, Antonio. EL BANCO DE MÉXICO. Sus orígenes y fundación. Impresos: F. Mayans, New York 1926, p. 145

Con todas estas desventajas se frustraba el primer proyecto de unificación de la circulación en México, sin que este fracaso fuera decisivo para la estabilidad económica, toda vez que como se expondrá a lo largo de este capítulo, la lucha para llegar a consolidar un Banco único de emisión fue larga y constante.

II. 1.2 El Primer Proyecto para el Banco Único de Emisión.

Una vez establecido el proyecto de unificación de la circulación monetaria en México, el paso siguiente y el objetivo principal, era el de establecer un Banco único de emisión.

Sobre el primer proyecto de un Banco único de emisión en México, éste establecía que debería tener como condiciones indispensables para su óptimo funcionamiento, la de concretarse a las operaciones que están permitidas a los Bancos Centrales, de acuerdo con la experiencia de los Bancos de otros países, principalmente europeos y con los principios más modernos de la economía bancaria, dejando a los actuales o a nuevos Bancos las operaciones competentes a los Bancos refaccionarios, comerciales o de descuento únicamente. El Banco –apunta Manero- se formaría con un capital de doscientos millones de pesos, de los cuales la mitad debería ser cubierta en metálico por suscripción pública, y la otra mitad representada por los cien millones que la Tesorería tenía depositados como garantía de los cuatrocientos millones circulantes en billetes infalsificables.

Así las cosas, para el año de 1917 el Presidente de aquel entonces Venustiano Carranza autoriza mediante Decreto de fecha 25 de julio de 1917 (publicado el 1º de agosto del mismo año) a conseguir un empréstito por cien millones de pesos, para la fundación del Banco único de emisión; el citado Decreto en su texto original establecía: "Se autoriza al Ejecutivo para conseguir, ya sea en el interior o en el exterior, un empréstito hasta por la cantidad de cien millones de pesos oro, destinados a la fundación del Banco Único de Emisión de la

República Mexicana, y para estipular términos, condiciones de pago, etc., pero cualesquiera arreglos que celebre deberá someterlos al Congreso de la Unión para su aprobación, antes que se lleven a cabo, a fin de que éste los tome en consideración al estudiarse la Ley de Organización del Banco Único de Emisión."⁴⁰

Los beneficios de establecer en esos años un Banco único de emisión, era el de emitir billetes únicos para todo la República, con arreglo a sus propios estatutos, teniendo la obligación de retirar con dicha emisión los demás billetes para poder lograr con esto, una seguridad jurídica bancaria y a su vez social, al existir una sola emisión de billetes, dependiente de un solo Banco, garantizada con una existencia metálica y colocada en vías de poder prosperar en su crédito, de acuerdo con el sano manejo de la institución que le dé origen y con la prudencia de las leyes que haya creado esa institución.

En ese tiempo todo estaba saliendo bien, como se tenía planeado y como se suponía era lo mejor para una estabilidad económica, aunado a la feroz decisión de Venustiano Carranza, que en esos años le dio un impulso y una fluidez al movimiento constitucional, así como el de establecer un Banco único de emisión. Es de notoria relevancia que la actividad legislativa vía Decretos, se le daba con gran facilidad a Venustiano Carranza, sin embargo aunque sus ideas e ímpetu eran grandes, su lucha por establecer un Banco único de emisión se veía distorsionada y en muchos casos amenazada por otros intereses políticos.

II. 1.3 La liquidación del antiguo Sistema Bancario (15 de septiembre de 1916).

Para poder lograr la unificación de toda la circulación en México, así como el establecimiento de un Banco único de emisión, se requería además de un

⁴⁰ LEGISLACIÓN SOBRE EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit., p. 13

proyecto, liquidar a esos Bancos emisores de billetes, para lo cual se debería crear un Consejo de Incautación.

La liquidación del sistema bancario se inició con fundamento en la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, sin embargo esa liquidación sufrió una orientación totalmente diversa desde el 15 de septiembre de 1916 "...con un Decreto del encargado del Poder Ejecutivo, Don Venustiano Carranza, sosteniendo que las facultades del Congreso de la Unión están limitadas por las disposiciones prohibitivas de la ley fundamental, y que no estando en aquellos momentos en ejercicio el Poder encargado de declarar la anticonstitucionalidad de las leyes en forma judicial y estando el Poder Ejecutivo en la obligación de cumplir la Constitución del país, competía al encargado del mismo declarar la abrogación de las leyes y de las concesiones anticonstitucionales, entre las cuales estaban las concesiones otorgadas a los Bancos de emisión y las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, por virtud de las cuales las propias instituciones, sin compensación alguna a favor del Estado, disfrutaban del monopolio de emitir billetes en cantidades mayores a la suma de la reserva metálica. Por lo tanto el mismo Decreto de 15 de septiembre de 1916 , abrogó las leyes que autorizaban concesiones a los Bancos de emisión y las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897...."⁴¹

Con el Decreto del 15 de septiembre de 1916, lo que se originó fue una abrogación a las leyes que por criterio unilateral del Poder Ejecutivo eran inconstitucionales, eliminando con esto el sistema de liquidación de los Bancos emisores de dinero, dando con este Decreto un plazo de sesenta días a contar de la fecha de su promulgación para que aumentaran sus reservas metálicas hasta cubrir la totalidad de los billetes en circulación, ordenando a los Bancos que cualquier operación o trámite que realizaran debería ser autorizado

⁴¹ MANERO, Antonio. EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, p. 165

previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con esas facultades, esta Secretaría procedió inmediatamente a nombrar por cada Banco de emisión, un Consejo de Incautación.

“Al Consejo de Incautación se le dieron facultades para vigilar la conservación de las especies metálicas; para ejecutar toda clase de operaciones con objeto de conservar los intereses del Banco y para liquidar la institución, previa autorización de la Secretaría de Hacienda... El cambio de táctica que este decreto inició, no parece haber sido tan favorable como la Revolución lo hubiera deseado; las concesiones de los Bancos quedaron tácitamente en vigor y el Gobierno siguió tratando prácticamente con los propios Bancos como entidades legales regidas por sus concesiones, contratos o leyes primordiales, hasta que una ley les devolvió posteriormente su personalidad jurídica. Naturalmente el Gobierno del Presidente Carranza tuvo que seguir después el curso que la nueva orientación indicó y en 14 de Diciembre del mismo año expidió otro Decreto que señalaba la obligación y forma de liquidación de aquellos Bancos cuyas existencias metálicas no hubiesen llegado a la proporción requerida...”⁴²

El Consejo de Incautación era el encargado de vigilar el aumento o disminución del metal en los Bancos, para poder dar aviso a la Secretaría de Hacienda y ésta autorizaba la quiebra de ese Banco. De acuerdo con este nuevo Decreto del 14 de Diciembre de 1916 se declaraba la liquidación de los Bancos de emisión que no hubiesen completado sus reservas a una suma igual al monto de sus emisiones de billetes, conforme a las bases que contenía el Decreto de fecha 15 de septiembre de 1916, teniendo los Consejos de Incautación la tarea de liquidar el activo y pasivo de los Bancos respectivos, previa autorización de la Secretaría de Hacienda.

⁴² MANERO, Antonio. EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, p. 167

La situación general del país, los momentos sociales y los mecanismos creados para liquidar a los Bancos, propició el fracaso de este proyecto, ante esta situación de liquidar judicialmente a los Bancos emisores, el Gobierno en respuesta a esto, lanza un nuevo Decreto de fecha 6 de abril de 1917, estableciendo éste la liquidación administrativa de los Bancos de emisión que se habían hecho merecedoras a su liquidación. Con este nuevo Decreto el Ejecutivo lo que hacía era modificar el artículo 5º. del Decreto del 14 de Diciembre de 1916, esta modificación a ese artículo ordenaba que todos los Bancos que se encontraran en estado de liquidación, serían liquidados, pero administrativamente solamente.

Con esta ficción de la liquidación de los Bancos, el pueblo se mostró incrédulo ante el valor del papel moneda y aún más éste llegó a carecer de poder adquisitivo, teniendo con esto el Gobierno Federal problemas de recursos económicos, contando como fuentes de ingresos sólo las aduanas y el petróleo.

Lo que hizo el Gobierno del Presidente Carranza fue lo que hubiera hecho cualquier Gobierno del mundo en similares circunstancias; tomar el dinero de donde lo hubiera. Con esta frase se entiende que el Gobierno de Carranza acudió al dinero que tenían todos los Bancos, argumentando una necesidad nacional, lo cual fue necesario para poder solventar un poco los gatos del país en esa época.

II. 1.4 La devolución de los Bancos Incautados (31 de enero de 1921).

A la caída del Gobierno de Venustiano Carranza en el año de 1920, los Bancos que habían sido liquidados administrativamente presentaban un gran problema para el país, por lo que la Secretaría de Hacienda asumió el asunto de los Bancos intervenidos, desplazando con ello a los Consejos de Incautación y a la Comisión Monetaria.

Recordemos que al terminar el mandato constitucional de Venustiano Carranza, asume la presidencia Alvaro Obregón, quien no se iba a ocupar de los asuntos de los Bancos, sino hasta el año de 1921, en donde lanzaba un Decreto estableciendo la liquidación de los Bancos incautados y la devolución de algunos de ellos, devolviéndoles su personalidad jurídica que el Decreto de 14 de diciembre de 1916 les había suprimido.

Los mecanismos, requisitos y efectos de este Decreto de Obregón fueron precisados en el Decreto formulado en fecha 31 de enero de 1921, este Decreto establecía que los representantes legítimos de los Bancos que desearan acogerse al beneficio de la Ley deberían presentar a la Secretaría de Hacienda una solicitud por escrito, acompañando los documentos que acreditaran que, de acuerdo con las disposiciones del Código de Comercio, de la escritura social y de los estatutos del Banco, estaba legalmente constituido su Consejo de Administración y designado su gerente o director. Dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se hubiese recibido la solicitud, la Secretaría de Hacienda haría saber al solicitante en cuál de ciertas clases establecidas estaba comprendido su Banco.

Las clases establecidas eran tres:

- 1ª. Bancos cuyo activo fuera superior al pasivo, cuando menos en un 10 por ciento.
- 2ª. Bancos cuyo activo excediera al pasivo en una proporción menor de 10 por ciento.
- 3ª. Bancos cuyo activo no bastara a cubrir su pasivo.

La clasificación realizada por la Secretaría de Hacienda fue importante para poder determinar las medidas administrativas necesarias para la devolución de los Bancos incautados, pero sólo de aquellos que se ubicaran en las dos primeras clasificaciones, dando a conocer esta devolución en el Diario Oficial,

por medio de tres publicaciones e inscribiendo tal resolución en el Registro de Comercio. Los Bancos que se ubicaran en la tercera categoría eran liquidados, con la diferencia de que esta liquidación ya era de carácter judicial.

II. 1.5 Leyes decretadas hasta la inauguración del Banco de México (1925).

Las muy diversas modificaciones que se establecieron a los Decretos Bancarios fueron de gran trascendencia para el establecimiento de la legislación bancaria en México. Las leyes más importantes surgieron después del Decreto de fecha 31 de enero de 1921 el cual establecía la devolución de los Bancos incautados, hasta la inauguración del Banco de México en 1925.

Para hablar de las leyes decretadas hasta la inauguración del Banco de México, Antonio Manero comenta: "siendo Secretario de Hacienda el Ing. Don Alberto Pani, han sido la Ley de Moratoria para los deudores hipotecarios de los Bancos Hipotecarios de 31 de Mayo de 1924; la Ley levantando el moratorio establecido para los Bancos refaccionarios expedida en el mismo 31 de Mayo; la Ley sobre Bancos Refaccionarios de 30 de octubre de 1924; la Ley de suspensión de pagos de Bancos o Establecimientos Bancarios de 21 de agosto de 1924; el Decreto creando la Comisión Nacional Bancaria de 29 de diciembre de 1924; la Ley de reorganización de la Comisión Monetaria del mismo 30 de diciembre, y la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios decretada el 21 de marzo de 1925; además de la importante y capital Ley del Banco de México."⁴³

La mayoría de estas leyes ayudaron para liquidar en su totalidad a los Bancos de emisión, ayudando con ello al mejor y más rápido establecimiento del Banco de México, el cual es el único facultado para emitir billetes. Antonio Manero señala que desde 1915 dejó de circular el dinero de los diversos Bancos.

⁴³ MANERO, Antonio. EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, p.p 178 y 179

II. 2. ORÍGENES LEGISLATIVOS (1917-1919):

Los orígenes legislativos para la creación del Banco de México comienzan en el Estado de Querétaro en el año de 1917, año en que se estaban debatiendo numerosos diputados sobre la nueva Constitución que estaba a punto de regir en el País, con principios liberales y democráticos.

II. 2.1 El artículo 28 constitucional.

Uno de los numerosos debates que sostuvieron los constituyentes de 1916-1917, fue el relativo al artículo 28 constitucional, el cual contemplaba una serie de actividades que se consideraban exclusivas del Estado, y que no eran consideradas como monopolios, entre ellas se encontraba la referente a la acuñación de moneda. Este proyecto del artículo 28 constitucional estaba lleno de espíritu liberal, contemplando la exclusividad del Estado para la acuñación de moneda.

El primer párrafo del proyecto original del artículo 28 constitucional, estaba de la siguiente manera:

“En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, y a los privilegios que por determinado tiempo se concederán a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos.”⁴⁴

⁴⁴ ROSAS NAVARRETE, Raúl. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ilustrada con la reseña gráfica del Congreso Constituyente (1916-1917). Ed: Gupy, S. A. México 1983, p. 159

Sin embargo, este adelanto era poco para las expectativas que se habían contemplado en las mentes de los constituyentes de Querétaro, por lo que tendrían que pasar muchas propuestas, reformas y adiciones para que se aprobara en forma definitiva.

II. 2.2 Dictamen sobre el artículo 28 Constitucional.

La Comisión dictaminadora encargada de redactar el artículo 28 de la Constitución, se encontraba satisfecha en relación a los términos en que se había redactado el artículo en estudio, sin embargo y por fortuna de las necesidades del país, el ilustre diputado Dn. Rafael Nieto presentó a la Comisión dictaminadora una iniciativa tendiente a reformar el artículo 28 en el sentido de que se incluyera entre monopolios exclusivos de la Federación, el relativo a emitir billetes por medio de un solo Banco que controlaría el Gobierno Federal.

Don Rafael Nieto funda su iniciativa de reforma en diversos aspectos; el primero que involucra un punto de vista financiero, el diputado Rafael Nieto con gran visión respecto a los Bancos de emisión sostuvo que la centralización del crédito en lo que respecta a Bancos de emisión, tiene ventajas importantes en los momentos difíciles cuando el saldo de la balanza comercial le es adversa a un país, toda vez que si se trata de un Banco Central que concentre las especies metálicas, se podrá en forma más fácil y eficiente acudir al remedio de tales emergencias; el segundo aspecto es desde un punto de vista económico-político estableciendo que la ventaja en este rubro es en relación a que un Banco único, en estrecha relación con el Tesoro público, los valores pertenecientes al Gobierno pueden estar disponibles en todo momento para sufragar las necesidades del mercado, apuntando de forma ventajosa que en cualquier grave emergencia, el Gobierno contará con el crédito público en forma más amplia y expedita.

En aquella época, esa iniciativa fue importante e incluso revolucionaria, tan así fue, que la Comisión acoge la iniciativa y la adiciona al primer proyecto del artículo 28 constitucional, sin embargo, en la actualidad esa iniciativa resultaría un obstáculo a la autonomía de todo Banco Central y un golpe fuerte a la economía nacional, por tener que estar obligado el Banco Central a otorgar prestamos al Gobierno Federal.

II. 2.3 Términos definitivos del artículo 28 constitucional.

Los términos definitivos en que el artículo 28 fue incorporado a la Constitución de 1917, fue ya con la iniciativa propuesta por el Diputado Rafael Nieto, quedando este artículo en los siguientes términos:

"Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radio telegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco, que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionistas de alguna mejora..."⁴⁵

Es claro de notar que sólo se transcribió el primer párrafo, el cual contiene lo referente a la creación de un solo Banco que será el encargado de emitir billetes y monedas, sin que esta actividad no constituya monopolio, quedando el Gobierno Federal como vigilante y controlador de dicho Banco. Del texto original del artículo 28 de la Constitución de 1917, se observa que fueron recogidos los criterios del Diputado Rafael Nieto en el sentido de establecer un

⁴⁵ MANERO, Antonio. EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, p. 187

Banco único de emisión de billetes, pero que éste Banco estuviera controlado, o quizá quiso decir supeditado a las ordenes del Gobierno Federal. Sin embargo se aprecia la gran diferencia de este primer artículo 28 constitucional, con el que actualmente nos rige, el cual contiene un criterio muy diferente al de los Constituyentes de 1916-1917.

II. 2.4 Un punto de vista político y uno financiero.

La Comisión encargada de discutir y aprobar el proyecto del artículo 28 constitucional, también tenía la tarea nada fácil de elaborar las bases para la creación del Banco único que contemplaba el proyecto del artículo 28 constitucional.

Algunos Diputados veían en la creación del Banco único una forma de poderse librar de los demás Bancos que en esos días estaban vigentes y emitiendo dinero de muy diversa denominación, con diferentes características, etc. Para otros era el momento propicio para reforzar la madurez del país en el plano internacional, demostrando al mundo que ya estaba suficientemente estable y fuerte económicamente el país para tener su propio Banco Central que emitiera billetes y por ende, homologar la circulación fiduciaria en México.

Para otros constituyentes, la creación de un Banco Central era un verdadero impulso a la política mexicana, manifestando que el Gobierno tiene el deber de instituir Bancos para él, que tiendan a consolidarlo y apoyarlo en los momentos difíciles, el principal promotor de un Banco Central para fortalecer la política mexicana fue el Diputado Espinosa, el cual tuvo una magnífica intervención en la sesión correspondiente a la elaboración del artículo 28 constitucional.

Contrario al punto de vista político, se interpuso el punto de vista financiero representado principalmente por el Diputado Zavala, el que manifestó que era necesario la creación de un Banco único de emisión, para que el Gobierno

Federal tenga la opción de poder obtener del Banco Central préstamos sin intereses, esto sería en compensación —decía el Diputado Zavala— de las ventajas que le concedamos al Banco de Central y que éste le conceda al Gobierno préstamos sin intereses o con un interés irrisorio.

Estas ideas fueron las que prevalecieron en el Congreso de Querétaro para la aprobación del artículo 28 constitucional y por ende, para las bases de la creación del Banco único de emisión, pero estas ideas no eran equivocadas y sí muy adelantadas para aquella época, ya que lo que pensaban los constituyentes de Querétaro, años después lo afirmarían muchos doctrinarios de finanzas como Sayers que en el mismo sentido que los constituyentes de Querétaro comenta: "Las cuestiones constitucionales de la naturaleza de la subordinación de un Banco Central al estado no sólo se basa en la sujeción general de sus directores, como ciudadanos, a cualesquiera leyes que el estado decida imponer. Se basa también en una tradición firmemente arraigada en todos los países, lo mismo democráticos que despóticos, de que el estado debe imponer algunas leyes que regulen los medios del Banco Central... O el Estado puede decir que el Banco Central debe subordinar todos sus propósitos a proveer al Gobierno con las sumas de dinero necesarias para financiar actividades gubernamentales: entonces, el Banco Central no tiene alternativa: debe financiar al Gobierno en la mejor forma posible."⁴⁶

La idea de que el Banco Central debía servir a las necesidades y cubrir los errores del Gobierno, se fue desvaneciendo afortunadamente a partir del año de 1920, por lo que para ese entonces, aunque ya estaba aprobado el artículo 28 de la Constitución mexicana, todavía no estaba constituido el Banco de México, por lo que la discusión sobre las funciones y naturaleza de éste Banco todavía no terminaban.

⁴⁶ SAYERS, Richard. LA BANCA MODERNA. Versión española de Daniel Costo Villegas. 2ª ed; Ed: Fondo de Cultura Económica. México 1945, p. 77

II. 2.5 La primera iniciativa de Ley del Banco Único de Emisión en 1917.

La primera iniciativa de Ley del Banco único de emisión fue enviada el día ocho de diciembre de 1917 a la XXVII Legislatura por el Presidente en turno en esos tiempos Don Venustiano Carranza, estando como Secretario de Hacienda y Crédito Público Don Rafael Nieto.

La iniciativa estaba encaminada principalmente a eliminar las dificultades que en esos años vivía el país por estar en circulación pura base metálica, es decir únicamente monedas, creyendo Venustiano Carranza que al introducir papel moneda en circulación se eliminaría la pobreza en México y se aseguraría el éxito del nuevo sistema bancario, como lo dice en su iniciativa que en su parte conducente señala: "El Ejecutivo a mi cargo ha venido palpando, desde hace un año, las serias dificultades que entraña un régimen monetario exclusivamente a base metálica; pero, sin embargo, no había considerado oportuno que, sin recursos del exterior, se estableciera el nuevo Banco de emisión en razón de que, para no poner en peligro el éxito de la nueva institución bancaria, era preciso iniciar sus operaciones sobre bases firmes, contando con una cierta normalización de los ingresos y egresos del Gobierno de la República..."⁴⁷

Pero la iniciativa del Presidente Carranza no sería fácil de aprobar por parte de los legisladores, toda vez que era un paso decisivo en la historia bancaria de México.

II. 2.6 Banco de Estado o Banco Privado.

Tras la propuesta de Don Venustiano Carranza, se iniciaron fuertes debates en relación a la naturaleza jurídica, funciones y capital con que iba a contar el Banco Central, y uno de los puntos en cuestión por parte de los legisladores era el referente a decidir sobre la independencia o dependencia del Banco Central para con el Gobierno.

⁴⁷ MANERO, Antonio. EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, p. 204

En ese mismo orden de ideas, el Poder Ejecutivo encabezado por Venustiano Carranza estudió las ventajas y desventajas de dotar al Banco Central con una personalidad jurídica de sociedad anónima, con participación directa de los particulares; o bien establecerlo en forma oficial, manejado exclusivamente por conducto del Estado. El Ejecutivo por más que trataba de ser imparcial respecto a las dos vertientes señaladas, se inclinaba por la primera, manifestando que era una oportunidad para que los particulares participaran en la formación del capital del Banco, pero que éste sería manejado exclusivamente por el Gobierno y que la nación era responsable absoluta de las operaciones que el Banco realizara.

En la iniciativa también se trataba el tema de su denominación y sus funciones primordiales, en ese sentido Manero comenta: "La iniciativa se pronunciaba por que se llamara El Banco de la República Mexicana y con facultades para ejercer las funciones generales que a un Banco de emisión y descuento corresponden, además de sus funciones como agente del Gobierno en todas sus operaciones financieras, prohibiéndosele efectuar operaciones que, por su naturaleza, correspondieran a instituciones de índole diversa."⁴⁸

El Banco Central estaría facultado de una serie de privilegios, entre los cuáles se encuentra el carácter meramente oficial del cual gozaba, estaría exceptuado del pago de toda clase de impuestos, lo mismo que se considerarían sus créditos de carácter preferente, a excepción de los fiscales.

II. 2.7 El criterio del Congreso sobre la primera iniciativa del Banco (1917).

Después de fuertes y largos debates el Congreso recibió con entusiasmo la iniciativa del Ejecutivo, pero con modificaciones en relación a la naturaleza del Banco, si esta era totalmente dependiente del Gobierno Federal, tanto en sus

⁴⁸ MANERO, Antonio. LA REVOLUCIÓN BANCARIA EN MÉXICO. Ob, cit, p. 147

fondos como en el manejo del mismo, o si se permitiría la participación de particulares.

Al respecto el Diputado Juan Zubarán Capmany manifestó en la tribuna legislativa que era necesario permitir la participación de los particulares y proponía al Banco como una sociedad anónima, en virtud de que tomando parte el capital privado en la organización del Banco, la presencia de los accionistas en el cuerpo directivo de la institución significaría una garantía moral, aportación de mayor crédito al Banco, así como mayor sensibilidad a las necesidades colectivas.

En la sesión del 10 de enero de 1918 se dispensaron trámites y se imprimió el dictamen, pero ahí permaneció sin llegar nunca a discutirse, no obstante que la siguiente XXVIII legislatura lo turnó a nuevas Comisiones, cuyo dictamen no difirió en nada al rendido por la Comisión de la anterior legislatura.

II. 2.8 Retiro de todas las iniciativas.

La vida del país fue enmarcada de grandes necesidades presupuestales, inestabilidad política y administrativa hicieron que tales proyectos no llegaran a tomar el carácter de leyes, y pasado el tiempo llegaron a creerse poco convenientes, de tal manera que el Ejecutivo creyó conveniente retirar las mencionadas iniciativas del Congreso con objeto de adaptarlas a las nuevas necesidades que estaba viviendo el país.

Para efecto de retirar las iniciativas, el 12 de septiembre de 1919 el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados un escrito manifestándoles que algunas de las ideas desarrolladas en las iniciativas habían sufrido un cambio radical con el tiempo transcurrido hasta la fecha, por lo que en lo tocante a los proyectos del Banco de la República Mexicana había la imprescindible necesidad de

modificarlos en concordancia con el momento actual de esos años y también pensando en el futuro para su posible mejoramiento.

Para ello el Ejecutivo lanza su resolución en la que retira su iniciativa de ley para el establecimiento del Banco único de emisión con fecha 12 de septiembre de 1919 que en su parte conducente señalaba:

"En virtud de lo anterior y por acuerdo del ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, manifiesto a la honorable Cámara de Diputados que el Ejecutivo retira las iniciativas enviadas a ella sobre creación del Banco de la República y Régimen de Instituciones de Crédito, en la inteligencia de que en breve plazo volverán a ser presentadas con la exposición de motivos en que se pomenorice el resultado de las modificaciones estudiadas en una y otra."⁴⁹

De la citada resolución se evidencia la notoria esperanza que tenía el Ejecutivo de poder reestructurar sus iniciativas, pero también se refleja la objetividad del Ejecutivo, al reconocer la situación económica del país y considerar que no era el momento propicio para la consolidación de un Banco Central; sin saber el Ejecutivo, representado en esos años por Venustiano Carranza, que con esa medida se cerraría el primer periodo de acción legislativa para la creación del Banco único de emisión, siendo pocos meses después el gobierno del Presidente Carranza derrocado por la rebelión encabezada por los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

II. 3. CONSOLIDACIÓN DEL BANCO DE MÉXICO Y SU TRANSFORMACIÓN:

Tras el retiro de las iniciativas de creación del Banco Central y de otras iniciativas, se llegó a pensar en que la aparición de un Banco único tardaría quizá de forma indefinida, toda vez que el Gobierno que apoyaba tal iniciativa había sido derrocado y con ello sepultados sus proyectos. Sin embargo con el

⁴⁹ LEGISLACIÓN SOBRE EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, pp. 37 y 38

Gobierno del General Obregón las cuestiones del Banco único se fueron otra vez encausando, sin tener que pasar por las dificultades u oposiciones que ya antes se habían sufrido para su consolidación.

II. 3.1 El nuevo proyecto del Banco de Emisión.

El primer proyecto de ley para la creación de un Banco único de emisión, después de retirados los del Presidente Carranza, fue presentado a la Cámara de Diputados el 22 de septiembre de 1920, por el célebre Diputado Antonio Manero, ilustre personaje de la historia bancaria en México, gran precursor para la consolidación del Banco de México, así como biógrafo de la consolidación y primeros pasos de dicha institución, reconocido personaje de la historia de México, plasmada su biografía en libros y enciclopedias; se cita una pequeña síntesis de la vida de este importante personaje, en honor y homenaje a tan importante y destacada función que tuvo en los años de consolidación y posteriores del Banco de México: "Nació en Toluca y murió en el Distrito Federal (1885-1964). Diputado Federal y Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público (1920-22); Vocal de la Comisión Organizadora del Banco de México (1923); Director del Banco de México (1935); autor de diversos libros."⁵⁰ El que proponía que el Banco se fundara con un capital de \$100,000,000 representados por dos series de acciones; la serie "A" para ser suscrita por el Estado y la serie "B" por particulares, las acciones pertenecientes al Estado no podrán ser enajenadas, también proponía que los accionistas de la serie "B" deberían ser siempre mexicanos y en relación a la emisión de billetes ésta no podría pasar del duplo de las existencias en oro. Esta iniciativa de ley para el Banco de México fue turnada a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, manifestando ésta su agrado hacia la iniciativa, por contener aspectos de gran importancia para la vida económica del país, aunque esta iniciativa fue del agrado de la Comisión, se presentaban al mismo tiempo dos iniciativas más,

⁵⁰ MUSACCHIO, Humberto y LEÓN, Andrés. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE MÉXICO. (Ilustrado). Tomo III. 3ª reimpresión. Ed: Multidiseño Gráfico, S. A., México 1990, p. 875

una de ellas presentadas por el Presidente Obregón, dicha iniciativa proponía la existencia de un sistema de pluralidad de Bancos de emisión que podrían elevarse hasta el número de ocho.

II. 3.2 El control del Banco.

Las nuevas iniciativas tendientes a la fundación del Banco de México fueron estudiadas por la Comisión encargada para ello, sin dejar los diputados de lado el dilema sobre quién tendría el control del Banco, para ello los legisladores trataban de interpretar correctamente el artículo 28 de la Constitución, cuyo texto se prestaba a confusión.

“Atendiéndose a la etimología de la palabra controlar, que el mencionado artículo 28 usa para delimitar las facultades del Estado en la organización del Banco, resulta que bastaría una simple inspección o intervención de vigilancia del Estado en el Banco para que el requisito constitucional quedara satisfecho. Por otro lado, la ideología del precepto en el Constituyente de 1917 parece más bien pronunciarse en la acepción de que el control debe ser ejercido económicamente, puesto que siendo facultad privativa del Estado la emisión de billetes, y no habiendo precepto tácito de que pueda delegarla, el buen sentido indica que es el Estado el que debe tener un control material, o sea económico, en la regulación y producción de la moneda fiduciaria, debiendo en consecuencia, extender el Estado su intervención en el Banco hasta la suscripción de una parte del capital que le procure el control en cuestión.”⁵¹

Así decidieron los legisladores de 1920 que la mejor interpretación del artículo constitucional en cuestión, es la de que el control del Gobierno debe ser económico y administrativo, tal como lo señalaba el diputado Manero en su iniciativa.

⁵¹ MANERO, Antonio EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, p. 222

II. 3.3 El aplazamiento del Banco Único.

El Ejecutivo contemplando y siendo realista con la economía del país, decide lanzar su propia iniciativa al mismo tiempo que la del diputado Manero, nada más que la del presidente estaba encaminada a la fundación de hasta ocho Bancos de emisión, establecidos en las diversas zonas del país, con un capital no tan considerable como lo requería el Banco único, aplazando con ello la constitución del Banco único de emisión.

La iniciativa de ley del general Obregón de fecha 9 de febrero de 1921, que proponía el aplazamiento del Banco único de emisión, contenía los siguientes argumentos:

"Por desgracia, la situación general del país, las consecuencias forzosas de toda revolución, la crisis financiera mundial, la repercusión que la guerra europea ha tenido en todos los Gobiernos de México para evitar esa solidaridad de condiciones económicas, han contribuido y contribuirán durante un buen número de años para hacer imposible el establecimiento del Banco único con las características de seriedad, estabilidad y riqueza que al decoro y necesidades de la República Mexicana corresponden. Cuantos proyectos ha examinado el Ejecutivo, a pesar de los méritos intrínsecos que en sí tengan, presentaban el grave inconveniente de estrellarse contra una dificultad de primer orden, a saber: la falta de capital necesario para crear el Banco y de medios oportunos, prácticos y eficaces para allegarse ese capital que, por referirse al Banco único, tendría que ser considerable."⁵²

Esta iniciativa no fue bien vista y por lo tanto no fue aprobada por el Congreso, argumentando los diputados que al aceptar esa iniciativa significaría invertir al Ejecutivo de poder absoluto para obrar en materia de crédito bancario, por estos y otros razonamientos el poder legislativo decidió no aceptar las adiciones

⁵² LEGISLACIÓN SOBRE EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, p. 40

propuestas por el Ejecutivo al artículo 28 constitucional y dar seguimiento a la discusión de la ley que establezca el Banco único de emisión. Con este rechazo del Congreso, el poder Ejecutivo retira su iniciativa, apoyando la iniciativa de ley propuesta con anterioridad por el diputado Manero.

II. 3.4 La Comisión Monetaria antecedente del Banco de México.

Las Comisiones de marzo de 1921 deseaban que la ley del Banco único de emisión se culminara y no quedara tan sólo como una de tantas leyes que se promulgan sin que se puedan llevar después al terreno práctico. Los diputados recomendaban la idea de invertir totalmente en la integración del capital del Banco de México, los fondos con los que contaba la Comisión Monetaria, aprovechando el desarrollo y organización del que gozaba la misma, toda vez que el estado financiero de la Comisión Monetaria era sólido.

Con todo esto los diputados querían proporcionar a los particulares todos los medios para concurrir en la formación del Banco de México, sin embargo es de gran importancia destacar que la Comisión Monetaria es considerada como el antecedente del Banco de México, esto se debe a que además de que parte del capital con que se fundó el Banco de México fue con recursos de la Comisión Monetaria, ésta tenía entre muchas otras funciones la de regular la circulación monetaria, al respecto Kock comenta: "La Comisión Monetaria fue creada en diciembre de 1916 como un organismo público con diversas funciones de tipo monetario y de vigilancia y control del antiguo sistema bancario en liquidación. Cuando en 1924 fue reorganizada como sociedad anónima, se le señalaron como objeto de su actividad, el regular la circulación monetaria, resolver sobre las acuñaciones de moneda, determinando su cantidad y características de las piezas; comprar y vender los metales monetarios destinados para la acuñación; administrar el Fondo Regulador de la Moneda y en general hacer operaciones de banca en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito. Además mientras se fundara el Banco de emisión, se encargaría del servicio de

tesorería del Gobierno, del servicio de la deuda pública y sería el agente financiero del Gobierno en el extranjero.⁵³

Por ello fue sin duda benéfico para el capital y principios del Banco de México, incorporar el capital y funciones que venía desempeñando la Comisión Monetaria, ya que las actividades que estaba desempeñando la Comisión fue la base para que funcionara desde un principio bien el Banco de México.

II. 3.5 Otra nueva autorización legislativa.

Las discusiones sobre el dictamen del año de 1921 fueron olvidadas por la idea del surgimiento de los ocho Bancos emisores y el aplazamiento del Banco único de emisión, sin embargo la nueva iniciativa de la constitución del Banco único de emisión fue promovida por el entonces Secretario de Hacienda Adolfo de la Huerta que tenía la idea de enviar su iniciativa de ley para fundar un Banco puramente de Estado, sin embargo los lineamientos fundamentales de su iniciativa iban encaminados a la participación del capital particular en el Banco único de emisión.

“El 20 de Enero de 1923, fue dada la autorización al Ejecutivo, para organizar el Banco único de emisión, que se denominaría Banco de México; sujetándose a las siguientes bases: Tendría la forma de sociedad anónima; domicilio en la capital de la República; duración de quince años; prorrogables por el poder legislativo, y un capital inicial de \$10,000,000.00 autorizado hasta 100,000,000.00.”⁵⁴

Con esta nueva iniciativa, el Banco de México tendría en representación y participación del Gobierno Federal un 51% y el 49% restante se conformaría

⁵³ KOCK, Michel Hendrick. BANCA CENTRAL. Dirigida por Danel Cosío Villegas. 2ª ed. Ed: Fondo de Cultura Económica, México 1946, p. 397

⁵⁴ MANERO, Antonio. EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, p. 241

con el capital de los particulares, la Comisión encargada de convertir en ley esta iniciativa, formuló dicha ley y estatutos en forma de contrato de sociedad anónima, faltando únicamente lo más importante y difícil en esos años, la integración del capital del Banco de México; sin embargo esta iniciativa al igual que las otras, tampoco dio los resultados esperados por todos, así durante los últimos meses de 1923, el Secretario de la Huerta estuvo haciendo constantes gestiones para la obtención de ese empréstito⁵⁵ de los banqueros franceses y americanos, pero los resultados fueron negativos, por lo que nuevamente estuvo a punto de inaugurarse el Banco de México, sin embargo la falta de recursos de la Hacienda Pública no eran suficientes para permitir la fundación de tan añorado Banco, pasando esta nueva iniciativa a formar parte del cementerio de las iniciativas.

II. 3.6 La Ley del Banco de México.

Para finales del año de 1923 sube a la silla presidencial el General Plutarco Elías Calles y como Secretario de Hacienda y Crédito Público Alberto Pani, quienes desde un inicio de su mandato empezaron a tomar medidas eficaces para la realización tan postergada de la fundación del Banco de México, la primera medida que asumieron y que se considera la base de su éxito, (ejemplo que deberían tomar todos los Gobiernos incluyendo el actual) fue la de aprovechar todos los trabajos iniciados por la administración pasada.

Con esta forma de trabajar tan atinada y eficaz, el Secretario de Hacienda Ing. Alberto Pani nombró una Comisión, la cual estaba bajo la dirección del mismo Secretario de Hacienda, dando esta Comisión forma definitiva a los estatutos y ley fundamental del Banco de México, cuyos lineamientos eran similares a los de la iniciativa del año de 1923 presentada por Adolfo de la Huerta, pero con algunas variaciones importantes y que es necesario resaltar, esta iniciativa

⁵⁵ La palabra empréstito en términos sencillos y claros se puede definir como el préstamo que pide el Estado a una corporación, empresa o país.

establecía que el Banco de México estaría constituido como una sociedad anónima, teniendo su domicilio en la Ciudad de México; la duración de la sociedad sería de 30 años, pudiendo prolongarse este plazo; el capital de la sociedad sería de \$100,000,000.00 oro, dividiéndose las acciones en dos series, la serie "A" formada con el 51% del capital social y deberá ser suscrita siempre por el Gobierno de la República y la serie "B" que representa el 49% restante y que podría ser suscrita por el Gobierno Federal o por los particulares; teniendo como objeto el Banco emitir billetes, regular la circulación monetaria del país, encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal y en general, efectuar las operaciones inherentes a los Bancos de depósito y descuento; la administración de la sociedad estaría a cargo de un Consejo de Administración integrado por cinco Consejeros nombrados por la serie "A" y por cuatro Consejeros que nombrará la serie "B"; la vigilancia de la sociedad estaría a cargo de dos Comisarios que serían nombrados por los Consejeros de la serie "B". De la organización y vigilancia del Banco de México de esos años se evidencia la notoria inclinación hacia la dominación del Gobierno sobre el nuevo Banco de emisión, circunstancias que en la actualidad son inoperantes y reprobables por la mayoría de los países y de la doctrina bancaria y financiera.

II. 3.7 La emisión de billetes y demás operaciones del Banco de México.

Dentro de las muchas funciones que se le estaban encomendando realizar al Banco de México, estaba una de las más importantes consistente en la emisión de billetes, lo cual era algo novedoso en nuestro país y por ende difícil de aceptar a primera instancia. La emisión de billetes no estaba bajo el arbitrio de los accionistas del Banco de México, sino existía en su ley una reglamentación consistente en que no podría emitir billetes por una suma que no excediera del doble de la existencia de oro en caja. Algo que resulta curioso e importante de señalar, es que la ley del Banco de México no establecía obligatoriedad a la circulación y aceptación de sus billetes.

"Los billetes emitidos por el Banco serían de curso voluntario y su aceptación sería forzosa solamente para las oficinas públicas. Asimismo, como en el país estaba vigente un sistema monetario basado en el patrón oro y teniendo como unidad de apoyo las monedas de plata, el Banco de México sería el encargado de administrar la circulación monetaria ordenando la acuñación o desmonetización en su caso, vigilaría la buena administración de la moneda de plata circulante, y se encargaría de lograr la estabilización de los cambios sobre el exterior."⁵⁶

Este rechazo de los billetes, era por obvias razones de acoplamiento de la población, aunado a la confianza que se tenía que ganar el nuevo Banco de emisión. Asimismo al Banco de México se le tenía prohibido efectuar préstamos al Gobierno Federal por cantidades mayores del diez por ciento del capital exhibido, así como otorgar préstamos a los Gobiernos de los Estados y a los Ayuntamientos.

Sin embargo se le encomendaba la tarea de ser depositario de todos los fondos de que el Gobierno Federal no hiciera uso inmediato, se encargaba igualmente de la situación y concentración de fondos de todas las oficinas del propio Gobierno, del servicio de la deuda pública en el interior y exterior y fungiría como su agente respecto a todos los cobros o pagos que se tengan que hacer en el extranjero.

Por lo que las funciones más importantes del Banco de México, no distanciaban mucho de las actuales, claro está que ahora sin tanta participación del Gobierno Federal y con más trabajo o funciones de especialidad, es decir, que sólo el Banco de México puede realizar.

⁵⁶ LUDLOW LEONOR, Marichal Carlos. BANCA Y PODER EN MÉXICO. (1800-1925). Ed: Grijalbo. México 1996, p. 407

II. 3.8 Formación del capital del Banco de México.

La formación del capital del Banco de México fue formado con fondos nacionales principalmente, esto sucedió a partir del primer año del período presidencial de Plutarco Elías Calles con la colaboración del Ing. Alberto Pani como Secretario de Hacienda y en aplicación rigurosa del programa económico de esos años que el Gobierno se había trazado, logrando con ello un superávit⁵⁷ mensual de \$10,000,000.00 aproximadamente, esto permitió formar el fondo para constituir el capital del Banco de México.

Pero no todo se limitaba a la formación del Banco de México, también era importante dar solución a las deudas que el Gobierno tenía con los demás Bancos, al respecto Antonio Manero comenta: "Un paso fundamental para poder fundar el Banco único de emisión, era el arreglo de la deuda bancaria existente con los antiguos Bancos de emisión, cuya situación tanto jurídica como financiera permanecía sin solucionar respecto de algunos de ellos y principalmente en relación a los de mayor importancia..."⁵⁸

Estas y otras razones indujeron al poder Ejecutivo a celebrar arreglos o convenios con los principales Bancos de esa época como eran el Banco Nacional de México, el Banco de Londres y México, Banco Oriental de México, Banco de Zacatecas, Banco Occidental de México, Banco Peninsular Mexicano, Banco del Estado de México y con el Banco de Querétaro.

La forma para saldar las deudas con estos Bancos fue gracias al superávit que el país generó, además de que sirvió para formar el capital del Banco de México, sin olvidar las reservas que se encontraban en la Tesorería y del capital que aportó la Comisión Monetaria; fue capital suficiente para formar las

⁵⁷ Se entiende por superávit aquella situación en la cual los ingresos o entradas son mayores que los gastos o salidas, es decir existe un beneficio.

⁵⁸ MANERO, Antonio. EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, p. 166

acciones de la serie "A" y el 10% de las de la serie "B", completando la formación de la serie "B" diversas personalidades de esa época como Manuel Gómez Morín, así como el Banco de Londres y México con una aportación superior a todos los demás socios.

El problema sobre la fundación del Banco de México, no solamente se tornó en el ámbito interno, sino también en el exterior del país, cuando el Banco estaba a punto de inaugurarse en 1925 con capital nacional, los banqueros extranjeros protestaron sobre tal acontecimiento, encabezaba esta protesta el Sr. Lamont, que era el Presidente del Comité Internacional de Banqueros, pero con todo y estas protestas la ley constitutiva del Banco de México, S.A., fue firmada por el Ejecutivo el día 25 de agosto de 1925.

II. 3.9 La inauguración del Banco de México.

Una vez decretada la Ley del Banco de México el 28 de agosto de 1925 y redactados los estatutos definitivos, la escritura Constitutiva del Banco de México, S.A., fue otorgada el 1º de septiembre de 1925, ante la fe del notario público, Licenciado y maestro de la H. Facultad de Derecho Manuel Borja Soriano, con asistencia como testigos principales el Presidente de la República Plutarco Elías Calles; el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Lic. Manuel Padilla y el Presidente del Congreso de la Unión Lic. Ezequiel Padilla, celebrando el contrato de sociedad anónima el Ing. Alberto Pani, Secretario de Hacienda y Crédito Público en representación del Gobierno Nacional y todo los accionistas de la serie "B", entre los que destacan los señores Alberto Mascareñas, Elías de Lima, Manuel Gómez Morín, entre muchos otros.

Con este acto solemne, se inauguraba el 1º de septiembre de 1925 el Banco de México, ocupando desde su inauguración el edificio que había pertenecido al Banco de Londres y México, mediante un contrato de arrendamiento, mientras

se terminaban los arreglos que se llevaron a cabo en el edificio que perteneció a la compañía de seguros "La Mutua" en la Av. 5 de mayo, junto al edificio de Correos, lugar que hasta nuestros días ocupa el Banco de México y que a lo largo de los años se ha convertido en un monumento histórico digno de conservar.

El Banco de México lo han definido de la siguiente manera: "Eje del sistema bancario, financiero y monetario del país. Tiene entre otras funciones: el interés público, la emisión y reglamentación de billetes y monedas, actuar como banquero y consejero del Gobierno, y ser depositario de las reservas monetarias del país."⁵⁹

La definición que antecede líneas arriba, contempla las principales funciones que desempeñaba el Banco de México en sus inicios, sin embargo no son todas, falta mencionar algunas otras, como que es representante del Gobierno en el ámbito de la banca internacional.

"Al recién creado instituto se le entregó, en exclusiva, la facultad de crear moneda, tanto mediante la acuñación de piezas metálicas como a través de la emisión de billetes. Como consecuencia correlativa de lo anterior, se le encargó la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del cambio sobre el exterior. Asimismo, se convirtió al nuevo órgano en agente, asesor, financiero y banquero del Gobierno federal, aunque se dejó en libertad a los Bancos comerciales para asociarse o no con el Banco de México."⁶⁰

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emite su criterio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁵⁹ IBARRA HERNÁNDEZ, Armando. DICCIONARIO BANCARIO Y BURSÁTIL. Ed: Porrúa, S.A. México 1998, p. 23

⁶⁰ TURRENT, Eduardo. BANCO DE MÉXICO, SU HISTORIA Y SU EDIFICIO SEDE. Ed: Talleres Gráficos del Banco de México. México 1998, p. 28

Mexicanos, señala de manera sistemática y precisa las funciones que tenía encomendado el Banco de México en sus primeros años, criterio que a la letra dice:

**"BANCO DE MÉXICO, S.A., DELITOS EN PERJUICIO DEL
COMPETENCIA.**

En cumplimiento a lo dispuesto por el Art. 28 Constitucional, el veinticinco de agosto de mil novecientos veinticinco se expidió una ley creando un Banco Central, cuyo objeto sería el de emitir billetes, regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior e interior, redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil, encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal y, en general, con las limitaciones de la propia ley, efectuar las operaciones bancarias que competen a los Bancos de depósito y descuento. Esta institución, que se formó como Sociedad Anónima, se denominó Banco de México, cuyas funciones actuales son, de acuerdo con la Ley Orgánica, las de: "regular la emisión y circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior, operar como Banco de Reserva con las instituciones a él asociadas y fungir respecto a ésta como Cámara de Compensación, constituir y manejar las reservas que se requieran para los objetos antes expresados, revisar las resoluciones de la Comisión nacional Bancaria, en cuanto afectan a los indicados fines, actuar como agente financiero del Gobierno Federal en las operaciones de Crédito externo o interno y en la emisión y atención de empréstitos públicos y encargarse del servicio de tesorería del propio Gobierno, y participar en representación del Gobierno con las garantías del mismo, en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como operar con estos organismos", viniendo a ser en consecuencia, una Institución Pública que desempeña funciones encaminadas al Poder Ejecutivo. Además conforme al Art. 38 de la propia Ley

Orgánica de dicho Banco, éste tiene también como funciones las de ser depositario de todos los fondos de que no haga uso inmediato el Gobierno Federal, se encargará igualmente de la situación y concentración de fondos de todas las oficinas del Gobierno, del Servicio de la Deuda Pública en el interior y en el exterior y será su agente de todos los cobros o pagos que hayan de hacerse en el extranjero. Tomando en cuenta estas funciones se determina plenamente que dicha institución tiene encomendadas funciones que son propias de la Federación, y por ello es obvio que independientemente de que tenga otras obligaciones con diversas instituciones crediticias, los ataques que sufra en su patrimonio dificultan o imposibilitan el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación, en los términos del inciso (j) del Art. 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin que sea obstáculo para dejar establecido lo anterior el que se alegue que la nación no sufra perjuicio en su patrimonio, por ser un socio mayorista, y que sólo podría responder la Federación respecto de los actos que prevé el Art. 69 de la Ley Orgánica del Banco de México, toda vez que independientemente de que el Estado sea socio mayorista, los actos que prevé el Art. 69 de la citada Ley Orgánica del Banco de México, se refieren a cuando la nación deba responder con relación a valores que se le depositen por conducto del Banco o de inversiones que éste haga en nombre de la Federación, pero no al caso de apoderamiento de bienes propiedad de la institución, en los que por los nexos oficiales que tiene con el Estado, afectan o dificultan facultades reservadas a éste. En las circunstancias anteriores, se tiene que concluir que debe surtirse la competencia respecto a los delitos cometidos en perjuicio del Banco de México, S.A., a favor del fuero federal.

Competencia 123/73. José Oloño Martínez y otros. 10 de abril de 1974. 5 votos. Ponente: Ezequiel Burgete Ferrera. Séptima época. Vol. 64. Segunda parte, Pág.15. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA

II. 3.10 El Banco de México de 1925 a 1982.

El Banco de México fue creado por la ley del 25 de agosto de 1925, publicada el 31 de agosto de ese mismo año. Los antecedentes que determinaron su aparición fueron producto de las circunstancias, sobretodo de índole económico y político que privaba en el país, circunstancias estudiadas de forma clara y amplia en los apartados anteriores del presente capítulo.

Las bases jurídicas para la creación de este Banco único de emisión se encuentran en el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se faculta al Congreso para establecer este Banco en los términos previstos en el artículo 28 constitucional.

En esa ley de 1925 se establecían severas restricciones para la emisión de billetes, así como para el financiamiento al Gobierno; ambas medidas aseguraban la protección del interés público. Al Banco de México en esos años se le encomendó la tarea de afrontar los problemas financieros por los que atravesaba el país, para lo cual se le señalaron como atribuciones: Ser un Banco de emisión, Banco de redescuento, guardián y depositario de la reserva nacional; se establecía la obligación de mantener el equilibrio económico y de evitar en lo posible, las crisis económicas.

Por ley quedaron establecidos sus objetivos:

- 1) Emitir billetes.
- 2) Regular la circulación monetaria de la República, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés.

⁶¹ HERREA TORRES, Gustavo. LA JURISPRUDENCIA EN BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS. 3ª ed. Ed: Nautilus. México, 1998, p. 13

- 3) Encargarse del servicio de tesorería del Gobierno Federal.
- 4) En general y salvo las disposiciones de la ley, encargarse de manera transitoria y en tanto fuera necesario de las operaciones bancarias que la Ley de Instituciones de Crédito encomienda a los Bancos de depósito y descuento.

El Consejo de Administración estaba integrado por 9 nueve Consejeros, 5 cinco de los cuales eran nombrados por el Gobierno. Este era siempre mayoría en el Consejo, de tal forma, que no se dio la garantía que suponía Plutarco Elías Calles, así el Secretario de Hacienda dependía del Ejecutivo y tenía derecho de veto. Es claro que este derecho de veto permitía al Ejecutivo intervenir en cualquier decisión, ya que para tal efecto, sólo requería el Secretario de Hacienda pretextar que las resoluciones afectarían el equilibrio económico del país, por lo que era imposible concebir una autonomía del Banco Central con ese derecho de veto que ejercía el poder Ejecutivo a través del Secretario de Hacienda. A pesar de la ingerencia que tenía el Gobierno para con las decisiones y desenvolvimiento del Banco de México en sus primeros pasos, de 1925 a 1931 el Banco de México y el Gobierno aplicaron medidas que perseguían sentar las bases para el establecimiento de un mejor sistema bancario en el país.

La primera modificación a la Ley del Banco de México se originó en 1931, con motivo de la creación de la Ley Monetaria del 25 de julio de ese mismo año, en la que se establecían dos importantes aspectos: 1) La restricción de las operaciones bancarias directas con el público o instituciones no asociadas al Banco de México y 2) La supresión del talón oro. Situación que provocó la inmediata modificación de la ley del Banco de México para que quedara acorde con la primera. "La Ley Orgánica del Banco de México del 9 de marzo de 1932 suprimió definitivamente las operaciones directas de préstamo y descuento con

el público y obligó a los demás Bancos a depositar sus reservas en el Banco de México.⁶²

Para el año de 1932 la circulación de los billetes del Banco de México seguiría siendo voluntaria, pero teniendo mayor aceptación en el público, tan fue así que la mayoría de los Bancos nacionales y las sucursales de los Bancos extranjeros se asociaron con el Banco de México, por lo que fue en este año que empezó a tomar rasgos propios de un Banco Central. Fue en este mismo año de 1932 cuando México abandonó el patrón oro; se eliminó la función de Banco comercial por parte del Banco de México, convirtiéndose en un Banco con funciones eminentemente de Banco Central.

En el año de 1935 se sustituye la moneda que tiene poder liberatorio ilimitado, por billetes del Banco de México y la moneda fraccionaria de plata por piezas metálicas no expuestas al peligro de desmonetizaciones futuras. Es decir las monedas metálicas de plata por billetes y por nueva moneda fraccionaria.

Importante señalar que en ese año de 1935, la naturaleza del billete del Banco de México se había convertido en la única moneda de curso legal con poder liberatorio ilimitado, dejando de tener desde ese año el carácter de optativos, adquiriendo su nuevo carácter de obligatorios, alcanzando la primacía como parte integrante del medio circulante en 1936.

El 28 de agosto de 1936, nuevamente se modificó la ley del Banco de México, en la que se establecía entre otras cosas la obligatoriedad de todos los Bancos privados de asociarse al Banco de México, en esta nueva ley se anhelaba la consolidación del Banco, como un Banco con plena autonomía, autonomía que no alcanzaría sino después de muchos años. Respecto a las relaciones del

⁶² ACOSTA ROMERO, Miguel. NUEVO DERECHO BANCARIO. 7ª ed. Ed: Porrúa, S.A. México, 1998, p. 242

Banco con el Estado, la ley de 1936 conservaba fundamentalmente todos los preceptos establecidos en la ley de 1925, con ligeras diferencias, como era la prohibición de que el Banco realizara operaciones directas con el Gobierno Federal.

Con todas estas reformas y con las funciones que realizaba el Banco de México, para 1936 se le consideraba ya como un Banco Central, toda vez que sería el único Banco emisor y regulador de la moneda (condicionada a una demanda monetaria auténtica), se constituyó como el Banco de Bancos, prestamista de última instancia y banquero del Estado. Es importante destacar que esta Ley de 1936, reafirma el criterio de conferir al Banco Central amplia autonomía, haciendo más severos los requisitos para la emisión de billetes, así como la prohibición para la concesión de créditos al Gobierno Federal, concediéndole esta ley el carácter de Consejero del Gobierno Federal.

En 1938 la ley del Banco de México sufrió reformas importantes, ya que se había considerado que las disposiciones establecidas en la ley de 1936 eran excesivamente rígidas, por lo que las reformas de 1938 fueron más flexibles, provocando el abuso de financiamiento por parte del Gobierno Federal, esto fue posible gracias a que el Gobierno controlaba al Banco, al estar facultado para nombrar y remover, de manera discrecional, a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración. Con estas reformas se suprimió la posibilidad de dar créditos directos a la Tesorería, pero se le autorizó a comprar, vender y garantizar los certificados emitidos por ella.

El 3 de mayo de 1941 se promulgó una nueva ley del Banco de México, con ella se suprimieron los límites para la circulación de billetes y monedas en relación con los habitantes del país, calculando ahora la emisión de billetes en base a la reserva monetaria, y ya no con base al número de habitantes. Para esos años

le dieron al Banco bases más firmes y se ampliaron sus facultades para poder aplicar políticas más activas y directas en materia monetaria y crediticia.

En 1945, es la primera ocasión que se reforma la ley del Banco de México, para incursionar dentro del contexto de la cooperación internacional, como es el caso de su ingreso al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

En 1970 se realizaron importantes reformas a la ley del Banco de México, emprendiendo con ello su madurez institucional, contando desde esa época con amplias atribuciones, para regular de manera más directa las políticas monetaria, cambiaria y crediticia. La forma en que el Banco de México venía colaborando con el Gobierno, no le permitió desarrollar algunas de sus funciones conforme a un criterio estrictamente técnico, ya que fue necesario desempeñar sus funciones en concordancia con los planes que el Gobierno Federal venía ejecutando.

En 1982 con el Gobierno de José López Portillo se decreta la nacionalización de la banca, o lo que otros llamaron la expropiación de las instituciones de crédito de la banca múltiple, dejando con ello el régimen mixto⁶³ que se había establecido en México desde 1917, cambiándolo a un régimen bancario único y exclusivo del Estado.

Considerando en esos años el Ejecutivo Federal que el nuevo marco del sistema financiero y crediticio en México, debía descansar en la planeación económica y social, sustentada en los recursos reales y financieros del país, ante estos proyectos, quedaba una pregunta en el aire, definir el papel que le correspondía al Banco de México, como Banco Central de un nuevo sistema

⁶³ Es aquella economía en donde se permite que el sector público y privado participen conjunta o separadamente en la economía del país, incluso en las áreas estratégicas.

financiero y bancario, siendo el momento de transformar su naturaleza jurídica de una sociedad anónima a la de un organismo público descentralizado⁶⁴ de la Administración Pública Federal.

A partir del 30 de noviembre de 1982, el Banco de México se constituyó con el carácter antes mencionado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y como el Banco Central y de emisión único de la Nación. El régimen jurídico que le fue otorgado al Banco de México, como organismo público descentralizado no era en nuestro sistema jurídico y bancario el más apropiado, si se considera que como entidad de la Administración Pública Federal, tanto la propiedad como la administración y con ellas sus funciones, estaban totalmente a cargo de las directrices del Gobierno Federal, destruyendo con ello todo espíritu de autonomía que se estableció con los Constituyentes de 1917.

La ley Orgánica del Banco de México se publicó el 31 de diciembre de 1984 y entró en vigor a partir de 1985. Esta ley confirmó su calidad de organismo público descentralizado del Gobierno Federal, establecido a partir de 1982, sustituyendo así el régimen de sociedad anónima que lo había caracterizado desde su creación, dejando con ello aquel ideal de autonomía que se planteó en innumerables reformas, confirmando la Ley de 1984 el control absoluto que tendría el Gobierno Federal sobre el Banco de México.

II. 3.11 El Banco de México de 1982 a 1993.

Desde 1982, la situación del Banco de México fue de acoplamiento a su nueva naturaleza jurídica de organismo descentralizado, y para reafirmar dicha naturaleza se reformó la Constitución en su artículo 28, entrando en vigor dicha reforma el 4 de febrero de 1983. Esta reforma reiteró su inclusión formal dentro

⁶⁴ Los organismos públicos descentralizados son aquellas personas jurídicas creadas por ley del Congreso de la Unión, o decreto del Ejecutivo Federal; con personalidad jurídica y patrimonio propios.

de la Administración Pública, pero atribuyéndole una naturaleza más propia de sus funciones de organismo descentralizado.

A raíz de la estatización de la Banca en 1982, el Banco de México estuvo bajo las órdenes, necesidades y caprichos del Gobierno Federal, esta situación fue reglamentada en la ley Orgánica del Banco de México del 1º de enero de 1985, estableciendo esta ley que el Banco "...debe desempeñar sus funciones de conformidad con las directrices de política monetaria y crediticia que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrando su Junta de Gobierno con mayoría de personas que ocupan cargos en la Administración Pública Federal."⁶⁵ Situación que perjudicó la economía del país, por el endeudamiento que el Gobierno propició a través del Banco de México, el cual le otorgaba los créditos que el Gobierno le pedía, sin requisitos y sin restricciones.

La situación del Banco de México cambió el 17 de mayo de 1993, cuando el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para reformar los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Federal, mediante estas reformas, se modificó la estructura del Banco de México y su posición frente al Gobierno.

Dichas reformas a la Constitución Federal fueron realizadas el 18 de agosto de 1993, aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 20 del mismo mes y año, el objetivo de estas reformas fue dotar de autonomía al Banco de México, reformando para ello el párrafo sexto del artículo 28 constitucional con la finalidad de establecer su autonomía, sus funciones y sus objetivos prioritarios, quedando de la siguiente manera:

⁶⁵ BORJA MARTÍNEZ, Francisco. **AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO Y PERSPECTIVAS DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA.** UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1994. (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, No. 9). México 1994, p. 30

"El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento".

En relación al párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, quedó de la siguiente manera:

"No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del Banco Central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del Banco estará a cargo de persona cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en la representación del Banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del Banco Central, podrán ser

sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución”.

En el párrafo séptimo de dicho artículo, se establecieron las funciones que el Banco realiza y que estas no deben ser consideradas como monopólicas, ya que son consideradas como áreas estratégicas realizadas por el Estado a través del Banco de México.

Por lo que respecta a la independencia funcional, con base a la reforma, el Banco cuenta con las atribuciones de autoridad que se requieran para el ejercicio de sus funciones. Es prudente destacar que un elemento esencial de la autonomía del Banco Central es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito.

La reforma al artículo 73 en su fracción X, elimina lo referente a la expresión de servicios de banca y crédito, sustituyéndola por la expresión de “servicios financieros”, expresión que actualmente denomina de manera más general los servicios que prestan tanto las instituciones de crédito como los intermediarios financieros no bancarios⁶⁶.

En el artículo 123 fracción XIII bis de la Constitución Federal, se estableció que las relaciones laborales entre el Banco y sus trabajadores, continúen siendo regidas por el apartado B del artículo 123, es decir por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁶⁶ Los intermediarios financieros no bancarios, denominados legalmente como organizaciones auxiliares del crédito tienen la particularidad de apoyar actividades complementarias a las bancarias. Y son: Los almacenes generales de depósito, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito, las casas de bolsa, las arrendadoras financieras, las empresas de factoraje financiero, las casas de cambio, etc. Las organizaciones auxiliares del crédito tuvieron su aparición en el mundo real en el año de 1982, cuando se decretó la estatización de la banca, los inversionistas privados tuvieron que buscar otras alternativas de financiamiento, encontrándolas en los intermediarios financieros no bancarios, dando auge con ello a nuevos instrumentos financieros.

Con todas estas reformas a la Constitución Federal, se dotó de autonomía al Banco de México en el ejercicio de sus funciones y de su administración, volviendo el país a gozar de los beneficios de un régimen económico mixto, que había sido suspendido desde 1982.

Con todo ello el 25 de noviembre de 1993, tras las reformas aprobadas, el Ejecutivo envió al Congreso la iniciativa de ley del Banco de México, misma que fue publicada el 23 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 1º de abril de 1994.

II. 2.5 La primera iniciativa de Ley del Banco Único de Emisión en 1917.

La primera iniciativa de Ley del Banco único de emisión fue enviada el día ocho de diciembre de 1917 a la XXVII Legislatura por el Presidente en turno en esos tiempos Don Venustiano Carranza, estando como Secretario de Hacienda y Crédito Público Don Rafael Nieto.

La iniciativa estaba encaminada principalmente a eliminar las dificultades que en esos años vivía el país por estar en circulación pura base metálica, es decir únicamente monedas, creyendo Venustiano Carranza que al introducir papel moneda en circulación se eliminaría la pobreza en México y se aseguraría el éxito del nuevo sistema bancario, como lo dice en su iniciativa que en su parte conducente señala: "El Ejecutivo a mi cargo ha venido palpando, desde hace un año, las serias dificultades que entraña un régimen monetario exclusivamente a base metálica; pero, sin embargo, no había considerado oportuno que, sin recursos del exterior, se estableciera el nuevo Banco de emisión en razón de que, para no poner en peligro el éxito de la nueva institución bancaria, era preciso iniciar sus operaciones sobre bases firmes, contando con una cierta normalización de los ingresos y egresos del Gobierno de la República..."⁴⁷

Pero la iniciativa del Presidente Carranza no sería fácil de aprobar por parte de los legisladores, toda vez que era un paso decisivo en la historia bancaria de México.

II. 2.6 Banco de Estado o Banco Privado.

Tras la propuesta de Don Venustiano Carranza, se iniciaron fuertes debates en relación a la naturaleza jurídica, funciones y capital con que iba a contar el Banco Central, y uno de los puntos en cuestión por parte de los legisladores era el referente a decidir sobre la independencia o dependencia del Banco Central para con el Gobierno.

⁴⁷ MANERO, Antonio. EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, p. 204

En ese mismo orden de ideas, el Poder Ejecutivo encabezado por Venustiano Carranza estudió las ventajas y desventajas de dotar al Banco Central con una personalidad jurídica de sociedad anónima, con participación directa de los particulares; o bien establecerlo en forma oficial, manejado exclusivamente por conducto del Estado. El Ejecutivo por más que trataba de ser imparcial respecto a las dos vertientes señaladas, se inclinaba por la primera, manifestando que era una oportunidad para que los particulares participaran en la formación del capital del Banco, pero que éste sería manejado exclusivamente por el Gobierno y que la nación era responsable absoluta de las operaciones que el Banco realizara.

En la iniciativa también se trataba el tema de su denominación y sus funciones primordiales, en ese sentido Manero comenta: “La iniciativa se pronunciaba por que se llamara El Banco de la República Mexicana y con facultades para ejercer las funciones generales que a un Banco de emisión y descuento corresponden, además de sus funciones como agente del Gobierno en todas sus operaciones financieras, prohibiéndosele efectuar operaciones que, por su naturaleza, correspondieran a instituciones de índole diversa.”⁴⁸

El Banco Central estaría facultado de una serie de privilegios, entre los cuáles se encuentra el carácter meramente oficial del cual gozaba, estaría exceptuado del pago de toda clase de impuestos, lo mismo que se considerarían sus créditos de carácter preferente, a excepción de los fiscales.

II. 2.7 El criterio del Congreso sobre la primera iniciativa del Banco (1917).

Después de fuertes y largos debates el Congreso recibió con entusiasmo la iniciativa del Ejecutivo, pero con modificaciones en relación a la naturaleza del Banco, si esta era totalmente dependiente del Gobierno Federal, tanto en sus

⁴⁸ MANERO, Antonio. LA REVOLUCIÓN BANCARIA EN MÉXICO. Ob, cit, p. 147

fondos como en el manejo del mismo, o si se permitiría la participación de particulares.

Al respecto el Diputado Juan Zubarán Capmany manifestó en la tribuna legislativa que era necesario permitir la participación de los particulares y proponía al Banco como una sociedad anónima, en virtud de que tomando parte el capital privado en la organización del Banco, la presencia de los accionistas en el cuerpo directivo de la institución significaría una garantía moral, aportación de mayor crédito al Banco, así como mayor sensibilidad a las necesidades colectivas.

En la sesión del 10 de enero de 1918 se dispensaron trámites y se imprimió el dictamen, pero ahí permaneció sin llegar nunca a discutirse, no obstante que la siguiente XXVIII legislatura lo turnó a nuevas Comisiones, cuyo dictamen no difirió en nada al rendido por la Comisión de la anterior legislatura.

II. 2.8 Retiro de todas las iniciativas.

La vida del país fue enmarcada de grandes necesidades presupuestales, inestabilidad política y administrativa hicieron que tales proyectos no llegaran a tomar el carácter de leyes, y pasado el tiempo llegaron a creerse poco convenientes, de tal manera que el Ejecutivo creyó conveniente retirar las mencionadas iniciativas del Congreso con objeto de adaptarlas a las nuevas necesidades que estaba viviendo el país.

Para efecto de retirar las iniciativas, el 12 de septiembre de 1919 el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados un escrito manifestándoles que algunas de las ideas desarrolladas en las iniciativas habían sufrido un cambio radical con el tiempo transcurrido hasta la fecha, por lo que en lo tocante a los proyectos del Banco de la República Mexicana había la imprescindible necesidad de

modificarlos en concordancia con el momento actual de esos años y también pensando en el futuro para su posible mejoramiento.

Para ello el Ejecutivo lanza su resolución en la que retira su iniciativa de ley para el establecimiento del Banco único de emisión con fecha 12 de septiembre de 1919 que en su parte conducente señalaba:

“En virtud de lo anterior y por acuerdo del ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, manifiesto a la honorable Cámara de Diputados que el Ejecutivo retira las iniciativas enviadas a ella sobre creación del Banco de la República y Régimen de Instituciones de Crédito, en la inteligencia de que en breve plazo volverán a ser presentadas con la exposición de motivos en que se pormenorice el resultado de las modificaciones estudiadas en una y otra.”⁴⁹

De la citada resolución se evidencia la notoria esperanza que tenía el Ejecutivo de poder reestructurar sus iniciativas, pero también se refleja la objetividad del Ejecutivo, al reconocer la situación económica del país y considerar que no era el momento propicio para la consolidación de un Banco Central; sin saber el Ejecutivo, representado en esos años por Venustiano Carranza, que con esa medida se cerraría el primer periodo de acción legislativa para la creación del Banco único de emisión, siendo pocos meses después el gobierno del Presidente Carranza derrocado por la rebelión encabezada por los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

II. 3. CONSOLIDACIÓN DEL BANCO DE MÉXICO Y SU TRANSFORMACIÓN:

Tras el retiro de las iniciativas de creación del Banco Central y de otras iniciativas, se llegó a pensar en que la aparición de un Banco único tardaría quizá de forma indefinida, toda vez que el Gobierno que apoyaba tal iniciativa había sido derrocado y con ello sepultados sus proyectos. Sin embargo con el

⁴⁹ LEGISLACIÓN SOBRE EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, pp. 37 y 38

Gobierno del General Obregón las cuestiones del Banco único se fueron otra vez encausando, sin tener que pasar por las dificultades u oposiciones que ya antes se habían sufrido para su consolidación.

II. 3.1 El nuevo proyecto del Banco de Emisión.

El primer proyecto de ley para la creación de un Banco único de emisión, después de retirados los del Presidente Carranza, fue presentado a la Cámara de Diputados el 22 de septiembre de 1920, por el célebre Diputado Antonio Manero, ilustre personaje de la historia bancaria en México, gran precursor para la consolidación del Banco de México, así como biógrafo de la consolidación y primeros pasos de dicha institución, reconocido personaje de la historia de México, plasmada su biografía en libros y enciclopedias; se cita una pequeña síntesis de la vida de este importante personaje, en honor y homenaje a tan importante y destacada función que tuvo en los años de consolidación y posteriores del Banco de México: "Nació en Toluca y murió en el Distrito Federal (1885-1964). Diputado Federal y Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público (1920-22); Vocal de la Comisión Organizadora del Banco de México (1923); Director del Banco de México (1935); autor de diversos libros."⁵⁰ El que proponía que el Banco se fundara con un capital de \$100,000,000 representados por dos series de acciones; la serie "A" para ser suscrita por el Estado y la serie "B" por particulares, las acciones pertenecientes al Estado no podrán ser enajenadas, también proponía que los accionistas de la serie "B" deberían ser siempre mexicanos y en relación a la emisión de billetes ésta no podría pasar del duplo de las existencias en oro. Esta iniciativa de ley para el Banco de México fue turnada a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, manifestando ésta su agrado hacia la iniciativa, por contener aspectos de gran importancia para la vida económica del país, aunque esta iniciativa fue del agrado de la Comisión, se presentaban al mismo tiempo dos iniciativas más,

⁵⁰ MUSACCHIO, Humberto y LEÓN, Andrés. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE MÉXICO. (Ilustrado). Tomo III. 3ª reimpresión. Ed: Multidiseño Gráfico, S. A., México 1990, p. 875

una de ellas presentadas por el Presidente Obregón, dicha iniciativa proponía la existencia de un sistema de pluralidad de Bancos de emisión que podrían elevarse hasta el número de ocho.

II. 3.2 El control del Banco.

Las nuevas iniciativas tendientes a la fundación del Banco de México fueron estudiadas por la Comisión encargada para ello, sin dejar los diputados de lado el dilema sobre quién tendría el control del Banco, para ello los legisladores trataban de interpretar correctamente el artículo 28 de la Constitución, cuyo texto se prestaba a confusión.

“Atendiéndose a la etimología de la palabra controlar, que el mencionado artículo 28 usa para delimitar las facultades del Estado en la organización del Banco, resulta que bastaría una simple inspección o intervención de vigilancia del Estado en el Banco para que el requisito constitucional quedara satisfecho. Por otro lado, la ideología del precepto en el Constituyente de 1917 parece más bien pronunciarse en la acepción de que el control debe ser ejercido económicamente, puesto que siendo facultad privativa del Estado la emisión de billetes, y no habiendo precepto tácito de que pueda delegarla, el buen sentido indica que es el Estado el que debe tener un control material, o sea económico, en la regulación y producción de la moneda fiduciaria, debiendo en consecuencia, extender el Estado su intervención en el Banco hasta la suscripción de una parte del capital que le procure el control en cuestión.”⁵¹

Así decidieron los legisladores de 1920 que la mejor interpretación del artículo constitucional en cuestión, es la de que el control del Gobierno debe ser económico y administrativo, tal como lo señalaba el diputado Manero en su iniciativa.

⁵¹ MANERO, Antonio EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, p. 222

II. 3.3 El aplazamiento del Banco Único.

El Ejecutivo contemplando y siendo realista con la economía del país, decide lanzar su propia iniciativa al mismo tiempo que la del diputado Manero, nada más que la del presidente estaba encaminada a la fundación de hasta ocho Bancos de emisión, establecidos en las diversas zonas del país, con un capital no tan considerable como lo requería el Banco único, aplazando con ello la constitución del Banco único de emisión.

La iniciativa de ley del general Obregón de fecha 9 de febrero de 1921, que proponía el aplazamiento del Banco único de emisión, contenía los siguientes argumentos:

“Por desgracia, la situación general del país, las consecuencias forzosas de toda revolución, la crisis financiera mundial, la repercusión que la guerra europea ha tenido en todos los Gobiernos de México para evitar esa solidaridad de condiciones económicas, han contribuido y contribuirán durante un buen número de años para hacer imposible el establecimiento del Banco único con las características de seriedad, estabilidad y riqueza que al decoro y necesidades de la República Mexicana corresponden. Cuantos proyectos ha examinado el Ejecutivo, a pesar de los méritos intrínsecos que en sí tengan, presentaban el grave inconveniente de estrellarse contra una dificultad de primer orden, a saber: la falta de capital necesario para crear el Banco y de medios oportunos, prácticos y eficaces para allegarse ese capital que, por referirse al Banco único, tendría que ser considerable.”⁵²

Esta iniciativa no fue bien vista y por lo tanto no fue aprobada por el Congreso, argumentando los diputados que al aceptar esa iniciativa significaría invertir al Ejecutivo de poder absoluto para obrar en materia de crédito bancario, por estos y otros razonamientos el poder legislativo decidió no aceptar las adiciones

⁵² LEGISLACIÓN SOBRE EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, p. 40

propuestas por el Ejecutivo al artículo 28 constitucional y dar seguimiento a la discusión de la ley que establezca el Banco único de emisión. Con este rechazo del Congreso, el poder Ejecutivo retira su iniciativa, apoyando la iniciativa de ley propuesta con anterioridad por el diputado Manero.

II. 3.4 La Comisión Monetaria antecedente del Banco de México.

Las Comisiones de marzo de 1921 deseaban que la ley del Banco único de emisión se culminara y no quedara tan sólo como una de tantas leyes que se promulgan sin que se puedan llevar después al terreno práctico. Los diputados recomendaban la idea de invertir totalmente en la integración del capital del Banco de México, los fondos con los que contaba la Comisión Monetaria, aprovechando el desarrollo y organización del que gozaba la misma, toda vez que el estado financiero de la Comisión Monetaria era sólido.

Con todo esto los diputados querían proporcionar a los particulares todos los medios para concurrir en la formación del Banco de México, sin embargo es de gran importancia destacar que la Comisión Monetaria es considerada como el antecedente del Banco de México, esto se debe a que además de que parte del capital con que se fundó el Banco de México fue con recursos de la Comisión Monetaria, ésta tenía entre muchas otras funciones la de regular la circulación monetaria, al respecto Kock comenta: “La Comisión Monetaria fue creada en diciembre de 1916 como un organismo público con diversas funciones de tipo monetario y de vigilancia y control del antiguo sistema bancario en liquidación. Cuando en 1924 fue reorganizada como sociedad anónima, se le señalaron como objeto de su actividad, el regular la circulación monetaria, resolver sobre las acuñaciones de moneda, determinando su cantidad y características de las piezas; comprar y vender los metales monetarios destinados para la acuñación; administrar el Fondo Regulador de la Moneda y en general hacer operaciones de banca en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito. Además mientras se fundara el Banco de emisión, se encargaría del servicio de

tesorería del Gobierno, del servicio de la deuda pública y sería el agente financiero del Gobierno en el extranjero.”⁵³

Por ello fue sin duda benéfico para el capital y principios del Banco de México, incorporar el capital y funciones que venía desempeñando la Comisión Monetaria, ya que las actividades que estaba desempeñando la Comisión fue la base para que funcionara desde un principio bien el Banco de México.

II. 3.5 Otra nueva autorización legislativa.

Las discusiones sobre el dictamen del año de 1921 fueron olvidadas por la idea del surgimiento de los ocho Bancos emisores y el aplazamiento del Banco único de emisión, sin embargo la nueva iniciativa de la constitución del Banco único de emisión fue promovida por el entonces Secretario de Hacienda Adolfo de la Huerta que tenía la idea de enviar su iniciativa de ley para fundar un Banco puramente de Estado, sin embargo los lineamientos fundamentales de su iniciativa iban encaminados a la participación del capital particular en el Banco único de emisión.

“El 20 de Enero de 1923, fue dada la autorización al Ejecutivo, para organizar el Banco único de emisión, que se denominaría Banco de México; sujetándose a las siguientes bases: Tendría la forma de sociedad anónima; domicilio en la capital de la República; duración de quince años; prorrogables por el poder legislativo, y un capital inicial de \$10,000,000.00 autorizado hasta 100,000,000.00.”⁵⁴

Con esta nueva iniciativa, el Banco de México tendría en representación y participación del Gobierno Federal un 51% y el 49% restante se conformaría

⁵³ KOCK, Michel Hendrick. BANCA CENTRAL. Dirigida por Danel Cosío Villegas. 2ª ed. Ed: Fondo de Cultura Económica, México 1946, p. 397

⁵⁴ MANERO, Antonio. EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, p. 241

con el capital de los particulares, la Comisión encargada de convertir en ley esta iniciativa, formuló dicha ley y estatutos en forma de contrato de sociedad anónima, faltando únicamente lo más importante y difícil en esos años, la integración del capital del Banco de México; sin embargo esta iniciativa al igual que las otras, tampoco dio los resultados esperados por todos, así durante los últimos meses de 1923, el Secretario de la Huerta estuvo haciendo constantes gestiones para la obtención de ese empréstito⁵⁵ de los banqueros franceses y americanos, pero los resultados fueron negativos, por lo que nuevamente estuvo a punto de inaugurarse el Banco de México, sin embargo la falta de recursos de la Hacienda Pública no eran suficientes para permitir la fundación de tan añorado Banco, pasando esta nueva iniciativa a formar parte del cementerio de las iniciativas.

II. 3.6 La Ley del Banco de México.

Para finales del año de 1923 sube a la silla presidencial el General Plutarco Elías Calles y como Secretario de Hacienda y Crédito Público Alberto Pani, quienes desde un inicio de su mandato empezaron a tomar medidas eficaces para la realización tan postergada de la fundación del Banco de México, la primera medida que asumieron y que se considera la base de su éxito, (ejemplo que deberían tomar todos los Gobiernos incluyendo el actual) fue la de aprovechar todos los trabajos iniciados por la administración pasada.

Con esta forma de trabajar tan atinada y eficaz, el Secretario de Hacienda Ing. Alberto Pani nombró una Comisión, la cual estaba bajo la dirección del mismo Secretario de Hacienda, dando esta Comisión forma definitiva a los estatutos y ley fundamental del Banco de México, cuyos lineamientos eran similares a los de la iniciativa del año de 1923 presentada por Adolfo de la Huerta, pero con algunas variaciones importantes y que es necesario resaltar, esta iniciativa

⁵⁵ La palabra empréstito en términos sencillos y claros se puede definir como el préstamo que pide el Estado a una corporación, empresa o país.

establecía que el Banco de México estaría constituido como una sociedad anónima, teniendo su domicilio en la Ciudad de México; la duración de la sociedad sería de 30 años, pudiendo prolongarse este plazo; el capital de la sociedad sería de \$100,000,000.00 oro, dividiéndose las acciones en dos series, la serie "A" formada con el 51% del capital social y deberá ser suscrita siempre por el Gobierno de la República y la serie "B" que representa el 49% restante y que podría ser suscrita por el Gobierno Federal o por los particulares; teniendo como objeto el Banco emitir billetes, regular la circulación monetaria del país, encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal y en general, efectuar las operaciones inherentes a los Bancos de depósito y descuento; la administración de la sociedad estaría a cargo de un Consejo de Administración integrado por cinco Consejeros nombrados por la serie "A" y por cuatro Consejeros que nombrará la serie "B"; la vigilancia de la sociedad estaría a cargo de dos Comisarios que serían nombrados por los Consejeros de la serie "B". De la organización y vigilancia del Banco de México de esos años se evidencia la notoria inclinación hacia la dominación del Gobierno sobre el nuevo Banco de emisión, circunstancias que en la actualidad son inoperantes y reprobables por la mayoría de los países y de la doctrina bancaria y financiera.

II. 3.7 La emisión de billetes y demás operaciones del Banco de México.

Dentro de las muchas funciones que se le estaban encomendando realizar al Banco de México, estaba una de las más importantes consistente en la emisión de billetes, lo cual era algo novedoso en nuestro país y por ende difícil de aceptar a primera instancia. La emisión de billetes no estaba bajo el arbitrio de los accionistas del Banco de México, sino existía en su ley una reglamentación consistente en que no podría emitir billetes por una suma que no excediera del doble de la existencia de oro en caja. Algo que resulta curioso e importante de señalar, es que la ley del Banco de México no establecía obligatoriedad a la circulación y aceptación de sus billetes.

“Los billetes emitidos por el Banco serían de curso voluntario y su aceptación sería forzosa solamente para las oficinas públicas. Asimismo, como en el país estaba vigente un sistema monetario basado en el patrón oro y teniendo como unidad de apoyo las monedas de plata, el Banco de México sería el encargado de administrar la circulación monetaria ordenando la acuñación o desmonetización en su caso, vigilaría la buena administración de la moneda de plata circulante, y se encargaría de lograr la estabilización de los cambios sobre el exterior.”⁵⁶

Este rechazo de los billetes, era por obvias razones de acoplamiento de la población, aunado a la confianza que se tenía que ganar el nuevo Banco de emisión. Asimismo al Banco de México se le tenía prohibido efectuar préstamos al Gobierno Federal por cantidades mayores del diez por ciento del capital exhibido, así como otorgar préstamos a los Gobiernos de los Estados y a los Ayuntamientos.

Sin embargo se le encomendaba la tarea de ser depositario de todos los fondos de que el Gobierno Federal no hiciera uso inmediato, se encargaba igualmente de la situación y concentración de fondos de todas las oficinas del propio Gobierno, del servicio de la deuda pública en el interior y exterior y fungiría como su agente respecto a todos los cobros o pagos que se tengan que hacer en el extranjero.

Por lo que las funciones más importantes del Banco de México, no distanciaban mucho de las actuales, claro está que ahora sin tanta participación del Gobierno Federal y con más trabajo o funciones de especialidad, es decir, que sólo el Banco de México puede realizar.

⁵⁶ LUDLOW LEONOR, Marichal Carlos. **BANCA Y PODER EN MÉXICO**. (1800-1925). Ed: Grijalbo. México 1996, p. 407

II. 3.8 Formación del capital del Banco de México.

La formación del capital del Banco de México fue formado con fondos nacionales principalmente, esto sucedió a partir del primer año del período presidencial de Plutarco Elías Calles con la colaboración del Ing. Alberto Pani como Secretario de Hacienda y en aplicación rigurosa del programa económico de esos años que el Gobierno se había trazado, logrando con ello un superávit⁵⁷ mensual de \$10,000,000.00 aproximadamente, esto permitió formar el fondo para constituir el capital del Banco de México.

Pero no todo se limitaba a la formación del Banco de México, también era importante dar solución a las deudas que el Gobierno tenía con los demás Bancos, al respecto Antonio Manero comenta: "Un paso fundamental para poder fundar el Banco único de emisión, era el arreglo de la deuda bancaria existente con los antiguos Bancos de emisión, cuya situación tanto jurídica como financiera permanecía sin solucionar respecto de algunos de ellos y principalmente en relación a los de mayor importancia..."⁵⁸

Estas y otras razones indujeron al poder Ejecutivo a celebrar arreglos o convenios con los principales Bancos de esa época como eran el Banco Nacional de México, el Banco de Londres y México, Banco Oriental de México, Banco de Zacatecas, Banco Occidental de México, Banco Peninsular Mexicano, Banco del Estado de México y con el Banco de Querétaro.

La forma para saldar las deudas con estos Bancos fue gracias al superávit que el país generó, además de que sirvió para formar el capital del Banco de México, sin olvidar las reservas que se encontraban en la Tesorería y del capital que aportó la Comisión Monetaria; fue capital suficiente para formar las

⁵⁷ Se entiende por superávit aquella situación en la cual los ingresos o entradas son mayores que los gastos o salidas, es decir existe un beneficio.

⁵⁸ MANERO, Antonio. EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, p. 166

acciones de la serie "A" y el 10% de las de la serie "B", completando la formación de la serie "B" diversas personalidades de esa época como Manuel Gómez Morín, así como el Banco de Londres y México con una aportación superior a todos los demás socios.

El problema sobre la fundación del Banco de México, no solamente se tornó en el ámbito interno, sino también en el exterior del país, cuando el Banco estaba a punto de inaugurarse en 1925 con capital nacional, los banqueros extranjeros protestaron sobre tal acontecimiento, encabezaba esta protesta el Sr. Lamont, que era el Presidente del Comité Internacional de Banqueros, pero con todo y estas protestas la ley constitutiva del Banco de México, S.A., fue firmada por el Ejecutivo el día 25 de agosto de 1925.

II. 3.9 La inauguración del Banco de México.

Una vez decretada la Ley del Banco de México el 28 de agosto de 1925 y redactados los estatutos definitivos, la escritura Constitutiva del Banco de México, S.A., fue otorgada el 1º de septiembre de 1925, ante la fe del notario público, Licenciado y maestro de la H. Facultad de Derecho Manuel Borja Soriano, con asistencia como testigos principales el Presidente de la República Plutarco Elías Calles; el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Lic. Manuel Padilla y el Presidente del Congreso de la Unión Lic. Ezequiel Padilla, celebrando el contrato de sociedad anónima el Ing. Alberto Pani, Secretario de Hacienda y Crédito Público en representación del Gobierno Nacional y todo los accionistas de la serie "B", entre los que destacan los señores Alberto Mascareñas, Elías de Lima, Manuel Gómez Morín, entre muchos otros.

Con este acto solemne, se inauguraba el 1º de septiembre de 1925 el Banco de México, ocupando desde su inauguración el edificio que había pertenecido al Banco de Londres y México, mediante un contrato de arrendamiento, mientras

se terminaban los arreglos que se llevaron a cabo en el edificio que perteneció a la compañía de seguros "La Mutua" en la Av. 5 de mayo, junto al edificio de Correos, lugar que hasta nuestros días ocupa el Banco de México y que a lo largo de los años se ha convertido en un monumento histórico digno de conservar.

El Banco de México lo han definido de la siguiente manera: "Eje del sistema bancario, financiero y monetario del país. Tiene entre otras funciones: el interés público, la emisión y reglamentación de billetes y monedas, actuar como banquero y consejero del Gobierno, y ser depositario de las reservas monetarias del país."⁵⁹

La definición que antecede líneas arriba, contempla las principales funciones que desempeñaba el Banco de México en sus inicios, sin embargo no son todas, falta mencionar algunas otras, como que es representante del Gobierno en el ámbito de la banca internacional.

"Al recién creado instituto se le entregó, en exclusiva, la facultad de crear moneda, tanto mediante la acuñación de piezas metálicas como a través de la emisión de billetes. Como consecuencia correlativa de lo anterior, se le encargó la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del cambio sobre el exterior. Asimismo, se convirtió al nuevo órgano en agente, asesor, financiero y banquero del Gobierno federal, aunque se dejó en libertad a los Bancos comerciales para asociarse o no con el Banco de México."⁶⁰

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emite su criterio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁵⁹ IBARRA HERNÁNDEZ, Armando. DICCIONARIO BANCARIO Y BURSÁTIL. Ed: Porrúa, S.A. México 1998, p. 23

⁶⁰ TURRENT, Eduardo. BANCO DE MÉXICO, SU HISTORIA Y SU EDIFICIO SEDE. Ed: Talleres Gráficos del Banco de México. México 1998, p. 28

Mexicanos, señala de manera sistemática y precisa las funciones que tenía encomendado el Banco de México en sus primeros años, criterio que a la letra dice:

**“BANCO DE MÉXICO, S.A., DELITOS EN PERJUICIO DEL
COMPETENCIA.**

En cumplimiento a lo dispuesto por el Art. 28 Constitucional, el veinticinco de agosto de mil novecientos veinticinco se expidió una ley creando un Banco Central, cuyo objeto sería el de emitir billetes, regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior e interior, redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil, encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal y, en general, con las limitaciones de la propia ley, efectuar las operaciones bancarias que competen a los Bancos de depósito y descuento. Esta institución, que se formó como Sociedad Anónima, se denominó Banco de México, cuyas funciones actuales son, de acuerdo con la Ley Orgánica, las de: “regular la emisión y circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior, operar como Banco de Reserva con las instituciones a él asociadas y fungir respecto a ésta como Cámara de Compensación, constituir y manejar las reservas que se requieran para los objetos antes expresados, revisar las resoluciones de la Comisión nacional Bancaria, en cuanto afectan a los indicados fines, actuar como agente financiero del Gobierno Federal en las operaciones de Crédito externo o interno y en la emisión y atención de empréstitos públicos y encargarse del servicio de tesorería del propio Gobierno, y participar en representación del Gobierno con las garantías del mismo, en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como operar con estos organismos”, viniendo a ser en consecuencia, una Institución Pública que desempeña funciones encaminadas al Poder Ejecutivo. Además conforme al Art. 38 de la propia Ley

Orgánica de dicho Banco, éste tiene también como funciones las de ser depositario de todos los fondos de que no haga uso inmediato el Gobierno Federal, se encargará igualmente de la situación y concentración de fondos de todas las oficinas del Gobierno, del Servicio de la Deuda Pública en el interior y en el exterior y será su agente de todos los cobros o pagos que hayan de hacerse en el extranjero. Tomando en cuenta estas funciones se determina plenamente que dicha institución tiene encomendadas funciones que son propias de la Federación, y por ello es obvio que independientemente de que tenga otras obligaciones con diversas instituciones crediticias, los ataques que sufra en su patrimonio dificultan o imposibilitan el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación, en los términos del inciso (j) del Art. 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin que sea obstáculo para dejar establecido lo anterior el que se alegue que la nación no sufra perjuicio en su patrimonio, por ser un socio mayorista, y que sólo podría responder la Federación respecto de los actos que prevé el Art. 69 de la Ley Orgánica del Banco de México, toda vez que independientemente de que el Estado sea socio mayorista, los actos que prevé el Art. 69 de la citada Ley Orgánica del Banco de México, se refieren a cuando la nación deba responder con relación a valores que se le depositen por conducto del Banco o de inversiones que éste haga en nombre de la Federación, pero no al caso de apoderamiento de bienes propiedad de la institución, en los que por los nexos oficiales que tiene con el Estado, afectan o dificultan facultades reservadas a éste. En las circunstancias anteriores, se tiene que concluir que debe surtirse la competencia respecto a los delitos cometidos en perjuicio del Banco de México, S.A., a favor del fuero federal.

Competencia 123/73. José Oloño Martínez y otros. 10 de abril de 1974. 5 votos. Ponente: Ezequiel Burgete Ferrera. Séptima época. Vol. 64. Segunda parte, Pág.15. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA

II. 3.10 El Banco de México de 1925 a 1982.

El Banco de México fue creado por la ley del 25 de agosto de 1925, publicada el 31 de agosto de ese mismo año. Los antecedentes que determinaron su aparición fueron producto de las circunstancias, sobretodo de índole económico y político que privaba en el país, circunstancias estudiadas de forma clara y amplia en los apartados anteriores del presente capítulo.

Las bases jurídicas para la creación de este Banco único de emisión se encuentran en el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se faculta al Congreso para establecer este Banco en los términos previstos en el artículo 28 constitucional.

En esa ley de 1925 se establecían severas restricciones para la emisión de billetes, así como para el financiamiento al Gobierno; ambas medidas aseguraban la protección del interés público. Al Banco de México en esos años se le encomendó la tarea de afrontar los problemas financieros por los que atravesaba el país, para lo cual se le señalaron como atribuciones: Ser un Banco de emisión, Banco de redescuento, guardián y depositario de la reserva nacional; se establecía la obligación de mantener el equilibrio económico y de evitar en lo posible, las crisis económicas.

Por ley quedaron establecidos sus objetivos:

- 1) Emitir billetes.
- 2) Regular la circulación monetaria de la República, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés.

⁶¹ HERREA TORRES, Gustavo. LA JURISPRUDENCIA EN BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS. 3ª ed. Ed: Nautilus. México, 1998, p. 13

- 3) Encargarse del servicio de tesorería del Gobierno Federal.
- 4) En general y salvo las disposiciones de la ley, encargarse de manera transitoria y en tanto fuera necesario de las operaciones bancarias que la Ley de Instituciones de Crédito encomienda a los Bancos de depósito y descuento.

El Consejo de Administración estaba integrado por 9 nueve Consejeros, 5 cinco de los cuales eran nombrados por el Gobierno. Este era siempre mayoría en el Consejo, de tal forma, que no se dio la garantía que suponía Plutarco Elías Calles, así el Secretario de Hacienda dependía del Ejecutivo y tenía derecho de veto. Es claro que este derecho de veto permitía al Ejecutivo intervenir en cualquier decisión, ya que para tal efecto, sólo requería el Secretario de Hacienda pretextar que las resoluciones afectarían el equilibrio económico del país, por lo que era imposible concebir una autonomía del Banco Central con ese derecho de veto que ejercía el poder Ejecutivo a través del Secretario de Hacienda. A pesar de la ingerencia que tenía el Gobierno para con las decisiones y desenvolvimiento del Banco de México en sus primeros pasos, de 1925 a 1931 el Banco de México y el Gobierno aplicaron medidas que perseguían sentar las bases para el establecimiento de un mejor sistema bancario en el país.

La primera modificación a la Ley del Banco de México se originó en 1931, con motivo de la creación de la Ley Monetaria del 25 de julio de ese mismo año, en la que se establecían dos importantes aspectos: 1) La restricción de las operaciones bancarias directas con el público o instituciones no asociadas al Banco de México y 2) La supresión del talón oro. Situación que provocó la inmediata modificación de la ley del Banco de México para que quedara acorde con la primera. "La Ley Orgánica del Banco de México del 9 de marzo de 1932 suprimió definitivamente las operaciones directas de préstamo y descuento con

el público y obligó a los demás Bancos a depositar sus reservas en el Banco de México.⁶²

Para el año de 1932 la circulación de los billetes del Banco de México seguiría siendo voluntaria, pero teniendo mayor aceptación en el público, tan fue así que la mayoría de los Bancos nacionales y las sucursales de los Bancos extranjeros se asociaron con el Banco de México, por lo que fue en este año que empezó a tomar rasgos propios de un Banco Central. Fue en este mismo año de 1932 cuando México abandonó el patrón oro; se eliminó la función de Banco comercial por parte del Banco de México, convirtiéndose en un Banco con funciones eminentemente de Banco Central.

En el año de 1935 se sustituye la moneda que tiene poder liberatorio ilimitado, por billetes del Banco de México y la moneda fraccionaria de plata por piezas metálicas no expuestas al peligro de desmonetizaciones futuras. Es decir las monedas metálicas de plata por billetes y por nueva moneda fraccionaria.

Importante señalar que en ese año de 1935, la naturaleza del billete del Banco de México se había convertido en la única moneda de curso legal con poder liberatorio ilimitado, dejando de tener desde ese año el carácter de optativos, adquiriendo su nuevo carácter de obligatorios, alcanzando la primacía como parte integrante del medio circulante en 1936.

El 28 de agosto de 1936, nuevamente se modificó la ley del Banco de México, en la que se establecía entre otras cosas la obligatoriedad de todos los Bancos privados de asociarse al Banco de México, en esta nueva ley se anhelaba la consolidación del Banco, como un Banco con plena autonomía, autonomía que no alcanzaría sino después de muchos años. Respecto a las relaciones del

⁶² ACOSTA ROMERO, Miguel. NUEVO DERECHO BANCARIO. 7ª ed. Ed: Porrúa, S.A. México, 1998, p. 242

Banco con el Estado, la ley de 1936 conservaba fundamentalmente todos los preceptos establecidos en la ley de 1925, con ligeras diferencias, como era la prohibición de que el Banco realizara operaciones directas con el Gobierno Federal.

Con todas estas reformas y con las funciones que realizaba el Banco de México, para 1936 se le consideraba ya como un Banco Central, toda vez que sería el único Banco emisor y regulador de la moneda (condicionada a una demanda monetaria auténtica), se constituyó como el Banco de Bancos, prestamista de última instancia y banquero del Estado. Es importante destacar que esta Ley de 1936, reafirma el criterio de conferir al Banco Central amplia autonomía, haciendo más severos los requisitos para la emisión de billetes, así como la prohibición para la concesión de créditos al Gobierno Federal, concediéndole esta ley el carácter de Consejero del Gobierno Federal.

En 1938 la ley del Banco de México sufrió reformas importantes, ya que se había considerado que las disposiciones establecidas en la ley de 1936 eran excesivamente rígidas, por lo que las reformas de 1938 fueron más flexibles, provocando el abuso de financiamiento por parte del Gobierno Federal, esto fue posible gracias a que el Gobierno controlaba al Banco, al estar facultado para nombrar y remover, de manera discrecional, a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración. Con estas reformas se suprimió la posibilidad de dar créditos directos a la Tesorería, pero se le autorizó a comprar, vender y garantizar los certificados emitidos por ella.

El 3 de mayo de 1941 se promulgó una nueva ley del Banco de México, con ella se suprimieron los límites para la circulación de billetes y monedas en relación con los habitantes del país, calculando ahora la emisión de billetes en base a la reserva monetaria, y ya no con base al número de habitantes. Para esos años

le dieron al Banco bases más firmes y se ampliaron sus facultades para poder aplicar políticas más activas y directas en materia monetaria y crediticia.

En 1945, es la primera ocasión que se reforma la ley del Banco de México, para incursionar dentro del contexto de la cooperación internacional, como es el caso de su ingreso al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

En 1970 se realizaron importantes reformas a la ley del Banco de México, emprendiendo con ello su madurez institucional, contando desde esa época con amplias atribuciones, para regular de manera más directa las políticas monetaria, cambiaria y crediticia. La forma en que el Banco de México venía colaborando con el Gobierno, no le permitió desarrollar algunas de sus funciones conforme a un criterio estrictamente técnico, ya que fue necesario desempeñar sus funciones en concordancia con los planes que el Gobierno Federal venía ejecutando.

En 1982 con el Gobierno de José López Portillo se decreta la nacionalización de la banca, o lo que otros llamaron la expropiación de las instituciones de crédito de la banca múltiple, dejando con ello el régimen mixto⁶³ que se había establecido en México desde 1917, cambiándolo a un régimen bancario único y exclusivo del Estado.

Considerando en esos años el Ejecutivo Federal que el nuevo marco del sistema financiero y crediticio en México, debía descansar en la planeación económica y social, sustentada en los recursos reales y financieros del país, ante estos proyectos, quedaba una pregunta en el aire, definir el papel que le correspondía al Banco de México, como Banco Central de un nuevo sistema

⁶³ Es aquella economía en donde se permite que el sector público y privado participen conjunta o separadamente en la economía del país, incluso en las áreas estratégicas.

financiero y bancario, siendo el momento de transformar su naturaleza jurídica de una sociedad anónima a la de un organismo público descentralizado⁶⁴ de la Administración Pública Federal.

A partir del 30 de noviembre de 1982, el Banco de México se constituyó con el carácter antes mencionado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y como el Banco Central y de emisión único de la Nación. El régimen jurídico que le fue otorgado al Banco de México, como organismo público descentralizado no era en nuestro sistema jurídico y bancario el más apropiado, si se considera que como entidad de la Administración Pública Federal, tanto la propiedad como la administración y con ellas sus funciones, estaban totalmente a cargo de las directrices del Gobierno Federal, destruyendo con ello todo espíritu de autonomía que se estableció con los Constituyentes de 1917.

La ley Orgánica del Banco de México se publicó el 31 de diciembre de 1984 y entró en vigor a partir de 1985. Esta ley confirmó su calidad de organismo público descentralizado del Gobierno Federal, establecido a partir de 1982, sustituyendo así el régimen de sociedad anónima que lo había caracterizado desde su creación, dejando con ello aquel ideal de autonomía que se planteó en innumerables reformas, confirmando la Ley de 1984 el control absoluto que tendría el Gobierno Federal sobre el Banco de México.

II. 3.11 El Banco de México de 1982 a 1993.

Desde 1982, la situación del Banco de México fue de acoplamiento a su nueva naturaleza jurídica de organismo descentralizado, y para reafirmar dicha naturaleza se reformó la Constitución en su artículo 28, entrando en vigor dicha reforma el 4 de febrero de 1983. Esta reforma reiteró su inclusión formal dentro

⁶⁴ Los organismos públicos descentralizados son aquellas personas jurídicas creadas por ley del Congreso de la Unión, o decreto del Ejecutivo Federal; con personalidad jurídica y patrimonio propios.

de la Administración Pública, pero atribuyéndole una naturaleza más propia de sus funciones de organismo descentralizado.

A raíz de la estatización de la Banca en 1982, el Banco de México estuvo bajo las órdenes, necesidades y caprichos del Gobierno Federal, esta situación fue reglamentada en la ley Orgánica del Banco de México del 1º de enero de 1985, estableciendo esta ley que el Banco "...debe desempeñar sus funciones de conformidad con las directrices de política monetaria y crediticia que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrando su Junta de Gobierno con mayoría de personas que ocupan cargos en la Administración Pública Federal."⁶⁵ Situación que perjudicó la economía del país, por el endeudamiento que el Gobierno propició a través del Banco de México, el cual le otorgaba los créditos que el Gobierno le pedía, sin requisitos y sin restricciones.

La situación del Banco de México cambió el 17 de mayo de 1993, cuando el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para reformar los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Federal, mediante estas reformas, se modificó la estructura del Banco de México y su posición frente al Gobierno.

Dichas reformas a la Constitución Federal fueron realizadas el 18 de agosto de 1993, aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 20 del mismo mes y año, el objetivo de estas reformas fue dotar de autonomía al Banco de México, reformando para ello el párrafo sexto del artículo 28 constitucional con la finalidad de establecer su autonomía, sus funciones y sus objetivos prioritarios, quedando de la siguiente manera:

⁶⁵ BORJA MARTÍNEZ, Francisco. AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO Y PERSPECTIVAS DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA. UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1994. (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, No. 9). México 1994, p. 30

"El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento".

En relación al párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, quedó de la siguiente manera:

"No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del Banco Central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del Banco estará a cargo de persona cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en la representación del Banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del Banco Central, podrán ser

sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución".

En el párrafo séptimo de dicho artículo, se establecieron las funciones que el Banco realiza y que estas no deben ser consideradas como monopólicas, ya que son consideradas como áreas estratégicas realizadas por el Estado a través del Banco de México.

Por lo que respecta a la independencia funcional, con base a la reforma, el Banco cuenta con las atribuciones de autoridad que se requieran para el ejercicio de sus funciones. Es prudente destacar que un elemento esencial de la autonomía del Banco Central es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito.

La reforma al artículo 73 en su fracción X, elimina lo referente a la expresión de servicios de banca y crédito, sustituyéndola por la expresión de "servicios financieros", expresión que actualmente denomina de manera más general los servicios que prestan tanto las instituciones de crédito como los intermediarios financieros no bancarios⁶⁶.

En el artículo 123 fracción XIII bis de la Constitución Federal, se estableció que las relaciones laborales entre el Banco y sus trabajadores, continúen siendo regidas por el apartado B del artículo 123, es decir por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁶⁶ Los intermediarios financieros no bancarios, denominados legalmente como organizaciones auxiliares del crédito tienen la particularidad de apoyar actividades complementarias a las bancarias. Y son: Los almacenes generales de depósito, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito, las casas de bolsa, las arrendadoras financieras, las empresas de factoraje financiero, las casas de cambio, etc. Las organizaciones auxiliares del crédito tuvieron su aparición en el mundo real en el año de 1982, cuando se decretó la estatización de la banca, los inversionistas privados tuvieron que buscar otras alternativas de financiamiento, encontrándolas en los intermediarios financieros no bancarios, dando auge con ello a nuevos instrumentos financieros.

Con todas estas reformas a la Constitución Federal, se dotó de autonomía al Banco de México en el ejercicio de sus funciones y de su administración, volviendo el país a gozar de los beneficios de un régimen económico mixto, que había sido suspendido desde 1982.

Con todo ello el 25 de noviembre de 1993, tras las reformas aprobadas, el Ejecutivo envió al Congreso la iniciativa de ley del Banco de México, misma que fue publicada el 23 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 1º de abril de 1994.

CAPÍTULO III.

EL BANCO DE MÉXICO EN LA ACTUALIDAD.

En el presente capítulo se estudiarán los aspectos más importantes del Banco de México, empezando por su actual naturaleza jurídica, misma que adolece de apego a la Constitución Federal, generando con ello cierta incertidumbre, por ser considerada algo nuevo en nuestro sistema jurídico mexicano, por lo que se tratará de definir su naturaleza y encontrar solución a la misma.

Otro aspecto que se estudiará, es la organización interna del Banco de México, misma que se encuentra encabezada principalmente por una Junta de Gobierno y un Gobernador, analizando la forma y proceso de sus nombramientos, así como las causas de remoción. Se estudiarán los fines y funciones que debe alcanzar el Banco de México, como son el de proveer al país de moneda nacional, promover el sano desarrollo del sistema financiero, propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos y ser órgano sancionador de los intermediarios financieros, actividades necesarias para alcanzar su cometido.

Destacando como un aspecto importante en la autonomía de dicho Banco, la relación que sostiene con el Gobierno Federal, aspecto que se considera que más que una relación, resulta ser una sujeción con el Gobierno Federal, tema que se estudia de forma analítica, crítica y propositiva.

III. 1. NATURALEZA JURÍDICA:

Como quedó establecido en el capítulo que antecede, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1993, se reformaron los artículos 28, 73 fracción X y 123 apartado "B" fracción XIII bis de la Constitución Federal, consignando en el primer artículo la creación de un Banco Central autónomo. Dichas reformas se reflejaron en la nueva Ley del Banco de México que entró en vigor el 1º de abril de 1994.

"La ley, en busca de la mayor autonomía del banco central, cambió su estructura, pues ya no es sociedad anónima ni tampoco organismo público descentralizado; pero el legislador llegó tan lejos que realmente lo que creó es algo indefinido y que me atrevería calificar de proteico, puesto que simplemente señala que el Banco de México: es una persona jurídica de derecho público, lo cual deja en la indefinición qué tipo de persona jurídica sea y los perfiles quedan muy vagos."⁶⁷

"El régimen vigente a partir del 1º de abril de 1994 consigna que el banco es una institución sin propósito de lucro y debe entregar al gobierno federal el importe íntegro del remanente de operación una vez constituidas las reservas en la ley, siempre y cuando la entrega de dicho remanente no implique reducir las reservas provenientes de la revaluación de los activos."⁶⁸

Efectivamente el artículo 1º de la Ley del Banco de México determina su actual naturaleza jurídica como una persona de derecho público, con carácter autónomo, en el ejercicio de sus funciones y en su administración, lo que deja en la mente una gran interrogante al pensar que tipo de persona pública es, a cuál de los tres poderes pertenece, si se puede considerar como un nuevo

⁶⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. NUEVO DERECHO BANCARIO. Ob, cit, p. 265

⁶⁸ BORJA MARTÍNEZ, Francisco. EL BANCO DE MÉXICO. Ed: Fondo de Cultura Económica. México 1996, p. 114

poder, interrogantes que todavía no se pueden contestar con precisión, sin embargo se hará el siguientes estudio, para poder determinar la verdadera naturaleza jurídica del Banco de México.

Actualmente el Banco de México no forma parte de la Administración Pública Federal; toda vez que el legislador en su esfuerzo de darle una autonomía plena, lo dejó fuera de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, para convertirlo en un organismo autónomo que ha generado diversas opiniones en la doctrina mexicana, la mayoría de ellas, encaminadas en el sentido de que el Banco de México como organismo autónomo que emite actos de autoridad, se encuentra fuera de la división tripartita de poderes que contempla la Constitución Federal.

"En la exposición de motivos de la LBM, el jefe del Ejecutivo precisa que al instituto central no sólo no se le ubica dentro de la Administración Pública, sino que se le da el atributo de contrapeso de la Administración Pública, lo cual consideramos entra en conflicto con la teoría de la división de poderes, misma que es retomada en nuestra Constitución, y que al efecto establece que el único contrapeso de la administración publica centralizada es cualquier otro de los poderes, ya que se estima que en el citado principio, la idea primordial consistente en el reparto del poder entre diferentes órganos, no tanto para aislarlos recíprocamente, sino para permitir el control recíproco de los unos sobre los otros. Esto lo expresa MONTESQUIEU con la frase que el poder detenga al poder."⁶⁹

La autonomía del Banco Central implica que en el ejercicio de sus funciones el Banco no debe quedar sujeto a las instituciones del Poder Ejecutivo o de algún otro órgano gubernamental. Esta corriente de los Bancos Centrales con

⁶⁹ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL. 2ª ed. Ed: Porrúa, S.A. México, 1999 p. 95

autonomía se empezó a difundir en el continente Americano desde principios de los noventas, considerando algunos juristas que la autonomía de los Bancos Centrales es indispensable para alcanzar una idónea estabilidad de precios, objetivo prioritario en todo Banco Central.

El maestro Francisco Borja Martínez consideran que "esta nueva figura de carácter público que ahora se reconoce en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye una modalidad de significativa importancia en el esquema clásico de la división de poderes propia de un Estado liberal de derecho."⁷⁰

Pero ¿que se puede entender por "Estado liberal de derecho"?, acaso es el libre quebrantamiento a nuestra Carta Magna, o aún más, resulta ser la facultad de innovar la clásica división de poderes que contempla el artículo 49 de nuestra Constitución Federal, claro que no, la verdadera consecuencia que generó el que los legisladores dotaran de autonomía plena al Banco de México (lo que no es malo) y lo facultaran para poder emitir actos de autoridad y actos sancionadores, es crear un nuevo órgano del Estado no contemplado en el marco constitucional, contraviniendo la división de poderes que consagra el artículo 49 constitucional.

"Han surgido organismos a los que también les llaman autónomos y que por lo menos dos de ellos topográficamente no están adscritos a ninguno de los capítulos de la Constitución, que se refiere a los poderes de la Unión y que son el Instituto Federal Electoral y el Banco de México."⁷¹

⁷⁰ BORJA MARTÍNEZ, Francisco. AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO Y PERSPECTIVAS DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA. Ob. cit, p. 32

⁷¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO (Primer Curso). 14ª ed. Ed: Porrúa, S.A. México, 1999, p. 608

En el mismo orden de ideas el maestro Acosta Romero considera que “estamos en presencia de organismos nuevos dentro del Estado que cuestionan el principio de la división de poderes. Vamos hacia el fraccionamiento de los clásicos tres poderes del Estado, que vienen desde los planteamientos de Montesquieu y que esas instituciones configuran cada una un nuevo y distinto poder de los clásicos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.”⁷²

El maestro Francisco Borja Martínez señala que: “Circunscribir la autonomía del banco al ejercicio de sus funciones y su administración, materias que abarcan un campo limitado y específico, hace que dicha autonomía difiera considerablemente de la que tienen, en forma mucho más amplia y general, cada uno de los tres poderes de la Unión, por lo que la primera no convierte a la institución que nos ocupa en un cuarto poder equiparable a aquellos.”⁷³

El criterio antes citado, es muy respetable y válido, si lo consideramos desde un punto de vista material, sin embargo, el enfoque de un estudio jurídico científico, nos obliga a estudiar la naturaleza jurídica de dicha institución desde un enfoque formal y no de acuerdo al número o a la importancia de sus funciones, por lo que formalmente y de acuerdo a la realidad jurídica que prevalece respecto al Banco de México, se concluye que dicha institución está fuera del marco constitucional que establece el artículo 49 de la Ley Suprema.

En la doctrina se han tratado de definir a los organismos autónomos como “aquellos que constitucionalmente o mediante una ley adjetiva se les concede personalidad jurídica, patrimonio propio, y actúan por delegación o con la garantía irrestricta del Estado. Generalmente son entidades del sector público,

⁷² ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ob, cit, p. 608

⁷³ BORJA MARTÍNEZ, Francisco. EL BANCO DE MÉXICO. Ob, cit, p. 106

pero no son parte propiamente dicho del Poder Ejecutivo. Una entidad que se autoadministra.⁷⁴

De acuerdo al criterio que antecede, en la autonomía de los bancos centrales se debe tener en cuenta una serie de criterios que determinan el grado de autonomía de los mismos, algo que en nuestro país no sucedió, es decir, se les olvidó a nuestros legisladores delimitar el grado de autonomía del Banco de México en relación a los tres poderes que contempla nuestra Constitución, por lo que la actual naturaleza jurídica del Banco de México resulta ser "sui generis" en nuestro sistema jurídico mexicano. Lo que resulta curioso y necesario destacar, es la reforma que sufrió el apartado B del artículo 123 constitucional, para crear la fracción XIII Bis, con la finalidad de reglamentar las relaciones laborales de los trabajadores del Banco de México y de las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano. Es evidente que el legislador reformó tal precepto constitucional, con la finalidad de no dejar en incertidumbre o confusión la competencia de las autoridades, para resolver un conflicto laboral de los trabajadores del Banco de México, toda vez que si no se hubiera reformado el artículo 123, quedaría una incertidumbre jurídica para decidir ante qué autoridad los trabajadores de dicha institución podrían reclamar sus derechos, ya que el Banco actualmente no pertenece a la Administración Pública Federal, ni es una empresa particular, por lo que fue necesaria la creación de la fracción XIII Bis del apartado B del artículo 123 constitucional. En el mismo orden de ideas se debió haber reformado el artículo 49 constitucional en el sentido de permitir la existencia de organismos autónomos del Estado con decisiones de autoridad, para que así, el Banco de México no estuviera fuera del marco constitucional, aunque quizá el reformar el multicitado artículo en ese sentido, traería como consecuencia real

⁷⁴ REYES SÁNCHEZ, Miguel. AUTONOMÍA LEGAL DE LOS BANCOS CENTRALES. Estudio comparativo de las legislaciones orgánicas de los bancos centrales de Iberoamérica. Ed: Banco Central de la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana, 1999, p. 15

un caos jurídico en nuestro país, toda vez que surgirían infinidad de órganos autónomos que auspiciados en el artículo 49 constitucional formarían una infinidad de pequeños poderes en nuestro país, disfrazados con el nombre de órganos autónomos. La solución que se propone para que el Banco de México no contravenga el citado artículo constitucional, es suprimirle las facultades que tiene como órgano autoritario y sancionador dentro del sistema financiero mexicano y que dichas facultades sancionadoras queden en manos de una dependencia como podría ser la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

III. 2. ESTRUCTURA ORGÁNICA.

En la actualidad, el Banco de México tiene una estructura orgánica conformada por una Junta de Gobierno y un Gobernador principalmente, los que desempeñan múltiples actividades de gran trascendencia, las cuales permiten llevar a cabo los fines y funciones que le son encomendadas al Banco de México, contando para ello con ciertas prerrogativas, obligaciones y requisitos que cumplir, motivo por el que es necesario realizar un estudio sobre la Junta de Gobierno y el Gobernador del Banco de México.

III. 2.1 Junta de Gobierno.

La Junta de Gobierno del Banco de México está integrada por cinco miembros designados por el procedimiento que contempla el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, de entre los cuales el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador, quien es el que presidirá la Junta de Gobierno, y a los demás integrantes de la Junta se les denominará Subgobernadores. "El número de miembros de la Junta de Gobierno se considera adecuado porque uno menor no daría suficientes puntos de vista para el análisis de materias tan complejas

como las encomendadas al banco central, en tanto que uno mayor dificultaría la toma de decisiones.”⁷⁵

El cargo de los subgobernadores será de ocho años, y sus periodos serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal y podrán ser designados miembros de la Junta de Gobierno más de una vez. Existe un régimen especial de cobertura de vacantes de los Subgobernadores, con el objeto de que en ningún caso se interrumpa la secuencia de los periodos referidos, cabe señalar que este escalonamiento en la sustitución de los integrantes de la Junta tiene el objetivo de facilitar el ejercicio autónomo de las funciones encomendadas al Banco de México. Esta renovación de los órganos de Gobierno escalonada tiene la ventaja de que impide de que un solo Gobierno pueda designar a la mayoría o a la totalidad de los miembros de la Junta de Gobierno, lo cual podría provocar un órgano proclive a la satisfacción de los deseos del Gobierno.

Los miembros de la Junta de Gobierno pueden ser removidos de su cargo por diversas causas, las que se reducen principalmente a las siguientes:

- a) No cumplir los acuerdos de la Junta de Gobierno o actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones.
- b) La incapacidad mental, así como la física que impidan el correcto ejercicio de sus funciones durante un periodo de más de seis meses.
- c) El desempeño de algún empleo, cargo o comisión de carácter remunerativo

⁷⁵ Exposición de motivos de la iniciativa de Ley del Banco de México enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal en 1993. Texto publicado en el informe Anual del Banco de México de 1993, p. 312.

- d) En el caso específico del Gobernador, éste podrá ser removido de su cargo además de las anteriores, por no cumplir con los acuerdos de la Comisión de Cambios.

Dado que la inamovilidad en el cargo es una de las mayores salvaguardas de la independencia de criterio de los miembros de la Junta de Gobierno, se establece un procedimiento de remoción de los integrantes de la Junta. La solicitud remoción la puede hacer el Presidente de la República o dos miembros de la Junta de Gobierno, siendo a ésta la que le compete dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción, al afectado se le concede su derecho de audiencia para que se pueda defender, una vez esto, se formulará un dictamen por parte de la Junta de Gobierno, sin que el afectado participe en la votación, el dictamen será enviado al Ejecutivo Federal y expresará sus razonamientos de procedencia o improcedencia de la remoción, lo que enviará a la Cámara de Senadores, o en su caso, a la Comisión Permanente, para resolución definitiva.

La Junta de Gobierno tiene encomendadas diversas facultades, considerando entre las más importantes las siguientes:

- a) Determinar las características de los billetes, y proponer a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, las composiciones metálicas de las monedas conforme a lo dispuesto por la Ley Monetaria del país.
- b) Autorizar las órdenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes.
- c) Resolver sobre la desmonetización de billetes y los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda.
- d) Resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco al Gobierno Federal.
- e) Fijar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones, pudiendo determinar las características de éstas y las que

por su importancia deban someterse en cada caso a su previa aprobación.

- f) Autorizar las emisiones de bonos de regulación monetaria y fijar las características de éstos.
- g) Determinar las características de los valores a cargo del Gobierno Federal que el Banco emita.
- h) Aprobar las exposiciones e informes del Banco y de los miembros de la Junta de Gobierno sobre las políticas de aquél.
- i) Aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio, así como los estados de cuenta consolidados mensualmente.
- j) Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio.
- k) Expedir las normas conforme a las cuales el Banco deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza.
- l) Resolver sobre la adquisición y enajenación de acciones o partes sociales por el Banco, de empresas que le presten servicios.
- m) Autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles.
- n) Aprobar el Reglamento Interior del Banco, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.
- o) Aprobar las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse en las relaciones entre el Banco y su personal, así como los tabuladores de sueldo, en el entendido de que las remuneraciones de los funcionarios y empleados del Banco no deberán exceder de las que perciban los miembros de la Junta de Gobierno.
- p) Nombrar y remover al secretario de la Junta de Gobierno, así como a su suplente, quienes deberán de ser funcionarios del Banco.

- q) Nombrar y remover a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la institución.
- r) Aprobar las políticas para cancelar, total o parcialmente, adeudos a cargo de terceros y a favor del Banco, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, o éste fuere económicamente inconveniente para la institución.
- s) Resolver sobre otros asuntos que el Gobernador someta a su consideración.

Otro punto importante a tratar, es en relación a quién puede convocar a reunión de la Junta de Gobierno, y son únicamente:

- 1) El Gobernador del Banco de México.
- 2) Cuando menos dos de los Subgobernadores.
- 3) El Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- 4) El Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.

Las sesiones de la Junta de Gobierno deberán llevarse a cabo, con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros, en caso de que el Gobernador no pueda estar en la sesión, ésta será presidida por el Subgobernador que aquél designe.

Las resoluciones que se determinen en sesión, para que puedan ser válidas se requerirá del voto aprobatorio de la mayoría de los presentes, teniendo en caso de empate, voto de calidad el que presida la sesión. El Secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público podrán asistir con voz, pero sin voto a las sesiones de la Junta de Gobierno.

Los asuntos que se tratan en las sesiones son confidenciales, por lo que quienes asistan a ellas, deberán guardar confidencialidad, salvo autorización

expresa de la Junta de Gobierno para hacer alguna comunicación. Las actas de las sesiones de la Junta, se levantarán y conservarán en los términos acordados por ésta, serán firmadas por los miembros asistentes y por el Secretario de la Junta de Gobierno, debiéndose conservar un ejemplar de los documentos que hubieran sido relacionados en la sesión correspondiente.

De conformidad con la parte in fine del párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, los funcionarios encargados de la conducción del Banco de México que incurran en alguna responsabilidad, sólo podrán ser sujetos a juicio político conforme a lo que dispone el artículo 110 de nuestra Carta Magna.

III. 2.2 Gobernador del Banco de México.

El Gobernador del Banco de México será elegido por el Ejecutivo Federal, de entre los cinco miembros de la Junta de Gobierno que fueron seleccionados previamente y de conformidad con el procedimiento que establece el séptimo párrafo de artículo 28 constitucional, es decir, que la designación de los miembros de la Junta será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, o en su caso, de la Comisión Permanente. Sin olvidar que al igual que los integrantes de la Junta de Gobierno, el Gobernador del mencionado Banco, también deberá cumplir con los mismos requisitos.

La duración del cargo de Gobernador del Banco será de seis años, comenzando su período el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República.

En caso de vacante en el puesto de Gobernador, el Ejecutivo Federal podrá nombrar para ocupar tal cargo a un Subgobernador en funciones, o bien, designar a un nuevo miembro de la Junta de Gobierno y, ya integrada ésta, nombrar de entre sus cinco miembros al Gobernador.

Existe la figura del Gobernador interino y éste surge mientras se hace el nombramiento del nuevo Gobernador, el Subgobernador con mayor antigüedad en el cargo será el Gobernador interino del Banco y presidirá la Junta de Gobierno. En caso de que existan dos o más Subgobernadores con la misma antigüedad, la Junta de Gobierno elegirá de entre ellos al Gobernador interino.

De conformidad con la Ley del Banco de México, el Gobernador tendrá las siguientes facultades:

- a) Tener a su cargo la administración del Banco, la representación legal de éste y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que la Ley del Banco de México confiere a la Junta de Gobierno.
- b) Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Cambios.
- c) Actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario.
- d) Ser el enlace entre el Banco y la Administración Pública Federal.
- e) Ser el vocero del Banco, pudiendo delegar esta facultad en los Subgobernadores.
- f) Constituir Consejos Regionales.
- g) Acordar el establecimiento, cambio y clausura de sucursales.
- h) Designar a los Subgobernadores que deban desempeñar cargos o comisiones en representación del Banco.
- i) Designar y remover a los apoderados y delgados fiduciarios.
- j) Nombrar y remover al personal del Banco, excepto los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la institución.
- k) Fijar, conforme a los tabuladores aprobados por la Junta de Gobierno, los sueldos del personal y aprobar los programas que deban aplicarse para su capacitación y adiestramiento.

Es importante mencionar, que el Gobernador también contará con las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, así como todas aquellas que requieran de cláusula especial, en los términos previstos por los artículos 2554 y 2587 del Código Civil para el Distrito Federal, excepto la de absolver posiciones por él mismo, teniendo la facultad de absolver posiciones la Dirección Jurídica del Banco de México.

La remuneración del Gobernador del Banco de México, así como la de los Subgobernadores, la fijará un a Comité integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y dos personas nombradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las causas de remoción del Gobernador del Banco de México, son las establecidas para los miembros de la Junta de Gobierno, mismas que ya fueron mencionadas en el apartado que antecede, sin embargo existe una causa de remoción exclusiva para el Gobernador, la que consistente en incumplir los acuerdos de la Comisión de Cambios.

III. 2.3 Su relación con el Gobierno Federal.

En el artículo 28 de la Constitución Federal quedó plasmada la autonomía del Banco de México, al establecer que tanto en las funciones como en la administración del Banco, éstas serán encomendadas a personas independientes del poder central.

Una forma de relacionarse el Gobierno con el Banco de México, es a través del indispensable diálogo institucional que surge entre ambos, cuando el Secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público están invitados a las sesiones de la Junta de Gobierno e incluso, estos funcionarios pueden convocar a tales reuniones y proponer asuntos para ser tratados en ellas, con voz, pero sin voto.

Si bien es cierto que existe autonomía del Banco de México en diversos aspectos, también lo es, que existe de una forma muy sutil, una sujeción del Banco de México hacia las decisiones del Gobierno Federal, esta situación se refleja en diversos aspectos, de entre los cuales destacan principalmente:

- a) La remoción del Gobernador, una de las causas es el incumplimiento con los acuerdos de la Comisión de Cambios, esta última causa de remoción que contempla la Ley del Banco de México, entorpece la independencia personal del Gobernador, pues aún cuando éste es miembro de la Comisión de Cambios, queda entonces supeditado a los lineamientos que forzosamente le dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin olvidar que ella cuenta con tres miembros de los seis que integran dicha Comisión, esta situación limita sensiblemente la autonomía del Banco de México, al permitir que un órgano dependiente del Ejecutivo, como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pueda proponer la remoción del Gobernador del Banco, cuando a su juicio no haya cumplido con lo que la Comisión establezca.
- b) La fijación de las remuneraciones de los miembros de la Junta de Gobierno, toda vez que quien fija tales remuneraciones es una Comisión, integrada por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, situación que puede ser utilizada como medio de presión o de influencia en los miembros de la Junta de Gobierno, ya que como se observa la remuneración de su desempeño la fija el Poder Ejecutivo vía Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- c) El nombramiento de los miembros de la Junta de Gobierno y la designación del Gobernador del Banco de México, también está en manos del Poder Ejecutivo, toda vez que como se desprende del séptimo párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal, se evidencia la injerencia del Ejecutivo en la designación de las personas encargadas de

la conducción del Banco de México, estableciendo dicho precepto constitucional como mero formalismo, la aprobación de la Cámara de Senadores o en su caso de la Comisión Permanente en la designación de dichas personas. Situación que vincula de forma inicial a los miembros de la Junta de Gobierno con el Gobierno Federal, una propuesta para darle verdadera autonomía al Banco de México es que dichos funcionarios no los nombrara el Ejecutivo, sino otro Poder, en relación a esta idea, una de las características de los órganos constitucionales autónomos es que "...los titulares de éstos órganos deben ser propuestos por el Poder Legislativo, a través de mayorías calificadas superiores a los dos terceras partes del Congreso..."⁷⁶ proceso de designación que no prevalece en nuestro país y que se espera se considere para un futuro no muy lejano, para un mayor fortalecimiento y buen funcionamiento del Banco de México.

- d) En relación con los fines, éstos no están del todo en manos del Banco de México, por lo que se vulnera la autonomía de sus funciones, al privarlo de la facultad de llevar de forma independiente y autónoma las directrices de la política cambiaria, por lo que el Banco de México en materia cambiaria deberá actuar de acuerdo con lo que determine una Comisión de Cambios, que estará integrada por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha dependencia que designe el Titular de ésta, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe. De lo que se aprecia que la integración de la Comisión de Cambios es mixta, es decir, por un parte los representantes del Gobierno y por la otra los del Banco de México, situación que es normal y necesaria para que se puedan establecer puntos de coordinación entre el Gobierno y el Banco de México, sin embargo en la realidad, la política

⁷⁶ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL. Ob, cit, p. 96

cambiaría no está en las manos del Banco de México, situación que extraña, toda vez que es de explorado derecho el saber que "...un Banco Central para que pueda alcanzar adecuadamente su objetivo de estabilidad de precios es el manejo de la política cambiaria."⁷⁷

En este sentido un esquema viable para lograr una mayor autonomía, sería otorgar el voto de calidad al Banco de México dentro de la Comisión de Cambios, para que el Instituto Central cuente con mayor control sobre el rumbo de la política cambiaria y monetaria del país. Es importante el mencionar que actualmente el único Banco Central que tiene la última palabra en política cambiaria es Chile. Sin embargo en nuestro país no se le otorgó autonomía al Banco de México en relación a la política cambiaria, tal situación se presenta en la mayoría de los países, esto se debe a que las decisiones en materia cambiaria tienen efectos no sólo en el ámbito monetario y económico, sino también en el político.

Otra forma de relación del Gobierno con el Banco de México, es a través de los informes que el segundo debe rendir al primero, para muchos doctrinarios esta relación se llama responsabilidad del Banco Central, al establecer que se deberán rendir tres informes al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, en las siguientes fechas:

- a) En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución, correspondiente a dicho ejercicio.
- b) En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y

⁷⁷ GÓMEZ DEL CAMPO, Javier. **AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO Y PERSPECTIVAS DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA**. Ob, cit, p. 16

- c) En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

Sin olvidar que cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución.

III. 3. FINES Y FUNCIONES.

De conformidad con el párrafo sexto del artículo 28 constitucional el fin prioritario a seguir o alcanzar del Banco de México es el de lograr la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, y que tendrá como finalidades promover el sano desarrollo del sistema financiero, así como propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Para alcanzar estos tres fines, el Banco de México debe desarrollar múltiples funciones sin las cuales no se podría lograr la satisfacción de sus fines.

III. 3.1 Fines que persigue el Banco de México.

Las finalidades que persigue el Banco de México para el buen funcionamiento económico del país, y de conformidad con el artículo 2º de la Ley de dicho Banco, son tres: 1) Proveer al país de moneda nacional; 2) Promover el sano desarrollo del sistema financiero y 3) Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Se analizarán de forma sencilla estos tres fines que debe alcanzar el Banco de México.

III. 3.1.1 Proveer al país de moneda Nacional.

“En el artículo 4º se establece que corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como

poner a ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta ley autoriza a realizar. También en el artículo 56, se dispone que los billetes y las monedas metálicas que el Banco de México ponga en circulación deberán quedar registradas como pasivos en el balance de la institución a su valor nominal, convirtiéndose en deudor de todos lo que tengan en sus manos el monto de la emisión.”⁷⁸

En la consecución de ésta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Para lograr esta estabilidad de la moneda, es necesario implantar una eficiente política monetaria entendiendo por ésta “...el conjunto de acciones que realiza el Banxico para intentar controlar la cantidad de dinero que circula en la economía y de esta manera afectar el nivel de precios. El logro de este objetivo fundamental del Instituto Central se apoya en que, la excesiva expansión monetaria es la fuente subyacente de las presiones inflacionarias de la economía.”⁷⁹

Para alcanzar este objetivo prioritario, se estableció un mecanismo para que el Banco de México pueda otorgar crédito al Gobierno Federal, estableciendo que este crédito sólo se puede otorgar mediante el ejercicio de la cuenta que le lleva a la Tesorería de la Federación, pero limitando el crédito a una cantidad que irá variando anualmente. A fin de evitar que el citado financiamiento pueda traducirse en expansión monetaria excesiva, si el saldo deudor de la cuenta excede las erogaciones previstas en el ejercicio correspondiente, el Banco de México puede cobrar este excedente colocando valores del Gobierno Federal que tenga en su cartera, y con esto esterilizar el crecimiento observado en la

⁷⁸ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz (coordinadora). PANORAMA DEL DERECHO MEXICANO. DERECHO FINANCIERO. Ed: McGRAW-HILL Interamericana editores, S.A de C.V. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1994, p. 202

⁷⁹ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL. Ob, cit, p. 98

base monetaria, que es finalmente lo que se traduce en inflación, y en el supuesto de que no tuviera valores de su cartera para hacer esa colocación, puede incluso emitir valores por cuenta del Gobierno Federal, como los CETES y hacer la respectiva colocación en el mercado. Con este mecanismo, se equipara a que si el financiamiento lo hubiere obtenido el Gobierno Federal directamente del mercado y no del Banco de México, porque éste coloca valores exactamente por el mismo monto, por cuenta del Gobierno Federal en el mercado, lo cual, en términos generales, sería idéntico a que el Gobierno Federal hubiere hecho esa colocación directamente en el mercado. Esta facultad y libertad que tiene el Banco de México para determinar el monto y manejo de su crédito, resulta importantísimo para alcanzar como fin principal la estabilidad de precios, elevando a rango constitucional esta facultad de otorgar créditos a su arbitrio y sin presiones de ningún tipo, tal y como lo establece la parte in fine del párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Federal.

En el plano internacional el caso más extremo en la concesión de crédito al Gobierno Federal, es el del Banco Central de Chile, el cual conforme a su legislación tiene prohibido otorgar financiamiento al Gobierno, salvo en caso de guerra exterior que tiene que ser previamente calificado por el Consejo, que es el órgano de Gobierno del Banco Central de Chile. Otro caso similar es el Banco Central de Colombia, donde también existe la prohibición de otorgar financiamiento al Gobierno Federal; sin embargo este puede ser otorgado en casos de emergencia, que deben ser previamente calificados por el órgano de Gobierno del Banco Central de Colombia.

Otro tipo de instrumento de política monetaria que el Banco de México tiene es que puede fijar las tasas de interés y límites de crédito otorgado por cada banco, para controlar la cantidad de liquidez.

“Por último, cabe reiterar que el crecimiento a largo plazo de la economía requiere, además de mantener finanzas públicas sanas y una política monetaria orientada a la estabilidad de precios, que el capital humano esté cada día más capacitado para afrontar el nuevo ambiente de competencia global. De manera paralela, se necesita aumentar la tasa de ahorro. El desarrollo económico depende también en forma determinante de la procuración eficaz de justicia, condición indispensable para el buen funcionamiento de una economía de mercado. En síntesis, es menester continuar y mejorar la tarea de modernización ya iniciada.”⁸⁰

Es por eso que el adecuado manejo de la política monetaria se convierte en el principal instrumento de política para cumplir con el objetivo mencionado de la estabilidad de la moneda.

III. 3.1.2 Promover el sano desarrollo del Sistema Financiero.

Uno de los fines que debe alcanzar todo Banco Central es el de asegurar el buen funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero.

En el caso del Banco de México, realiza diversas funciones para alcanzar dicha finalidad, dichas funciones son: regular la intermediación y los servicios financieros, operar como acreedor de última instancia para instituciones de crédito, operar con entidades financieras, sancionar a los intermediarios financieros y propiciar un buen funcionamiento de los sistemas de pagos, funciones que por su gran importancia se estudiarán de manera específica en el siguiente apartado.

Sin embargo, queda en el aire la palabra sistema financiero o lo que muchos también llaman, sistema de intermediación financiera. En el caso de nuestro país, este sistema de intermediación financiera comenzó a partir de 1990 con la

⁸⁰ <http://www.banxico.org.mx/busqueda/interm.asp>

reforma al artículo 28 constitucional, la reforma de este artículo fue en materia bancaria, es decir, que el Estado dejaba de ser el único prestador del servicio público de banca y crédito, aunado a que dicha función desde ese año, se le considera como un servicio de interés público. Desde 1990 se inició la emisión de un nuevo marco normativo, integrado por la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, ambas de ese año, así como las reformas a las leyes de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, del Mercado de Valores y otras.

Las características del actual sistema de intermediación financiera mexicana, en forma resumida son las siguientes:

- a) Es un sistema de intermediación financiera mixto; en donde con la reforma constitucional de 1990, se establecieron las bases para la privatización de la banca, y en la actualidad participa tanto el sector público como el privado, para brindar a la sociedad el servicio de banca y crédito.
- b) Al lado de la banca comercial privatizada, se conserva en el ámbito del sector público la banca de desarrollo, para atender las áreas y sectores que el Gobierno Federal considera estratégicos o prioritarios, así como para el desarrollo de programas de fomento y que siguen conservando su naturaleza jurídica de Sociedades Nacionales de Crédito.
- c) Además de la banca comercial y de desarrollo, el actual sistema de intermediación financiera está integrado por otros intermediarios, entre los que se encuentran principalmente: Los Grupos Financieros⁸¹; las

⁸¹ Los Grupos Financieros permiten acercarse funcionalmente al esquema de la "Banca Universal", con lo que se atendería con mayor flexibilidad y dinamismo a las necesidades de los mercados financieros y productivos de una economía actual producto de la globalización, para el funcionamiento de un Grupo Financiero se requiere que estén regidos por una Sociedad Controladora. En la formación de un Grupo Financiero pueden intervenir: 1) Instituciones de Crédito, 2) Casas de Bolsa, 3) Instituciones de Seguros, 4) Sociedades de Objeto Limitado, 5) Arrendadoras Financieras, 6) Almacenes Generales de Depósito, 7) Empresas de factoraje Financiero, 8) AFORES y 9) Casas de Cambio. Los Grupos Financieros se forman: 1.- Cuando coexisten 2 de las 3 primeras y 2.- Que exista una sola de las tres primeras más tres de las restantes.

Organizaciones Auxiliares de Crédito (Almacenes Generales de Depósito, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Arrendadoras Financieras, Uniones de Crédito, Empresas de Factoraje Financiero); los Intermediarios Bursátiles, etc.

- d) Abre las puertas para la conformación de Grupos Financieros, lo que lleva en el plano funcional a la posibilidad de lograr lo que muchos han llamado en denominar Banca Universal.

Los fines que se persiguen con este sistema de intermediación financiera son la desregulación, la innovación financiera, la titularización y la recepción de la tecnología, en relación a la desregulación, se persigue dotar a las actividades financieras de mayor flexibilidad y eficiencia.

La innovación de los servicios y de los productos, se refiere a satisfacer las nuevas necesidades de los mercados financieros productivos. La titularización se refiere a que debe existir un trato directo para con las empresas o particulares, sin la necesidad de recurrir al intermediarismo. La recepción de todos los medios modernos de innovación tecnológica, se refiere a la adquisición de nuevos instrumentos de informática y telecomunicaciones para brindar un mejor servicio.

III. 3.1.3 Propiciar el buen funcionamiento de los Sistemas de Pagos.

Esta finalidad del Banco de México está muy ligada con el buen funcionamiento de las instituciones de crédito, ya que éstas deben ofrecer un buen servicio a los diversos agentes económicos para la realización de transacciones y el intercambio de bienes y servicios (como es el caso de los ahorradores cuando quieren disponer de sus recursos depositados en el banco, o las empresas para pagar a sus proveedores, las realizaciones de operaciones de servicio, etc).

Bajo esta situación, el Banco de México para propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, asume una doble función en la forma de operar dicho sistema, por una parte como participante directo y por otro, como regulador.

a) Como participante directo.- Suministra los billetes y las monedas que se ponen en circulación, asumiendo con ello la responsabilidad de asegurar el circulante necesario en todo el país, así como interviniendo en su canje.

"Para facilitar al Banxico el desempeño de estas funciones, se establece en el artículo 48 de la LIC, la obligación de las instituciones de llevar a cabo el canje de billetes y monedas, y la de retirar las piezas que el Instituto Central determine, entendiéndolo esto último como la desmonetización. Asimismo, asume un importante papel de vigilancia sobre la evolución del sistema de pagos para liquidar operaciones financieras y establece una infraestructura apropiada para dicho sistema, a fin de que las entidades financieras puedan realizar transacciones de montos cuantiosos en forma eficiente y segura."⁸²

b) Regulador de los Sistemas de Pagos.- El Banco de México, de conformidad con el artículo 24 de su Ley, podrá expedir disposiciones que tengan como finalidad propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, al expedir sus disposiciones el Banco deberá expresar las razones que lo motivaron.

III. 3.2 Funciones del Banco de México.

Las funciones que lleva a cabo el Banco de México son diversas y se encuentran señaladas en el artículo 3º de su Ley, pero todas ellas encaminadas a alcanzar los fines encomendados por la Constitución Federal y establecidos en su propia Ley.

⁸² DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL. Ob, cit, p. 106

III. 3.2.1 Regular la Intermediación y los Servicios Financieros.

Esta es una de las funciones que debe desempeñar el Banco de México para alcanzar el fin de promover un sano desarrollo en el sistema financiero.

El Banco de México podrá expedir disposiciones generales sólo cuando tengan por propósito el sano desarrollo del sistema financiero, es decir, está facultado para dictar disposiciones con la finalidad de estructurar y conducir actividades de las entidades financieras, como el servicio que realicen las instituciones de crédito y las características de sus operaciones; fideicomisos, mandatos o comisiones de los intermediarios bursátiles, etc. Como puede apreciarse el Banco de México cuenta con un marco legal y personal calificado para regular prácticamente todas las operaciones bancarias en sus tres principales aspectos: 1.- Captación de recursos; 2.- Otorgamiento de financiamiento y 3.- Prestación de servicios.

Para cumplir con esta regulación, el Gobernador del Banco cuenta con el apoyo de la Dirección General de Análisis del Sistema Financiero, así como las Direcciones de Análisis del Sistema Financiero y la Dirección de Información del Sistema Financiero, las que tienen las siguientes facultades:

- a) Realizar diagnósticos de los intermediarios financieros.
- b) Participar en la expedición de disposiciones, así como en la atención de autorizaciones, consultas y opiniones relativas a los intermediarios.
- c) Evaluar la eficacia de los sistemas de administración de riesgos de los intermediarios financieros.
- d) Mantener relaciones con organismos e instituciones nacionales e internacionales, en el ámbito de la regulación y supervisión de los intermediarios financieros.

“La correcta aplicación de las normas y disposiciones del Banxico la supervisa éste mediante mecanismos de vigilancia basados en la información analítica que le proporcionan los bancos. Sin embargo, no desempeña labores de inspección; cuando requiere de ello solicita la colaboración de la CNBV.”⁸³

III. 3.2.2 Acreedor de última instancia de las Instituciones de Crédito.

La necesidad de un prestamista de última instancia es importante para preservar el acervo del circulante y, por lo tanto, el nivel de actividad económica. Esto se debe a que los créditos que otorgan las instituciones de crédito son por lo general a un plazo mayor que los depósitos que reciben de los ahorradores, por lo que se puede dar el caso que no cuenten con la liquidez suficiente para atender un retiro masivo, situación que provocaría un colapso en el sistema financiero y de pagos, en caso de que no existiera la función del Banco de México como prestamista de última instancia.

Al desempeñar esta función se le considera al Banco de México “como banco de bancos regula y sostiene al sistema general de crédito...Así, el financiamiento que otorgue a la banca se realiza mediante la celebración con ella de depósitos en las propias instituciones, préstamos concedidos a éstas, descuentos a las mismas de títulos de crédito u otras operaciones similares entre las que destaca el reporte.”⁸⁴

El Banco de México como acreedor de última instancia, garantiza el incremento oportuno de dinero para satisfacer la demanda del mismo, es por eso que la responsabilidad del multicitado Banco en este sentido, es de servicio de crédito de última instancia, para así respaldar el funcionamiento fluido del sistema de pagos y asegurar la solución a los problemas de liquidez de las instituciones

⁸³ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL. Ob, cit, p. 102

⁸⁴ BORJA MARTÍNEZ, Francisco. EL NUEVO SISTEMA FINANCIERO MEXICANO. Ed: Fondo de Cultura Económica. México 1991, p. 99

financieras, para que no se destruya la confianza del público inversionista en la estabilidad del sistema financiero.

III. 3.2.3 Órgano sancionador de los Intermediarios Financieros.

En congruencia con sus funciones de autoridad, el Banco de México podrá imponer a las entidades financieras, sanciones que tengan como objetivo preservar la efectividad de las disposiciones de orden público establecidas por él, y con ello alcanzar los fines de regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, así como la protección a los intereses del público.

La justificación legal para imponer sanciones por parte del Banco de México, se encuentra establecida en el último párrafo del artículo 24 de su Ley, y dichas sanciones se encuentran reguladas por los artículos 29, 33 y en especial el 27 de su Ley, que establece como forma de sanciones a los intermediarios financieros las multas, mismas que se fijarán de conformidad con los siguientes supuestos: 1.- De acuerdo a el importe de las ganancias que para dichos intermediarios resulten de las operaciones celebradas en contravención a las disposiciones del Banco; 2.- Por los riesgos en que hayan incurrido los intermediarios por la celebración de tales operaciones y 3.- Si el infractor es reincidente.

Otra forma de sancionar a los intermediarios financieros, es a través de la suspensión total o parcial de las operaciones que realizan los intermediarios financieros, cuando surjan los siguientes casos:

- a) Cuando infrinjan la Ley del Banco de México o las disposiciones que de ella emanen.
- b) Cuando realicen operaciones con divisas, oro y plata contraviniendo las disposiciones emitidas por el Banco de México; esta suspensión podrá

ser hasta de seis meses, tomando en cuenta la gravedad o repercusión de la contravención.

“Para no violar la Garantía de Audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, el intermediario financiero será emplazado para que manifieste lo que a su derecho convenga. Contra las sanciones impuestas, procederá el recurso de reconsideración ante la propia Gerencia Jurídica del Banco Central, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de tales resoluciones.”⁸⁵

En efecto, de conformidad con el artículo 64 de la Ley del Banco de México, este recurso tendrá como objeto el revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y para la notificación, trámite y resolución del recurso le será aplicable el Código Fiscal de la Federación.

III. 3.2.4 Operar con entidades Financieras.

De conformidad con la Ley del Banco de México, éste puede realizar diversas operaciones con las entidades financieras, entre las que destacan:

- a) Otorgar financiamiento a las instituciones de crédito; este crédito sólo tendrá propósitos de regulación monetaria, con lo que se protege al Banco contra presiones de solicitantes de crédito, por lo que se deberá hacer conforme a las condiciones de mercado y las disposiciones de carácter general.
- b) Financiamiento a las instituciones de crédito, en su función de acreditante de última instancia o para evitar trastornos en el sistema de pagos, por lo que se deberán ajustarse a las condiciones de mercado.

⁸⁵ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL. Ob, cit, p. 104

- c) Constituir depósitos en instituciones de crédito y de valores del país o del extranjero.
- d) Recibir depósitos de dinero.
- e) Recibir depósitos de títulos o valores en custodia o en administración de las entidades financieras del país.

III. 3.2.5 Elaborador del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El Banco de México es el elaborador del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), en la elaboración de éste índice se toman en cuenta principales productos de consumo básico, así como el número de habitantes.

En los últimos años el Poder Legislativo y Ejecutivo, le han otorgado importante función en el desarrollo normal de la sociedad, incluso se le considera en estos tiempos, como un factor de escala determinante para realizar o actualizar diversos actos jurídicos.

Siendo el tema principal de la presente investigación, se reserva el estudio jurídico-constitucional de la aplicación del INPC en la vida cotidiana de los ciudadanos, para el capítulo siguiente.

III. 3.2.6 Otras funciones.

Las funciones que desempeña el Banco de México y que no se han mencionado en el presente capítulo, son muchas y diversas, sin embargo entre las importantes se encuentran:

- a) Otorgar crédito a otros bancos centrales y autoridades financieras del exterior, organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales y al Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

- b) Agente financiero del Gobierno Federal; esta función es a través de la asesoría y manejo de la política de endeudamiento local y externo del Gobierno Federal, teniendo la responsabilidad de colocar los valores gubernamentales en el mercado de dinero.**
- c) Ser el representante del Gobierno Federal ante el Fondo Monetario Internacional y otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.**

- q) Nombrar y remover a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la institución.
- r) Aprobar las políticas para cancelar, total o parcialmente, adeudos a cargo de terceros y a favor del Banco, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, o éste fuere económicamente inconveniente para la institución.
- s) Resolver sobre otros asuntos que el Gobernador someta a su consideración.

Otro punto importante a tratar, es en relación a quién puede convocar a reunión de la Junta de Gobierno, y son únicamente:

- 1) El Gobernador del Banco de México.
- 2) Cuando menos dos de los Subgobernadores.
- 3) El Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- 4) El Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.

Las sesiones de la Junta de Gobierno deberán llevarse a cabo, con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros, en caso de que el Gobernador no pueda estar en la sesión, ésta será presidida por el Subgobernador que aquél designe.

Las resoluciones que se determinen en sesión, para que puedan ser válidas se requerirá del voto aprobatorio de la mayoría de los presentes, teniendo en caso de empate, voto de calidad el que presida la sesión. El Secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público podrán asistir con voz, pero sin voto a las sesiones de la Junta de Gobierno.

Los asuntos que se tratan en las sesiones son confidenciales, por lo que quienes asistan a ellas, deberán guardar confidencialidad, salvo autorización

expresa de la Junta de Gobierno para hacer alguna comunicación. Las actas de las sesiones de la Junta, se levantarán y conservarán en los términos acordados por ésta, serán firmadas por los miembros asistentes y por el Secretario de la Junta de Gobierno, debiéndose conservar un ejemplar de los documentos que hubieran sido relacionados en la sesión correspondiente.

De conformidad con la parte in fine del párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, los funcionarios encargados de la conducción del Banco de México que incurran en alguna responsabilidad, sólo podrán ser sujetos a juicio político conforme a lo que dispone el artículo 110 de nuestra Carta Magna.

III. 2.2 Gobernador del Banco de México.

El Gobernador del Banco de México será elegido por el Ejecutivo Federal, de entre los cinco miembros de la Junta de Gobierno que fueron seleccionados previamente y de conformidad con el procedimiento que establece el séptimo párrafo de artículo 28 constitucional, es decir, que la designación de los miembros de la Junta será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, o en su caso, de la Comisión Permanente. Sin olvidar que al igual que los integrantes de la Junta de Gobierno, el Gobernador del mencionado Banco, también deberá cumplir con los mismos requisitos.

La duración del cargo de Gobernador del Banco será de seis años, comenzando su período el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República.

En caso de vacante en el puesto de Gobernador, el Ejecutivo Federal podrá nombrar para ocupar tal cargo a un Subgobernador en funciones, o bien, designar a un nuevo miembro de la Junta de Gobierno y, ya integrada ésta, nombrar de entre sus cinco miembros al Gobernador.

Existe la figura del Gobernador interino y éste surge mientras se hace el nombramiento del nuevo Gobernador, el Subgobernador con mayor antigüedad en el cargo será el Gobernador interino del Banco y presidirá la Junta de Gobierno. En caso de que existan dos o más Subgobernadores con la misma antigüedad, la Junta de Gobierno elegirá de entre ellos al Gobernador interino.

De conformidad con la Ley del Banco de México, el Gobernador tendrá las siguientes facultades:

- a) Tener a su cargo la administración del Banco, la representación legal de éste y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que la Ley del Banco de México confiere a la Junta de Gobierno.
- b) Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Cambios.
- c) Actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario.
- d) Ser el enlace entre el Banco y la Administración Pública Federal.
- e) Ser el vocero del Banco, pudiendo delegar esta facultad en los Subgobernadores.
- f) Constituir Consejos Regionales.
- g) Acordar el establecimiento, cambio y clausura de sucursales.
- h) Designar a los Subgobernadores que deban desempeñar cargos o comisiones en representación del Banco.
- i) Designar y remover a los apoderados y delgados fiduciarios.
- j) Nombrar y remover al personal del Banco, excepto los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la institución.
- k) Fijar, conforme a los tabuladores aprobados por la Junta de Gobierno, los sueldos del personal y aprobar los programas que deban aplicarse para su capacitación y adiestramiento.

Es importante mencionar, que el Gobernador también contará con las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, así como todas aquellas que requieran de cláusula especial, en los términos previstos por los artículos 2554 y 2587 del Código Civil para el Distrito Federal, excepto la de absolver posiciones por él mismo, teniendo la facultad de absolver posiciones la Dirección Jurídica del Banco de México.

La remuneración del Gobernador del Banco de México, así como la de los Subgobernadores, la fijará un a Comité integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y dos personas nombradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las causas de remoción del Gobernador del Banco de México, son las establecidas para los miembros de la Junta de Gobierno, mismas que ya fueron mencionadas en el apartado que antecede, sin embargo existe una causa de remoción exclusiva para el Gobernador, la que consistente en incumplir los acuerdos de la Comisión de Cambios.

III. 2.3 Su relación con el Gobierno Federal.

En el artículo 28 de la Constitución Federal quedó plasmada la autonomía del Banco de México, al establecer que tanto en las funciones como en la administración del Banco, éstas serán encomendadas a personas independientes del poder central.

Una forma de relacionarse el Gobierno con el Banco de México, es a través del indispensable diálogo institucional que surge entre ambos, cuando el Secretario y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público están invitados a las sesiones de la Junta de Gobierno e incluso, estos funcionarios pueden convocar a tales reuniones y proponer asuntos para ser tratados en ellas, con voz, pero sin voto.

Si bien es cierto que existe autonomía del Banco de México en diversos aspectos, también lo es, que existe de una forma muy sutil, una sujeción del Banco de México hacia las decisiones del Gobierno Federal, esta situación se refleja en diversos aspectos, de entre los cuales destacan principalmente:

- a) La remoción del Gobernador, una de las causas es el incumplimiento con los acuerdos de la Comisión de Cambios, esta última causa de remoción que contempla la Ley del Banco de México, entorpece la independencia personal del Gobernador, pues aún cuando éste es miembro de la Comisión de Cambios, queda entonces supeditado a los lineamientos que forzosamente le dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin olvidar que ella cuenta con tres miembros de los seis que integran dicha Comisión, esta situación limita sensiblemente la autonomía del Banco de México, al permitir que un órgano dependiente del Ejecutivo, como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pueda proponer la remoción del Gobernador del Banco, cuando a su juicio no haya cumplido con lo que la Comisión establezca.
- b) La fijación de las remuneraciones de los miembros de la Junta de Gobierno, toda vez que quien fija tales remuneraciones es una Comisión, integrada por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, situación que puede ser utilizada como medio de presión o de influencia en los miembros de la Junta de Gobierno, ya que como se observa la remuneración de su desempeño la fija el Poder Ejecutivo vía Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- c) El nombramiento de los miembros de la Junta de Gobierno y la designación del Gobernador del Banco de México, también está en manos del Poder Ejecutivo, toda vez que como se desprende del séptimo párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal, se evidencia la injerencia del Ejecutivo en la designación de las personas encargadas de

la conducción del Banco de México, estableciendo dicho precepto constitucional como mero formalismo, la aprobación de la Cámara de Senadores o en su caso de la Comisión Permanente en la designación de dichas personas. Situación que vincula de forma inicial a los miembros de la Junta de Gobierno con el Gobierno Federal, una propuesta para darle verdadera autonomía al Banco de México es que dichos funcionarios no los nombrara el Ejecutivo, sino otro Poder, en relación a esta idea, una de las características de los órganos constitucionales autónomos es que "...los titulares de éstos órganos deben ser propuestos por el Poder Legislativo, a través de mayorías calificadas superiores a los dos terceras partes del Congreso...",⁷⁶ proceso de designación que no prevalece en nuestro país y que se espera se considere para un futuro no muy lejano, para un mayor fortalecimiento y buen funcionamiento del Banco de México.

- d) En relación con los fines, éstos no están del todo en manos del Banco de México, por lo que se vulnera la autonomía de sus funciones, al privarlo de la facultad de llevar de forma independiente y autónoma las directrices de la política cambiaria, por lo que el Banco de México en materia cambiaria deberá actuar de acuerdo con lo que determine una Comisión de Cambios, que estará integrada por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha dependencia que designe el Titular de ésta, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe. De lo que se aprecia que la integración de la Comisión de Cambios es mixta, es decir, por un parte los representantes del Gobierno y por la otra los del Banco de México, situación que es normal y necesaria para que se puedan establecer puntos de coordinación entre el Gobierno y el Banco de México, sin embargo en la realidad, la política

⁷⁶ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL. Ob, cit, p. 96

cambiaría no está en las manos del Banco de México, situación que extraña, toda vez que es de explorado derecho el saber que "...un Banco Central para que pueda alcanzar adecuadamente su objetivo de estabilidad de precios es el manejo de la política cambiaria."⁷⁷

En este sentido un esquema viable para lograr una mayor autonomía, sería otorgar el voto de calidad al Banco de México dentro de la Comisión de Cambios, para que el Instituto Central cuente con mayor control sobre el rumbo de la política cambiaria y monetaria del país. Es importante el mencionar que actualmente el único Banco Central que tiene la última palabra en política cambiaria es Chile. Sin embargo en nuestro país no se le otorgó autonomía al Banco de México en relación a la política cambiaria, tal situación se presenta en la mayoría de los países, esto se debe a que las decisiones en materia cambiaria tienen efectos no sólo en el ámbito monetario y económico, sino también en el político.

Otra forma de relación del Gobierno con el Banco de México, es a través de los informes que el segundo debe rendir al primero, para muchos doctrinarios esta relación se llama responsabilidad del Banco Central, al establecer que se deberán rendir tres informes al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, en las siguientes fechas:

- a) En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución, correspondiente a dicho ejercicio.
- b) En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y

⁷⁷ GÓMEZ DEL CAMPO, Javier. AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO Y PERSPECTIVAS DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA. Ob, cit, p. 16

- c) En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

Sin olvidar que cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución.

III. 3. FINES Y FUNCIONES.

De conformidad con el párrafo sexto del artículo 28 constitucional el fin prioritario a seguir o alcanzar del Banco de México es el de lograr la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, y que tendrá como finalidades promover el sano desarrollo del sistema financiero, así como propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Para alcanzar estos tres fines, el Banco de México debe desarrollar múltiples funciones sin las cuales no se podría lograr la satisfacción de sus fines.

III. 3.1 Fines que persigue el Banco de México.

Las finalidades que persigue el Banco de México para el buen funcionamiento económico del país, y de conformidad con el artículo 2º de la Ley de dicho Banco, son tres: 1) Proveer al país de moneda nacional; 2) Promover el sano desarrollo del sistema financiero y 3) Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Se analizarán de forma sencilla estos tres fines que debe alcanzar el Banco de México.

III. 3.1.1 Proveer al país de moneda Nacional.

“En el artículo 4º se establece que corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como

poner a ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta ley autoriza a realizar. También en el artículo 56, se dispone que los billetes y las monedas metálicas que el Banco de México ponga en circulación deberán quedar registradas como pasivos en el balance de la institución a su valor nominal, convirtiéndose en deudor de todos lo que tengan en sus manos el monto de la emisión.”⁷⁸

En la consecución de ésta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Para lograr esta estabilidad de la moneda, es necesario implantar una eficiente política monetaria entendiendo por ésta “...el conjunto de acciones que realiza el Banxico para intentar controlar la cantidad de dinero que circula en la economía y de esta manera afectar el nivel de precios. El logro de este objetivo fundamental del Instituto Central se apoya en que, la excesiva expansión monetaria es la fuente subyacente de las presiones inflacionarias de la economía.”⁷⁹

Para alcanzar este objetivo prioritario, se estableció un mecanismo para que el Banco de México pueda otorgar crédito al Gobierno Federal, estableciendo que este crédito sólo se puede otorgar mediante el ejercicio de la cuenta que le lleva a la Tesorería de la Federación, pero limitando el crédito a una cantidad que irá variando anualmente. A fin de evitar que el citado financiamiento pueda traducirse en expansión monetaria excesiva, si el saldo deudor de la cuenta excede las erogaciones previstas en el ejercicio correspondiente, el Banco de México puede cobrar este excedente colocando valores del Gobierno Federal que tenga en su cartera, y con esto esterilizar el crecimiento observado en la

⁷⁸ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz (coordinadora). PANORAMA DEL DERECHO MEXICANO. DERECHO FINANCIERO. Ed: McGRAW-HILL Interamericana editores, S.A de C.V. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1994, p. 202

⁷⁹ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL. Ob, cit, p. 98

base monetaria, que es finalmente lo que se traduce en inflación, y en el supuesto de que no tuviera valores de su cartera para hacer esa colocación, puede incluso emitir valores por cuenta del Gobierno Federal, como los CETES y hacer la respectiva colocación en el mercado. Con este mecanismo, se equipara a que si el financiamiento lo hubiere obtenido el Gobierno Federal directamente del mercado y no del Banco de México, porque éste coloca valores exactamente por el mismo monto, por cuenta del Gobierno Federal en el mercado, lo cual, en términos generales, sería idéntico a que el Gobierno Federal hubiere hecho esa colocación directamente en el mercado. Esta facultad y libertad que tiene el Banco de México para determinar el monto y manejo de su crédito, resulta importantísimo para alcanzar como fin principal la estabilidad de precios, elevando a rango constitucional esta facultad de otorgar créditos a su arbitrio y sin presiones de ningún tipo, tal y como lo establece la parte in fine del párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Federal.

En el plano internacional el caso más extremo en la concesión de crédito al Gobierno Federal, es el del Banco Central de Chile, el cual conforme a su legislación tiene prohibido otorgar financiamiento al Gobierno, salvo en caso de guerra exterior que tiene que ser previamente calificado por el Consejo, que es el órgano de Gobierno del Banco Central de Chile. Otro caso similar es el Banco Central de Colombia, donde también existe la prohibición de otorgar financiamiento al Gobierno Federal; sin embargo este puede ser otorgado en casos de emergencia, que deben ser previamente calificados por el órgano de Gobierno del Banco Central de Colombia.

Otro tipo de instrumento de política monetaria que el Banco de México tiene es que puede fijar las tasas de interés y límites de crédito otorgado por cada banco, para controlar la cantidad de liquidez.

“Por último, cabe reiterar que el crecimiento a largo plazo de la economía requiere, además de mantener finanzas públicas sanas y una política monetaria orientada a la estabilidad de precios, que el capital humano esté cada día más capacitado para afrontar el nuevo ambiente de competencia global. De manera paralela, se necesita aumentar la tasa de ahorro. El desarrollo económico depende también en forma determinante de la procuración eficaz de justicia, condición indispensable para el buen funcionamiento de una economía de mercado. En síntesis, es menester continuar y mejorar la tarea de modernización ya iniciada.”⁸⁰

Es por eso que el adecuado manejo de la política monetaria se convierte en el principal instrumento de política para cumplir con el objetivo mencionado de la estabilidad de la moneda.

III. 3.1.2 Promover el sano desarrollo del Sistema Financiero.

Uno de los fines que debe alcanzar todo Banco Central es el de asegurar el buen funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero.

En el caso del Banco de México, realiza diversas funciones para alcanzar dicha finalidad, dichas funciones son: regular la intermediación y los servicios financieros, operar como acreedor de última instancia para instituciones de crédito, operar con entidades financieras, sancionar a los intermediarios financieros y propiciar un buen funcionamiento de los sistemas de pagos, funciones que por su gran importancia se estudiarán de manera específica en el siguiente apartado.

Sin embargo, queda en el aire la palabra sistema financiero o lo que muchos también llaman, sistema de intermediación financiera. En el caso de nuestro país, este sistema de intermediación financiera comenzó a partir de 1990 con la

⁸⁰ <http://www.banxico.org.mx/busqueda/intern.asp>

reforma al artículo 28 constitucional, la reforma de este artículo fue en materia bancaria, es decir, que el Estado dejaba de ser el único prestador del servicio público de banca y crédito, aunado a que dicha función desde ese año, se le considera como un servicio de interés público. Desde 1990 se inició la emisión de un nuevo marco normativo, integrado por la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, ambas de ese año, así como las reformas a las leyes de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, del Mercado de Valores y otras.

Las características del actual sistema de intermediación financiera mexicano, en forma resumida son las siguientes:

- a) Es un sistema de intermediación financiera mixto; en donde con la reforma constitucional de 1990, se establecieron las bases para la privatización de la banca, y en la actualidad participa tanto el sector público como el privado, para brindar a la sociedad el servicio de banca y crédito.
- b) Al lado de la banca comercial privatizada, se conserva en el ámbito del sector público la banca de desarrollo, para atender las áreas y sectores que el Gobierno Federal considera estratégicos o prioritarios, así como para el desarrollo de programas de fomento y que siguen conservando su naturaleza jurídica de Sociedades Nacionales de Crédito.
- c) Además de la banca comercial y de desarrollo, el actual sistema de intermediación financiera está integrado por otros intermediarios, entre los que se encuentran principalmente: Los Grupos Financieros⁸¹; las

⁸¹ Los Grupos Financieros permiten acercarse funcionalmente al esquema de la "Banca Universal", con lo que se atendería con mayor flexibilidad y dinamismo a las necesidades de los mercados financieros y productivos de una economía actual producto de la globalización, para el funcionamiento de un Grupo Financiero se requiere que estén regidos por una Sociedad Controladora. En la formación de un Grupo Financiero pueden intervenir: 1) Instituciones de Crédito, 2) Casas de Bolsa, 3) Instituciones de Seguros, 4) Sociedades de Objeto Limitado, 5) Arrendadoras Financieras, 6) Almacenes Generales de Depósito, 7) Empresas de factoraje Financiero, 8) AFORES y 9) Casas de Cambio. Los Grupos Financieros se forman: 1.- Cuando coexisten 2 de las 3 primeras y 2.- Que exista una sola de las tres primeras más tres de las restantes.

Organizaciones Auxiliares de Crédito (Almacenes Generales de Depósito, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Arrendadoras Financieras, Uniones de Crédito, Empresas de Factoraje Financiero); los Intermediarios Bursátiles, etc.

- d) Abre las puertas para la conformación de Grupos Financieros, lo que lleva en el plano funcional a la posibilidad de lograr lo que muchos han llamado en denominar Banca Universal.

Los fines que se persiguen con este sistema de intermediación financiera son la desregulación, la innovación financiera, la titularización y la recepción de la tecnología, en relación a la desregulación, se persigue dotar a las actividades financieras de mayor flexibilidad y eficiencia.

La innovación de los servicios y de los productos, se refiere a satisfacer las nuevas necesidades de los mercados financieros productivos. La titularización se refiere a que debe existir un trato directo para con las empresas o particulares, sin la necesidad de recurrir al intermediarismo. La recepción de todos los medios modernos de innovación tecnológica, se refiere a la adquisición de nuevos instrumentos de informática y telecomunicaciones para brindar un mejor servicio.

III. 3.1.3 Propiciar el buen funcionamiento de los Sistemas de Pagos.

Esta finalidad del Banco de México está muy ligada con el buen funcionamiento de las instituciones de crédito, ya que éstas deben ofrecer un buen servicio a los diversos agentes económicos para la realización de transacciones y el intercambio de bienes y servicios (como es el caso de los ahorradores cuando quieren disponer de sus recursos depositados en el banco, o las empresas para pagar a sus proveedores, las realizaciones de operaciones de servicio, etc).

Bajo esta situación, el Banco de México para propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, asume una doble función en la forma de operar dicho sistema, por una parte como participante directo y por otro, como regulador.

a) Como participante directo.- Suministra los billetes y las monedas que se ponen en circulación, asumiendo con ello la responsabilidad de asegurar el circulante necesario en todo el país, así como interviniendo en su canje.

“Para facilitar al Banxico el desempeño de estas funciones, se establece en el artículo 48 de la LIC, la obligación de las instituciones de llevar a cabo el canje de billetes y monedas, y la de retirar las piezas que el Instituto Central determine, entendiéndolo esto último como la desmonetización. Asimismo, asume un importante papel de vigilancia sobre la evolución del sistema de pagos para liquidar operaciones financieras y establece una infraestructura apropiada para dicho sistema, a fin de que las entidades financieras puedan realizar transacciones de montos cuantiosos en forma eficiente y segura.”⁸²

b) Regulador de los Sistemas de Pagos.- El Banco de México, de conformidad con el artículo 24 de su Ley, podrá expedir disposiciones que tengan como finalidad propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, al expedir sus disposiciones el Banco deberá expresar las razones que lo motivaron.

III. 3.2 Funciones del Banco de México.

Las funciones que lleva a cabo el Banco de México son diversas y se encuentran señaladas en el artículo 3º de su Ley, pero todas ellas encaminadas a alcanzar los fines encomendados por la Constitución Federal y establecidos en su propia Ley.

⁸² DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL. Ob, cit, p. 106

III. 3.2.1 Regular la Intermediación y los Servicios Financieros.

Esta es una de las funciones que debe desempeñar el Banco de México para alcanzar el fin de promover un sano desarrollo en el sistema financiero.

El Banco de México podrá expedir disposiciones generales sólo cuando tengan por propósito el sano desarrollo del sistema financiero, es decir, está facultado para dictar disposiciones con la finalidad de estructurar y conducir actividades de las entidades financieras, como el servicio que realicen las instituciones de crédito y las características de sus operaciones; fideicomisos, mandatos o comisiones de los intermediarios bursátiles, etc. Como puede apreciarse el Banco de México cuenta con un marco legal y personal calificado para regular prácticamente todas las operaciones bancarias en sus tres principales aspectos: 1.- Captación de recursos; 2.- Otorgamiento de financiamiento y 3.- Prestación de servicios.

Para cumplir con esta regulación, el Gobernador del Banco cuenta con el apoyo de la Dirección General de Análisis del Sistema Financiero, así como las Direcciones de Análisis del Sistema Financiero y la Dirección de Información del Sistema Financiero, las que tienen las siguientes facultades:

- a) Realizar diagnósticos de los intermediarios financieros.
- b) Participar en la expedición de disposiciones, así como en la atención de autorizaciones, consultas y opiniones relativas a los intermediarios.
- c) Evaluar la eficacia de los sistemas de administración de riesgos de los intermediarios financieros.
- d) Mantener relaciones con organismos e instituciones nacionales e internacionales, en el ámbito de la regulación y supervisión de los intermediarios financieros.

“La correcta aplicación de las normas y disposiciones del Banxico la supervisa éste mediante mecanismos de vigilancia basados en la información analítica que le proporcionan los bancos. Sin embargo, no desempeña labores de inspección; cuando requiere de ello solicita la colaboración de la CNBV.”⁸³

III. 3.2.2 Acreedor de última instancia de las Instituciones de Crédito.

La necesidad de un prestamista de última instancia es importante para preservar el acervo del circulante y, por lo tanto, el nivel de actividad económica. Esto se debe a que los créditos que otorgan las instituciones de crédito son por lo general a un plazo mayor que los depósitos que reciben de los ahorradores, por lo que se puede dar el caso que no cuenten con la liquidez suficiente para atender un retiro masivo, situación que provocaría un colapso en el sistema financiero y de pagos, en caso de que no existiera la función del Banco de México como prestamista de última instancia.

Al desempeñar esta función se le considera al Banco de México “como banco de bancos regula y sostiene al sistema general de crédito...Así, el financiamiento que otorgue a la banca se realiza mediante la celebración con ella de depósitos en las propias instituciones, préstamos concedidos a éstas, descuentos a las mismas de títulos de crédito u otras operaciones similares entre las que destaca el reporto.”⁸⁴

El Banco de México como acreedor de última instancia, garantiza el incremento oportuno de dinero para satisfacer la demanda del mismo, es por eso que la responsabilidad del multicitado Banco en este sentido, es de servicio de crédito de última instancia, para así respaldar el funcionamiento fluido del sistema de pagos y asegurar la solución a los problemas de liquidez de las instituciones

⁸³ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL. Ob, cit, p. 102

⁸⁴ BORJA MARTÍNEZ, Francisco. EL NUEVO SISTEMA FINANCIERO MEXICANO. Ed: Fondo de Cultura Económica. México 1991, p. 99

financieras, para que no se destruya la confianza del público inversionista en la estabilidad del sistema financiero.

III. 3.2.3 Órgano sancionador de los Intermediarios Financieros.

En congruencia con sus funciones de autoridad, el Banco de México podrá imponer a las entidades financieras, sanciones que tengan como objetivo preservar la efectividad de las disposiciones de orden público establecidas por él, y con ello alcanzar los fines de regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, así como la protección a los intereses del público.

La justificación legal para imponer sanciones por parte del Banco de México, se encuentra establecida en el último párrafo del artículo 24 de su Ley, y dichas sanciones se encuentran reguladas por los artículos 29, 33 y en especial el 27 de su Ley, que establece como forma de sanciones a los intermediarios financieros las multas, mismas que se fijarán de conformidad con los siguientes supuestos: 1.- De acuerdo a el importe de las ganancias que para dichos intermediarios resulten de las operaciones celebradas en contravención a las disposiciones del Banco; 2.- Por los riesgos en que hayan incurrido los intermediarios por la celebración de tales operaciones y 3.- Si el infractor es reincidente.

Otra forma de sancionar a los intermediarios financieros, es a través de la suspensión total o parcial de las operaciones que realizan los intermediarios financieros, cuando surjan los siguientes casos:

- a) Cuando infrinjan la Ley del Banco de México o las disposiciones que de ella emanen.
- b) Cuando realicen operaciones con divisas, oro y plata contraviniendo las disposiciones emitidas por el Banco de México; esta suspensión podrá

ser hasta de seis meses, tomando en cuenta la gravedad o repercusión de la contravención.

“Para no violar la Garantía de Audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, el intermediario financiero será emplazado para que manifieste lo que a su derecho convenga. Contra las sanciones impuestas, procederá el recurso de reconsideración ante la propia Gerencia Jurídica del Banco Central, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de tales resoluciones.”⁸⁵

En efecto, de conformidad con el artículo 64 de la Ley del Banco de México, este recurso tendrá como objeto el revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y para la notificación, trámite y resolución del recurso le será aplicable el Código Fiscal de la Federación.

III. 3.2.4 Operar con entidades Financieras.

De conformidad con la Ley del Banco de México, éste puede realizar diversas operaciones con las entidades financieras, entre las que destacan:

- a) Otorgar financiamiento a las instituciones de crédito; este crédito sólo tendrá propósitos de regulación monetaria, con lo que se protege al Banco contra presiones de solicitantes de crédito, por lo que se deberá hacer conforme a las condiciones de mercado y las disposiciones de carácter general.
- b) Financiamiento a las instituciones de crédito, en su función de acreditante de última instancia o para evitar trastornos en el sistema de pagos, por lo que se deberán ajustarse a las condiciones de mercado.

⁸⁵ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL. Ob, cit, p. 104

- c) Constituir depósitos en instituciones de crédito y de valores del país o del extranjero.
- d) Recibir depósitos de dinero.
- e) Recibir depósitos de títulos o valores en custodia o en administración de las entidades financieras del país.

III. 3.2.5 Elaborador del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El Banco de México es el elaborador del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), en la elaboración de éste índice se toman en cuenta principales productos de consumo básico, así como el número de habitantes.

En los últimos años el Poder Legislativo y Ejecutivo, le han otorgado importante función en el desarrollo normal de la sociedad, incluso se le considera en estos tiempos, como un factor de escala determinante para realizar o actualizar diversos actos jurídicos.

Siendo el tema principal de la presente investigación, se reserva el estudio jurídico-constitucional de la aplicación del INPC en la vida cotidiana de los ciudadanos, para el capítulo siguiente.

III. 3.2.6 Otras funciones.

Las funciones que desempeña el Banco de México y que no se han mencionado en el presente capítulo, son muchas y diversas, sin embargo entre las importantes se encuentran:

- a) Otorgar crédito a otros bancos centrales y autoridades financieras del exterior, organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales y al Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

- b) **Agente financiero del Gobierno Federal; esta función es a través de la asesoría y manejo de la política de endeudamiento local y externo del Gobierno Federal, teniendo la responsabilidad de colocar los valores gubernamentales en el mercado de dinero.**
- c) **Ser el representante del Gobierno Federal ante el Fondo Monetario Internacional y otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.**

CAPÍTULO IV.

EL BANCO DE MÉXICO Y EL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR.

En el presente capítulo se estudiará al Índice Nacional de Precios al Consumidor, desde diferentes aspectos, empezando por tratar de establecer el concepto del índice, cuál es su finalidad y forma de elaborarse.

Por otro lado se estudiará al citado índice, desde un punto de vista normativo, es decir, cuando se encuentra inmerso en un precepto legal, tratando de encontrar el motivo que originó al legislador, para introducir al índice en los ordenamientos legales y estudiando desde un punto de vista constitucional la aplicación del índice, teniendo como base algunos criterios de la Suprema Corte, criterios que se estudiarán en forma analítica y tomando como ejemplo de aplicación el artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal. La aplicación del citado índice se ha establecido en diversos ordenamientos legales, algunos se encuentran debidamente regulados y otros carecen de legalidad, mismos que también se analizarán.

IV. 1. EL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (INPC):

La elaboración del índice Nacional de Precios al Consumidor es una de las múltiples funciones que desempeña el Banco de México, la facultad de elaborar el citado índice, no se encuentra explícitamente regulada en su Ley, se infiere que es el encargado de elaborarlo, porque así lo establece el Código Fiscal de la Federación, sin embargo el estudio sobre el mencionado índice, se desarrollará en el presente capítulo.

IV. 1. 1 Concepto.

No existe un concepto establecido por la legislación, ni por la doctrina sobre el Índice Nacional de Precios al Consumidor, sin embargo se puede definir como un indicador económico cuya finalidad es la de estimar la evolución de los precios de una canasta de bienes y servicios que en promedio consumen las familias mexicanas en un período determinado, y a la que se le denomina canasta básica. Dada la gran importancia que tiene el gasto familiar en el gasto agregado de la economía, las variaciones del INPC se consideran una buena aproximación de las variaciones de los precios de los bienes y servicios comerciados en el país. De ahí que se diga que el principal uso del INPC sea el de estimar la inflación.⁸⁶

El Banco de México ha definido al Índice Nacional de Precios al Consumidor como "una serie periódica de cifras indicativas del nivel promedio de las variaciones de precios, de un grupo de mercancías representativas del consumo nacional de las familias, y que sirvan como deflatorias (divisorias) de dicho consumo familiar; total o clasificado convencionalmente."⁸⁷

⁸⁶ El Banco de México ha definido a la inflación como aquél incremento generalizado y sostenido de los precios de los bienes y servicios comerciados en un país. Sin embargo cuando se habla de una menor inflación, esto no significa que el nivel general de los precios haya disminuido, sino que su aumento ha sido a un menor ritmo.

⁸⁷ SOTO BAEZ, Luis y NOVAL NICOLAU, Ovidio. INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (COMPENDIO METODOLÓGICO). Banco de México, S.A. Subgerencia de Estudios Económicos. México, 1989, p. 3

IV. 1. 2 Desde cuándo se elabora.

“El Banco de México inició en 1927 la elaboración del índice de precios. A partir de entonces, el Banco se ha esforzado por mejorar los métodos utilizados en dicha tarea.”⁸⁸

Así, mientras en 1927 se calculaba un índice con base en la observación mensual del precio de tan sólo 16 artículos alimenticios en la Ciudad de México, actualmente la elaboración del Índice Nacional de Precios al Consumidor requiere cada mes de recabar 170 mil precios en 46 ciudades del país (cuando menos una de cada estado de la República). Esos 170 mil precios resultan de investigar cuatro veces al mes los precios de 27,140 productos alimenticios y dos veces al mes los precios de 30,720 productos no alimenticios. Aunque las fuentes internas del Banco de México señalan que éste empezó a elaborar el índice en estudio en el año de 1927, la verdad es que no se encontraron datos oficiales que registren la fecha de inicio de elaboración del citado índice, sin embargo por ser una institución seria y confiable, se le otorga credibilidad a tal fecha. Sin embargo el procedimiento de elaboración del Índice Nacional de Precios al Consumidor se analizará de una forma más detallada en el punto siguiente.

IV. 1. 3 Forma de determinarse.

Actualmente y de conformidad con el artículo 20-Bis del Código Fiscal de la Federación, el Índice Nacional de Precios al Consumidor se determina de la siguiente manera:

- a) Se cotizarán cuando menos los precios en 30 ciudades, las cuales estarán ubicadas en por lo menos 20 entidades federativas. Las ciudades seleccionadas deberán en todo caso tener una población de 20,000 o más habitantes, y siempre habrán de incluirse las 10 zonas conurbadas o ciudades más pobladas de la República.

⁸⁸ **25 PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE EL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR.** Banco de México, 1995, p. 8

- b) Deberán cotizarse los precios correspondientes a cuando menos 2,000 productos y servicios específicos agrupados en 250 conceptos de consumo, los cuales abarcan al menos 35 ramas de los sectores agrícola, ganadero, industrial y de servicios, conforme al catálogo de actividades económicas elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- c) Tratándose de alimentos las cotizaciones de precios se harán como mínimo tres veces durante cada mes. El resto de las cotizaciones se obtendrá una o más veces mensuales.
- d) Las cotizaciones de precios con las que se calcule el Índice Nacional de Precios al Consumidor de cada mes, deberán corresponder al período de que se trate.
- e) El Índice Nacional de Precios al Consumidor de cada mes se calculará utilizando la fórmula establecida en el Código Fiscal. Se aplicarán ponderadores para cada rubro del consumo familiar considerando los conceptos siguientes: alimentos, bebidas y tabacos; ropa, calzado y accesorios; vivienda; muebles, aparatos y enseres domésticos; salud y cuidado personal; transporte; educación y esparcimiento; otros servicios.

El motivo por el que se encuentran plasmadas en el Código Fiscal de la Federación las reglas de la elaboración del Índice Nacional de Precios al Consumidor, es porque a finales de 1986, para ser precisos el 20 de diciembre de ese año, nuestros flamantes legisladores realizaron diversas reformas al Código Fiscal de la Federación, entre ellas la adición de un segundo párrafo al artículo 20 del citado Código, reforma que se encuentra plasmada en el actual artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, modificación que únicamente buscaba encontrar una forma de recabar más contribuciones, sin darse cuenta que con esta adición al artículo en cita, incurrieran en notoria violación a la garantía de legalidad en la que estaban

incurriendo, y de forma poco estudiada, meditada y muy ligera manifestó el C. Diputado Ignacio Ramos Espinosa (de la fracción priísta): "...Por lo que respecta al artículo 20, la comisión introdujo una importante reforma, a la iniciativa de ley propuesta por el Ejecutivo. En efecto, en el artículo 20 se introdujeron algunas variaciones en el texto que ayudan sensiblemente a mejorar la administración tributaria y a favorecer la relación del causante con la Hacienda Pública."⁸⁹

Por lo que después de estas reformas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día miércoles 31 de Diciembre de 1986, en ningún ordenamiento legal se establecían las reglas para la elaboración del citado Índice, lo que generó un vacío legal respecto a la forma de determinarlo, y por ende una violación a la garantía de legalidad y seguridad jurídica, siendo esto motivo reiterado para que en la práctica procesal se empezaran a otorgar diversos amparos, por ser inconstitucional la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor, provocando que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitiera en el año de 1995 la siguiente tesis:

"Novena Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: II, Octubre de 1995
Tesis: P./J. 27/95
Página: 52

INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. EL ARTICULO 20 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION ES INCONSTITUCIONAL POR VIOLAR LA GARANTIA DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (TEXTO VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE). El segundo párrafo del artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, según texto vigente en el año de mil novecientos ochenta y siete, al disponer que deberá aplicarse el Índice Nacional de Precios al Consumidor calculado por el Banco de México para determinar las contribuciones y sus accesorios, en los casos en que las leyes

⁸⁹ **DIARIO DE DEBATES. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** AÑO II, número 46, de fecha 20 de diciembre de 1986, página 157.

fiscales así lo establezcan, viola la garantía de legalidad tributaria consagrada en el artículo 31, fracción IV, constitucional, porque no precisa los componentes, bases, criterios o reglas que deberán considerarse para formular el citado índice, sino que deja en manos del Banco de México la determinación de uno de los elementos que los contribuyentes deben considerar para calcular la base gravable, con lo cual se quebranta la garantía ya citada que busca salvaguardar a los particulares de la actuación caprichosa de autoridades u órganos distintos del legislador, sin que obste a esta conclusión que el índice de que se trata puede ser un instrumento de medición económica confiable, por cuanto su elaboración se halla encomendada a un organismo capacitado técnicamente para detectar las variaciones inflacionarias, pues lo cierto es que la Constitución exige que sea precisamente el legislador y no otro órgano u organismo diverso, quien precise todos los elementos de la contribución.

Amparo en revisión 1404/91. Hotel Condesa del Mar, S.A. de C.V. 6 de abril de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo en revisión 3075/89. Consultoría Directiva, S.A. de C.V. 26 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 1042/89. Cydsa, S.A. de C.V. 26 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 3710/89. Autos La Viga, S.A. de C.V. 26 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo en revisión 3754/89. Compañía Inmobiliaria y de Inversiones Universidad, S.A. de C.V. 26 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el dos de octubre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José

de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 27/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a dos de octubre de mil novecientos noventa y cinco.”

Dada la fuerza jurídica de esta jurisprudencia y aún más, tomando en cuenta su contenido, es evidente que para el año de 1988 el otorgamiento reiterado de amparos, atentaba contra el sistema tributario mexicano, por lo que el legislador tuvo que subsanar tal ilegalidad de la forma más rápida posible, es por eso que en sesión del 21 de diciembre de 1988 los legisladores del Congreso de la Unión crean el actual artículo 20-Bis del Código Fiscal de la Federación, el cual ya contempla de forma detallada los pasos y criterios que debe seguir el Banco de México para la elaboración del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Es válido preguntar sobre la representatividad y confiabilidad del índice en estudio, y esto depende fundamentalmente de la amplitud de su cobertura, por lo que se deben abarcar todos los aspectos del consumo familiar mexicano. Por tanto, en su elaboración se consideran:

- a) Los bienes y servicios que las familias compran.
- b) La proporción del gasto que en promedio las familias mexicanas destinan a los distintos rubros del consumo.
- c) Las principales zonas donde viven los consumidores.
- d) Los establecimientos donde las familias mexicanas realizan sus compras, y
- e) Las marcas, presentaciones y modalidades que de cada bien y servicio prefieren los consumidores.

“Los 20 productos y servicios genéricos en los que más gastan las familias mexicanas son: Vivienda, gasolina, automóvil, servicio de restaurante, electricidad, servicio telefónico, tortillas, bistec de res, pasajes de microbuses

o peseros, refrescos envasados, pasajes de autobús urbano, pasajes de autobús foráneo, servicio de cantina, leche pasteurizada, pollo en piezas, carne molida de res, servicio doméstico, servicio de lonchería, gas doméstico y huevo. Lo anterior no quiere decir que necesariamente el patrón de consumo de una familia individual se deba ajustar a dicha lista.⁹⁰

Para lograr una representación adecuada de los consumidores del país en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, la cobertura geográfica de la investigación de precios debe ser apropiada. Con ese propósito el Banco de México ha seleccionado 46 ciudades en las que se recaban recurrentemente los precios; estas 46 ciudades son: 1) Tijuana, Baja California; 2) Mexicali, Baja California; 3) Cd. Juárez, Chihuahua; 4) Cd. Acuña, Coahuila; 5) Matamoros, Tamaulipas; 6) La Paz, Baja California Sur; 7) Hermosillo, Sonora; 8) Huatabampo, Sonora; 9) Culiacán, Sinaloa; 10) Tepic, Nayarit; 11) Chihuahua, Chihuahua; 12) Cd. Jiménez, Chihuahua; 13) Durango, Durango; 14) Fresnillo, Zacatecas; 15) Monclova, Coahuila; 16) Torreón, Coahuila; 17) Monterrey, Nuevo León; 18) Tampico, Tamaulipas; 19) Aguascalientes, Aguascalientes; 20) San Luis Potosí, San Luis Potosí; 21) León, Guanajuato; 22) Cortazar, Guanajuato; 23) Querétaro, Querétaro; 24) Jacona, Michoacán; 25) Morelia, Michoacán; 26) Colima, Colima; 27) Guadalajara, Jalisco; 28) Tepatitlan, Jalisco; 29) Tulancingo, Hidalgo; 30) Tlaxcala, Tlaxcala; 31) Toluca, Edo. De México; 32) Puebla, Puebla; 33) Cuernavaca, Morelos; 34) Iguala, Guerrero; 35) Acapulco, Guerrero; 36) Córdoba, Veracruz; 37) San Andrés Tuxtla, Veracruz; 38) Veracruz, Veracruz; 39) Oaxaca, Oaxaca; 40) Tehuantepec, Oaxaca; 41) Tapachula, Chiapas; 42) Villahermosa, Tabasco; 43) Chetumal, Quintana Roo; 44) Campeche, Campeche; 45) Mérida, Yucatán y 46) Ciudad de México.

⁹⁰ 25 PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE EL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. Ob, cit, p. 11

La selección se realizó atendiendo al tamaño demográfico de las localidades, así tenemos que de las 46 ciudades elegidas, 9 tiene más de 500 mil habitantes; 23 representan a las ciudades con población entre 100 mil y 500 mil habitantes, y las últimas 14 representan a las ciudades con poblaciones entre 20 mil y 100 mil habitantes, para determinar que Ciudad tiene este número de habitantes, es necesario que el INEGI proporcione las estadísticas poblacionarias, determinando así el número de habitantes con que cuenta determinada Ciudad, teniendo como referencia que cuando menos una ciudad de cada Estado de la República ha sido considerada.

Actualmente la elaboración del Índice Nacional de Precios al Consumidor requiere cada mes de recabar 170 mil precios en 46 ciudades del país (cuando menos una de cada Estado de la República). Esos 170 mil precios resultan de investigar cuatro veces al mes los precios de 27,140 productos alimenticios y dos veces al mes los precios de 30,720 productos no alimenticios.

Sin embargo, en la práctica es muy difícil demostrar o comprobar si el Banco de México, para la elaboración del Índice Nacional de Precios al Consumidor sigue de forma estricta los pasos que establece el artículo 20-Bis del Código Fiscal de la Federación, o los pasos y procedimientos que señala el propio Banco de México, toda vez que no existe una Comisión u organismo que revise la autenticidad y cabal seguimiento del procedimiento que contempla el Código Fiscal de la Federación, por lo que para la elaboración del Índice Nacional de Precios al Consumidor, el Banco de México puede tener toda la libertad para poder emplear los pasos, estadísticas, métodos que más le convenga o se le facilite; sin embargo siendo un organismo serio, con prestigio y alta calidad de su personal, se confía en su pleno apego a los lineamientos que le establece la ley para la elaboración del índice en estudio.

IV. 1. 4 Finalidad.

El propósito que se persigue al elaborar el Índice Nacional de Precios al Consumidor es muy ambicioso al tratar de medir la evolución de los precios de los bienes y servicios que consumen las familias mexicanas, por lo que las tareas conducentes a la consecución de dicha finalidad es compleja. Para el Banco de México el reto principal consiste en lograr una cobertura adecuada de las características del consumo familiar promedio en todo el país.

Sin embargo en los últimos años al Índice Nacional de Precios al Consumidor, le han asignado una nueva finalidad, distinta a la considera por el Banco de México, es decir; al INPC se le asignó la finalidad implícita de establecer o determinar ciertas cantidades a cobrar por el Gobierno a las personas que se encuentren en un determinado supuesto jurídico, esa es otra finalidad del INPC, finalidad no contemplada ni en su ley, ni en su reglamento, y que sin embargo existe.

IV. 2. LA APLICACIÓN DEL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR.

Durante todo el tiempo en que el Banco de México ha elaborado el Índice Nacional de Precios al Consumidor, los diferentes gobiernos se han percatado que la manera más cómoda de establecer determinados montos de pago, es a través del cálculo basado en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, considerando importante el conocer desde cuándo se empezó a utilizar el índice en estudio para ser aplicado en determinados actos de autoridad, así como saber quién le otorgó al Banco de México esa función y demás cuestionamientos que se estudiarán en este apartado.

Se utilizará para el desarrollando de este tema, los diversos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismos que se analizarán en conjunto.

IV. 2. 1 Quién le dio al Banco de México esa facultad.

Si bien es cierto que el Banco de México no es el que aplica directamente el INPC para determinar una cierta cantidad que se le deba cobrar a determinada persona, también lo es, que el Banco de México es elaborador, publicador y responsable de las cifras que se manejan en el citado índice, sin embargo la responsabilidad en la aplicación del INPC compete únicamente al poder legislativo, por ser éste el que le otorga al INPC una categoría con rango legislativo, cuando no la tiene, sin embargo se cree que por fines prácticos se ha venido utilizado como un parámetro de referencia, sin estudiar a fondo la consecuencia legal de la aplicación del INPC en casos concretos.

Es aventurado el establecer una fecha específica en que se empezó a utilizar el INPC para determinar ciertas cantidades, por ser una información poco abundante, selecta y de difícil acceso, sin embargo se encontró como primer antecedente en la aplicación del multicitado índice en estudio, la reforma que se efectuó al artículo 20 del Código Fiscal de la Federación el día 18 de noviembre de 1986, toda vez que antes de esta fecha el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación establecía:

"Artículo 20.- Para determinar las contribuciones y sus accesorios se considerará el tipo de cambio a que se haya adquirido la moneda extranjera de que se trate, y no habiendo adquisición, se estará al tipo de cambio promedio para enajenación con el cual inicien operaciones en el mercado las instituciones de crédito en la Ciudad de México o, en su caso, al tipo de cambio establecido por el Banco de México cuando se trate de actos o actividades que deban realizarse con las instituciones de crédito sujetos a un tipo de cambio diferente al anterior, correspondiente al día en que se causen las contribuciones."

Sin embargo con la reforma del 18 de noviembre de 1986, se introduce en el segundo párrafo del citado artículo la siguiente modificación y adición consistente en:

“En los casos en que las leyes fiscales así lo establezcan a fin de determinar las contribuciones y sus accesorios, se aplicará el índice nacional de precios al consumidor y los otros índices que aquéllas prevean, los cuales serán calculados por el Banco de México y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.”

Empezando con esta reforma al Código Fiscal de la Federación del 18 de noviembre de 1986, la incursión del INPC en aspectos que involucran actos de autoridad, con una afectación pecuniaria en las personas que se encuentren en el supuesto que establece la ley.

El legislador de 1986 consideró la reforma necesaria, no por fines prácticos, sino sólo para adecuar al Código Fiscal de la Federación con otras legislaciones, tal y como se encuentra registrado en el Diario de Debates de ese día que señala: “Como es de todos conocido, el citado índice nacional de precios al consumidor es calculado por el Banco de México con el propósito de identificar la situación general de los precios al consumidor en diferentes momentos durante el año, conocer su evolución y medir su impacto en términos reales. La comisión estima que la medida propuesta es necesaria atendiendo a las importantes modificaciones que se introducen, en proyecto diverso, a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, para hacer posible su aplicación en la mencionada contribución, además de tratarse de un instrumento administrativo por el que se da a conocer una situación general de los precios al consumidor.”⁹¹

Situación que denota la poca dedicación de los legisladores para reformar y adicionar preceptos legales, obedeciendo sólo a cuestiones políticas o necesidades temporales, sin estudiar en su conjunto las repercusiones que puede generar una reforma, como es el caso que nos ocupa. Situación que

⁹¹ DIARIO DE DEBATES. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. AÑO II, número 45, de fecha 17 de diciembre de 1986, página 271.

después de dos años de 1986 generaría la creación del artículo 20-Bis del Código Fiscal de la Federación.

IV. 2. 2 Revisión y crítica al Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 28 de abril del 2000.

En este apartado se hace un estudio y una crítica a las reformas que se realizaron al Código Civil para el Distrito Federal en materia común, creando con estas reformas el actual Código Civil para el Distrito Federal.

Cabe señalar que el estudio no es en relación a toda la reforma que se realizó al Código Civil, sino sólo en relación al artículo 311 del Código en cita, lo anterior es en razón de que ha sido la última ocasión en que los legisladores han insertado al INPC en un precepto legal, para así establecer la forma de cobrar un determinado monto de dinero a los gobernados.

Antes de las reformas del mes de mayo del año dos mil, el artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal establecía:

"Artículo 311.- Los alimentos han de ser proporcionados a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien debe recibirlos. Determinados por convenio o sentencia, los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente al aumento porcentual del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no aumentaron en igual proporción."

Forma legal, adecuada y sencilla de actualizar la pensión alimenticia, toda vez que el incremento de la pensión alimenticia se daba de conformidad con el aumento del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, situación establecida por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y que prevaleció durante muchos años, sin embargo este artículo tuvo que ser reformado, esgrimiendo los legisladores casi nada del motivo por el que se reformaba el

artículo en estudio, tal y como se desprende de la sesión ordinaria que se encuentra registrada en el Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del día 28 de abril del año dos mil, siendo presidida dicha sesión por la C. Diputada María de los Ángeles Corea de Lucio y en donde se discutiría la reforma a "n" número de preceptos legales del Código Civil, haciendo la reiterada aclaración que sólo se estudiará el artículo 311 del Código Civil, por ser el precepto legal en el que introdujeron al INPC como forma o parámetro de actualizar las pensiones alimenticias.

En efecto, en las discusiones que llevaron a cabo los legisladores capitalinos, para crear el Código Civil para el Distrito Federal, se habló mucho de la protección a la mujer y a los menores, situación que era necesaria, pero que provocó una ceguera legislativa, enfocándose únicamente a estos dos aspectos, tal y como se desprende del discurso que realizó el C. Diputado Antonio Padierna Luna, al manifestar: "Compañeras y compañeros, los diputados del partido en el cual milito, y del cual formo parte, estamos convencidos de que estas propuestas deben salir, estamos convencidos porque forman parte, precisamente, del instrumento esencial para que todas las mujeres golpeadas puedan defenderse, para que se acoja a los menores, para que se les dé seguridad a las concubinas en sus derechos alimentarios y sucesorios; y muchas cosas más que usted sabe."⁹²

Discurso que encierra dos grandes temas importantísimos como son la mujer y los menores, sin embargo el legislador capitalino sin tomar en cuenta los efectos y repercusiones que se podrían derivar de estas reformas, como es el caso en concreto del artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal, decide aprobar al vapor estas reformas, quedando el mencionado artículo de la siguiente manera:

⁹² **DIARIO DE DEBATES. Asamblea legislativa del Distrito Federal.** AÑO 3, número 15. Sesión ordinaria del 28 de abril del 2000, p. 73

"Artículo 311.- Los alimentos han de ser proporcionados a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien debe recibirlos. Determinados por convenio o sentencia, los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente al aumento porcentual anual correspondiente al Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México, salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no aumentaron en igual proporción."

De lo que se desprende que el legislador en su afán de reformar por reformar, o quizás de homologar la forma de actualizar cobros, decide cambiar este artículo sólo en la parte referente a establecer la forma de actualizar las pensiones alimenticias, sin dar un motivo, explicación, razonamiento o algo semejante para explicar tal reforma, ya que en toda la sesión del día 28 de abril del año dos mil, el legislador no realizó ninguna exposición referente al porqué reformar este artículo, y sólo se limitó a establecer en los considerandos de esta iniciativa lo siguiente: "Hoy estamos obligados a decidir cuál es la ciudad que deseamos construir, cuál es la ciudad que queremos para el futuro, cuál es nuestra responsabilidad como legisladores, hoy nos corresponde fortalecer y promover el Estado de Derecho en todos sus aspectos desde el respeto a la dignidad y derechos de la persona humana hasta la convivencia que rebasa nuestras fronteras debemos buscar que la aportación al bien común sea la justicia, la seguridad jurídica y la certeza."⁹³

De lo que se evidencia que el legislador hace alarde a su espíritu de seguridad jurídica y fortalecimiento de un Estado de Derecho, sin darse cuenta que con la reforma al artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal, conculca en perjuicio de las personas que se encuentren en dicho supuesto, esos principios que él proclamó en sus considerandos, tal y como se explicará en el apartado siguiente, sin establecer el legislador en toda la sesión en estudio, el motivo por el que se reformó el artículo 311 del

⁹³ DIARIO DE DEBATES. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ob, cit, p. 82

multicitado Código, acaso se le habrá olvidado, o tal vez no tenía razones lógicas y mucho menos jurídicas para explicar la reforma de tal precepto legal.

IV. 2. 3 Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como una forma de reforzar el punto de vista que se plantea en el presente trabajo, se ha investigado el criterio que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación a la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor, encontrando con grata sorpresa ciertas tesis jurisprudenciales que tratan el tema en cuestión. Cabe señalar que las tesis que se mencionarán en el presente apartado se analizarán en su contenido, y se tratarán de adecuar al caso concreto del artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal, como una forma de estudiar en forma más clara y precisa un caso en concreto.

IV. 2. 3. 1 Comentario a la jurisprudencia 40/92, Octava Época, Tomo 59, "ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS. LOS ARTICULOS 17-A, 20 Y 21 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN CUANTO LO ESTABLECEN, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD."

Es importante el estudio de esta jurisprudencia, por ser la base o punto de partida para poder establecer si un precepto legal que contempla el Índice Nacional de Precios al Consumidor como base para determinar algún cobro, es inconstitucional o totalmente constitucional, al respecto la tesis en estudio señala:

"Octava Época
Instancia: Pleno
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Tomo: 59, Noviembre de 1992
Tesis: P./J. 40/92
Página: 14

INDICE NACIONAL DE PRECIOS. LOS ARTICULOS 17-A, 20 Y 21 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN CUANTO LO ESTABLECEN, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. Los artículos 17-A, 20 y 21 del Código Fiscal de la Federación aludidos, previenen que cuando las leyes fiscales así lo establezcan, a fin de determinar las contribuciones fiscales y sus accesorios se aplicará el Índice Nacional de Precios al Consumidor, el cual será calculado por el Banco de México y se publicará en el Diario Oficial de la Federación dentro de los primeros diez días del mes siguiente al que corresponda; que el monto de las contribuciones se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades correspondientes, el que se obtendrá dividiendo el índice nacional de precios al consumidor del mes más reciente del período entre el citado índice correspondiente al mes más antiguo de dicho período; así como que cuando no se cubran las contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, el monto de las mismas se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe. Se sigue de lo anterior que el procedimiento para determinar el monto de la contribución que se cubre extemporáneamente se establece con toda precisión, pues basta actualizarlo desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que se cubra, aplicando dicho factor a la cantidad correspondiente, el que se obtendrá en la forma prevista por el artículo 17-A citado. No obsta a lo anterior, que el índice de referencia sea calculado por el Banco de México, que no es una autoridad legislativa, pues tal determinación la efectúa aplicando el procedimiento previsto en el artículo 20 Bis del propio Código Fiscal, de tal suerte que no queda al arbitrio de este organismo el monto de la contribución que se cubre extemporáneamente.

Amparo en revisión 6464/90. Herramientas Técnicas Mexicanas, S.A. 22 de abril de 1992. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 281/92. Limpieza y Papel, S.A. 23 de septiembre de 1992. Mayoría de catorce votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ethel Lizette del C. Rodríguez Arcovedo.

Amparo en revisión 5984/90. Densímetros Robsan, S.A. de C.V. 23 de septiembre de 1992. Mayoría de catorce votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

Amparo en revisión 69/92. Servicios Técnicos de Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V. 23 de septiembre de 1992. Mayoría de catorce votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

Amparo en revisión 363/91. Productora del Bajío, S.A. de C.V. 8 de octubre de 1992. Mayoría de catorce votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

El Tribunal Pleno en su Sesión Privada celebrada el martes diez de noviembre en curso, por unanimidad de dieciséis votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número 40/1992, la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. Ausentes: José Antonio Llanos Duarte, Atanasio González Martínez, Clementina Gil de Lester y Carlos García Vázquez. México, D. F., a 12 de noviembre de 1991."

Del contenido establecido en la jurisprudencia antes citada, se evidencia el buen y razonado criterio de la Corte, al establecer de forma clara, precisa y correcta, cuales son los lineamientos para considerar si la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor en el caso específico de la actualización de contribuciones fiscales es constitucional o inconstitucional, criterio de la Suprema Corte que concluye con la decisión de establecer la constitucionalidad de los artículos que contemplan la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor para el caso de la actualización de las contribuciones fiscales, en virtud de que a criterio de la Corte, tanto el procedimiento de elaboración del INPC, así como el procedimiento de la aplicación del INPC para actualizar las contribuciones fiscales, se encuentra debida y claramente regulado por el Código Fiscal de la Federación, situación totalmente cierta, por lo que de conformidad con un análisis jurídico-científico, la aplicación del INPC en el caso de actualizar las contribuciones fiscales, es

totalmente constitucional, por estar apegado dicho procedimiento de actualización al principio de juridicidad, es decir, por seguir el procedimiento establecido en el Código Fiscal de la Federación.

IV. 2. 3. 2 Comentario con la tesis jurisprudencial LIX/92, Octava Época, Tomo 55, "ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. EXISTE INTERES JURIDICO PARA RECLAMAR EL PRECEPTO QUE LO ESTABLECE, CUANDO ES UTILIZADO PARA DETERMINAR LA CONTRIBUCION FISCAL."

"Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 55, Julio de 1992

Tesis: P. LIX/92

Página: 21

ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. EXISTE INTERES JURIDICO PARA RECLAMAR EL PRECEPTO QUE LO ESTABLECE, CUANDO ES UTILIZADO PARA DETERMINAR LA CONTRIBUCION FISCAL. El índice nacional de precios al consumidor calculado por el Banco de México constituye sólo un indicador económico que, por sí mismo, no lesiona ningún derecho de los gobernados, ni constituye acto de autoridad; sin embargo, cuando por virtud de lo dispuesto por un precepto legal, el índice es utilizado para determinar la contribución fiscal, se integra a ésta, tornándose obligatorio para el contribuyente y, por tanto, afecta su interés jurídico.

Amparo en revisión 6464/90. Herramientas Técnicas Mexicanas, S.A. 22 de abril de 1992. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes dieciséis de junio en curso, por unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano,

Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número LIX/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a dieciocho de junio de mil novecientos noventa y dos."

Cabe señalar que aunque la tesis que se ha citado es una tesis aislada y aún más de la octava época, esto no significa que sea intrascendente citarla, toda vez que deja ver el criterio de la Suprema Corte en relación a la aplicación del INPC en un precepto legal, es decir, se entiende con esta tesis que la H. Suprema Corte considera que cualquier particular tiene la facultad u opción de poder impugnar el acto de autoridad que se funde en un precepto legal determinado que contemple la aplicación del INPC, por considerar que tal aplicación afecta el interés jurídico del gobernado. Criterio de por más interesante, y aunque todavía no sea jurisprudencia obligatoria, es una tesis aislada que deja ver el atinado criterio de los ministros de la Corte, en donde salvaguardando los principios de legalidad y seguridad jurídica, señalan que la aplicación del INPC para determinar algún monto afecta el interés jurídico de la persona que se sitúe en ese supuesto legal.

El egregio maestro Ignacio Burgoa considera que el interés jurídico se puede estimar de la siguiente manera: "Para combatir en amparo una ley, bien sea como auto-aplicativa o como hetero-aplicativa, es decir, a través del acto de autoridad concreto de aplicación, es menester que se lesione cualquier interés jurídico o derecho del gobernado. Por ende, cuando no existe esa lesión, el juicio de amparo contra una ley es improcedente y debe sobreseerse. Si se trata de leyes que no son auto-aplicativas y no se demuestra la existencia del acto de aplicación concreto por el quejoso, no se afecta el interés jurídico de éste, pues sin dicho acto la mencionada ley es inocua. Así lo ha sostenido la jurisprudencia de la Suprema Corte al afirmar que *si se reclamó la aplicación*

*de una ley y esta no se demostró, la sola promulgación no afecta los intereses jurídicos del quejoso.*⁹⁴

Es decir, cuando a un sujeto en particular se le aplique un precepto legal que contemple al INPC como forma de calcular un determinado monto en dinero, este sujeto tiene interés jurídico para reclamar este acto, sin embargo para comprobarlo, debe demostrar mediante los medios de convicción necesarios, que existe ese acto de autoridad y que por lo tanto le está afectando su interés jurídico como gobernado, por lo que se infiere que la Suprema Corte de forma discreta, considera que la aplicación del INPC a un caso en concreto que afecte al gobernado, resulta lesionador de su interés jurídico y por ende, de sus derechos.

Para efectos de que resulte más claro tal razonamiento jurídico, se utilizará como ejemplo claro y vigente el artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal, que contempla la aplicación del INPC como base para actualizar la pensión alimenticia que está obligado a cumplir el deudor alimentario. Como ya se citó en el punto 2.2 del presente capítulo, el artículo en comento establece lo siguiente:

"Artículo 311.- Los alimentos han de ser proporcionados a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien debe recibirlos. Determinados por convenio o sentencia, los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente al aumento porcentual anual correspondiente al Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México, salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no aumentaron en igual proporción."

De conformidad con el contenido establecido en el citado artículo, se realizará un análisis jurídico, en estricto apego a la Constitución Federal y tomando en

⁹⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. 32ª ed. Ed: Porrúa, S.A. México 1995, p. 235

cuenta el criterio emitido por los Ministros de la Suprema Corte en las dos tesis citadas párrafos arriba, se desprende que en el caso concreto de que a un sujeto en particular, la autoridad judicial competente le aplique el artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal a un sujeto, para el efecto de actualizarle la pensión alimenticia que esta obligado a proporcionar cada mes a sus acreedores alimentistas, ese acto de autoridad dañaría severamente sus derechos fundamentales como gobernado, en virtud de los siguientes razonamientos:

1) La actualización de la pensión alimenticia, de conformidad con el artículo en estudio, se realiza sin corroborar previamente o en el acto, que el deudor alimentario ha tenido ingresos iguales o superiores al aumento porcentual anual correspondiente al Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México, situación totalmente ilegal, al establecer primeramente que la actualización de la pensión se realizará mediante el índice citado, estableciendo con ello un juicio a priori en perjuicio del gobernado, prejuzgando la autoridad competente que el deudor alimentario ha percibido ingresos iguales o superiores a los marcados en el INPC, es decir a la inflación, situación que tal vez sí se presenta en algunas personas, pero que son pocas, ya que la regla general es que el aumento de ingresos de la población mexicana es en poca escala y nunca en los términos en que aumenta anualmente la inflación. Lo que hace pensar en un acto en perjuicio del gobernado, que infringe en perjuicio de éste, la garantía de seguridad jurídica contemplada en el artículo 14 de la Constitución Federal, por dejar en estado de indefensión al gobernado frente al acto de autoridad que decida a priori actualizarle la pensión alimenticia en base en el INPC, dejando con ello una incertidumbre e inseguridad jurídica al gobernado. Por otra parte en el mismo artículo 311 del Código Civil contempla que sólo en el caso de que el deudor alimentario demuestre lo contrario, es decir, que sus ingresos no aumentaron en igual proporción, no se le actualizará su obligación en el

porcentaje emitido en el Índice Nacional de Precios al Consumidor; entonces conforme a qué y en base a qué se actualizará la pensión alimenticia, en el caso de esos deudores alimentarios que no hubieran percibido ingresos iguales o superiores al porcentaje emitido en el Índice Nacional de Precios al Consumidor y que además lo demuestren debidamente ante la autoridad competente, situación que el artículo en estudio no contempla, y que tal omisión, también deja en un flagrante estado de indefensión al gobernado, violando con ello la garantía de seguridad jurídica, por lo que con tales razonamientos y en el caso del artículo 311 del Código Civil, la aplicación del INPC por un acto de autoridad, sería contrario a las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica contempladas en nuestra Carta Magna, y que como ley suprema debe ser respetada por todos, siendo obligación del Estado y de sus órganos, el cabal cumplimiento y respeto de las garantías del gobernado, es decir, en los casos de las relaciones de supra a subordinación, o sea, las relaciones entre gobernantes y gobernados. El maestro Burgoa equipara a la garantía de seguridad jurídica con el principio de juridicidad que implica la obligación ineludible de todas las autoridades del Estado en el sentido de someter sus actos al Derecho.⁹⁵ Tal criterio es importante e indispensable, toda vez que no es posible contemplar un sistema jurídico cualquiera, sin la seguridad que entrañan las garantías a favor de todo gobernado, por lo que tal garantía de seguridad jurídica, resulta ser el elemento indispensable para implantar y mantener el orden jurídico en cualquier país y ante cualquier acto de autoridad. Por lo que la aplicación del actual artículo 311 del Código Civil a una persona en particular, es un acto de autoridad que afecta su esfera jurídica como gobernado, pero que ese acto de autoridad esta siendo fundamentado en un precepto legal (artículo 311) que adolece de legalidad y seguridad jurídica en el momento de ser aplicado (por los razonamientos antes expuestos), garantías individuales que participan del principio de supremacía constitucional, en cuanto que tienen preferencia sobre

⁹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. 28ª ed; Ed: Porrúa, S.A. México 1996, p. 161

cualquier norma o ley secundaria que se les contraponga y primacía de aplicación sobre las mismas.

2) Este segundo razonamiento, es el más importante para poder explicar el porqué se considera inconstitucional la aplicación del INPC en el caso del artículo 311 del Código Civil a un sujeto en particular. Si partimos de la lectura del multicitado artículo, se puede observar que en el contenido del mismo no se establece la forma, es decir, el procedimiento que debe seguir el juzgador para la aplicación del INPC con la finalidad de actualizar una determinada pensión alimenticia, por lo que en el caso de que una autoridad judicial le aplique a un sujeto en particular tal precepto legal, con la finalidad de actualizar la pensión alimenticia en términos del aumento porcentual anual correspondiente al INPC, esa aplicación sería totalmente violatoria de las garantías de legalidad y seguridad jurídica contempladas en el artículo 14 constitucional, por la simple razón de que no existe una disposición legal que establezca la forma en que se debe actualizar la pensión alimenticia, es decir, al legislador se le olvidó establecer en el mismo precepto legal, o contemplar en otro artículo del mismo ordenamiento legal, cual sería la forma, el procedimiento a seguir para la actualización de la pensión alimenticia en base con el INPC, toda vez que la aplicación de este precepto legal (así como está) causa una gran inseguridad jurídica para el gobernado y una inexistente aplicación de la ley por parte de la autoridad en el momento de actualizar dicha pensión en base al INPC, conculcando con ello en perjuicio del gobernado las garantías de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley.

Se afirma que infringe la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Federal, en virtud de que el artículo en estudio (artículo 311) no contempla el procedimiento legal que debe seguir la autoridad competente para la actualización de la pensión alimenticia en base al INPC, por lo que

conculca en perjuicio del gobernado la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, que en su parte conducente preceptúa:

"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 de tal procedimiento."

De lo que se desprende la exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia que emita cualquier autoridad y en el caso que nos ocupa, la obligación de la autoridad judicial competente de fundamentar legalmente el procedimiento de actualización de la pensión alimenticia, debiendo cumplir dicho acto con las siguientes condiciones:

- a) Que la autoridad que emita un acto de molestia dirigido a una persona en particular, esté investido con facultades expresamente establecidas en una norma jurídica.
- b) Que el propio acto de autoridad se prevea en dicha norma jurídica.
- c) Que su sentido, forma de aplicarse y alcance se ajuste a las disposiciones normativas que lo rijan.
- d) Que el citado acto de autoridad se contenga en un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

Es decir el juzgador que pretenda actualizar una pensión alimenticia con base en el INPC, debe fundamentar su decisión (acto de autoridad) en la existencia de una ley que indique la solución del conflicto jurídico en sus aspectos procesal y sustantivo, planteando o contemplando en la ley el procedimiento aplicable para resolver la cuestión planteada, situación que en la especie no ocurre, toda vez que en todo el articulado que conforma al Código Civil para el Distrito Federal, no se faculta al juzgador para realizar la operación aritmética que se debe realizar, para actualizar dicha pensión, aún más, no se establece el procedimiento que debe aplicarse para actualizar dicha pensión, por lo que

la simple aplicación del artículo 311 del Código en cita, traería como consecuencia inmediata, la flagrante violación al artículo 16 constitucional, conculcando en perjuicio del gobernado su garantía de legalidad, toda vez que dicho artículo exige a las autoridades a citar la ley y los preceptos de ella en que se apoyen, ya que se trata de que justifiquen legalmente sus proveídos haciendo ver que no son actos de autoridad arbitrarios.

También se insiste que se viola la garantía de seguridad jurídica consagrada en el cuarto párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, en virtud de que el artículo en estudio (artículo 311) no contempla el procedimiento legal que debe seguir la autoridad competente para la actualización de la pensión alimenticia en base al INPC, por lo que conculca flagrantemente en perjuicio del gobernado la garantía de seguridad jurídica, por no existir una disposición legal del orden civil que contemple o indique la solución del conflicto. En este sentido el artículo 14 constitucional establece en su parte conducente lo siguiente:

“Artículo 14.- En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra de la ley, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho.”

Tal precepto constitucional ha sido estudiado e interpretado debidamente por la Suprema Corte y ésta ha establecido que no sólo las sentencias definitivas deben cumplir con la garantía en estudio, sino también las decisiones interlocutorias y demás autos y proveídos en un juicio, aunado a que esta garantía de seguridad jurídica esta en conexión directa e inseparable con la garantía de legalidad que se estudio en el párrafo que antecede, en el sentido de que todo acto de autoridad y, por tanto, toda resolución judicial, aunque no sean sentencias definitivas, deben fundarse en la norma jurídica aplicable. Por lo que la aplicación del artículo 311 del Código Civil a un sujeto en particular,

sería violatorio de sus garantías de legalidad y seguridad jurídica, consagradas en la Constitución Federal.

Es menester señalar que por orden constitucional, en materia civil las resoluciones deberán estar apegadas conforme a la ley, a la interpretación de ésta, y en la ausencia de las dos primeras, se fundará tal decisión en los principios generales del derecho. En el caso que nos ocupa, la ley no establece la forma en que se aplicará el INPC para actualizar la pensión alimenticia, omisión que no se puede subsanar con la interpretación del artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal, por lo que surge la pregunta referente a que si tal omisión del artículo en estudio puede ser subsanada por los principios generales del derecho. La respuesta es negativa, es decir, no se puede establecer la forma, ni el procedimiento de cómo se actualizará la pensión alimenticia en base con el INPC, por ser los principios generales del derecho, principios fundamentales de la misma legislación positiva, que no se encuentran escritos en ninguna ley. Para el maestro Galindo Garfias los principios generales del derecho "constituyen la base en que éstas se apoyan. Determina el ámbito de lo jurídico y de lo extrajurídico, precisan cuáles son las fuentes jurídicas, los orígenes históricos, sociológicos, económicos, morales, etc., y nos indican la finalidad del precepto."⁹⁶ En reforzamiento a esta idea se ha establecido por otros doctrinarios del derecho que "estos principios son la materia, el contenido de que se vale el legislador para la elaboración de las leyes."⁹⁷

Hablando en materia civil, si la ley no contempla una situación específica de solución y la interpretación de la norma jurídica tampoco ayuda a resolver el caso concreto, el juzgador debe allegarse de los principios generales del derecho que él mismo los debe de deducir de acuerdo con el espíritu de la

⁹⁶ GALINDO GARFIAS, Ignacio. DERECHO CIVIL. 12ª ed., Ed: Porrúa, S.A. México 1993, p. 36

⁹⁷ FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo. NOCIONES DE DERECHO POSITIVO MEXICANO. 28ª ed. Ed: Porrúa, S.A. México 1989, p. 56

legislación que esta aplicando, sin embargo de forma precisa y apegado a la realidad jurídica, el maestro Juventino V. Castro⁹⁸ señala que estos principios son discutibles, e incluso contradictorios en muchos casos.

En el caso concreto del artículo 311 del Código Civil y tomando en cuenta la naturaleza de los principios generales del derecho, resulta imposible jurídicamente pensar, que un juzgador desentrañe del artículo 311 del Código Civil algún principio para poder justificar, establecer y aplicar el proceso de actualización de una pensión alimenticia en base con el INPC, es por eso que se afirma de forma categórica, que la aplicación del artículo 311 del Código Civil a los gobernados, conculcaría a todas luces las garantías de legalidad y seguridad jurídica, consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el mismo orden de ideas, se considera inapropiado tomar como factor de actualización un indicador económico, que es variable cada mes y que su entendimiento resulta ser de ardua comprensión, por lo que la aplicación del INPC para actualizar pensiones alimenticias, resulta ser poco práctico en la vida diaria, difícil de aplicar para los juzgadores y causante de gran incertidumbre jurídica para todos los gobernados, por ser, como ya se dijo, un indicador económico variable, que en un año puede ser benéfico y en otro puede ser devastador. Por lo que se estima, que estaba mejor establecida la forma de actualizar las pensiones alimenticias, antes de las reformas del año dos mil.

IV. 2.4 Aplicaciones prácticas del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Actualmente el Índice Nacional de Precios al Consumidor ha sido muy invocado por los legisladores, ya sea federales o locales, plasmándolo en diversas legislaciones en las cuales se ha encontrado al INPC como

⁹⁸ CASTRO, Juventino V. GARANTÍAS Y AMPARO. 10ª ed. Ed: Porrúa, S.A. México 1998, p. 244

parámetro de actualización de determinada obligación que debe cumplir el gobernado, señalando que en materia fiscal la aplicación del INPC se encuentra debidamente regulada, y por ende, conforme a derecho. Sin embargo en otras materias la regulación es casi nula y sólo se encuentra mencionado en un precepto legal, pero sin establecer la forma en que se utilizará, el proceso de aplicación y quién debe aplicarlo, cuestionamientos que se señalaron ampliamente en el apartado anterior.

IV. 2.4.1 Cálculo de recargos en materia fiscal.

En efecto para actualizar las contribuciones fiscales que esta obligado a pagar el contribuyente, esa actualización se llevará a cabo mediante el INPC, tal y como lo preceptúa el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación. En este caso en específico la aplicación del INPC para actualizar las contribuciones fiscales resulta totalmente legal, por estar establecido y regulado dentro del mismo Código las reglas de aplicación del INPC al contribuyente que se sitúe en ese supuesto legal. Tal y como lo establece el criterio de la Suprema Corte⁹⁹ en relación a los artículos 17-A, 20 y 21 del Código Fiscal de la Federación.

En materia fiscal se han establecido varios supuestos en los que se puede aplicar el INPC, como es el caso de la ley del Impuesto sobre la Renta, que contempla en varios artículos de ley la actualización de determinados bienes, sin embargo el artículo 7 fracción II de la ley del Impuesto sobre la Renta, establece de forma clara y precisa cómo se debe actualizar el valor de un determinado bien, aplicando el INPC, por lo que tal actualización también resulta legal, tal razonamiento fue emitido recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia por contradicción de tesis que al respecto señala:

⁹⁹ Ver el punto 2.3.1 del presente capítulo.

"Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: 2ª./J.29/2000

Página: 200

No. de Registro: 192,103

RENTA. PARA OBTENER EL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN EN RELACIÓN A PÉRDIDAS FISCALES, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, DEBE ACUDIRSE A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 7º DE LA PROPIA LEY.

Conforme al artículo 55 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el monto de la pérdida fiscal ocurrida en un ejercicio debe ser actualizado multiplicándolo por el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el primer mes de la segunda mitad del ejercicio en que ocurrió, hasta el último mes del propio ejercicio. En ese sentido para realizar la actualización se requiere de dos elementos, a saber, el primero correspondiente al monto de la pérdida fiscal y el segundo, consistente en el factor de actualización. En tal virtud como el precepto citado no determina la forma como debe obtenerse el factor de actualización, debe acudirse a lo dispuesto en la fracción II del artículo 7º. de ese cuerpo de leyes, la cual establece que cuando esa ley prevenga el ajuste o actualización de los valores de bienes u operaciones que por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país han variado, para determinar el valor de un bien o de una operación al término de un periodo, se utilizará el factor de actualización se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes más reciente al periodo, entre el correspondiente al mes más antiguo del mismo.

Contradicción de tesis 124/98. entre las sustentadas por el Primero, Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto Tribunales Colegiados, y las que vertieron el Segundo y Séptimo Tribunales Colegiados, todos ellos en Materia Administrativa del Primes Circuito. 10 de Marzo del año 2000. Cinco votos. Potente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria : Yolanda Ruiz Paredes.

Tesis de jurisprudencia 29/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de marzo del año dos mil."

IV. 2.4.2 Actualización de pensiones alimenticias.

El Código Civil para el Distrito Federal establece en su artículo 311, que la actualización de las pensiones alimenticias se llevará a cabo mediante el aumento porcentual anual correspondiente al Índice Nacional de Precios al Consumidor, situación ya bastante estudiada en el presente capítulo, sin embargo como forma de comparar tal precepto legal con los contemplados en materia fiscal, se establece la distinción de que en materia civil no se encuentra debidamente legislado y por lo tanto regulado el proceso de aplicación y la forma de actualización de las pensiones alimenticias en base el INPC, toda vez que en el propio artículo 311, así como en todo el articulado que conforma al Código Civil y al Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal, no se establece el procedimiento de actualización de las pensiones alimenticias en base con el INPC, por lo que en materia civil la aplicación del INPC carece de legalidad y seguridad jurídica en el momento de su aplicación.

IV. 2.4.3 Otras aplicaciones.

En otros ordenamientos legales también se ha establecido por el legislador la aplicación del INPC, como es el caso de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que en el artículo 129 establece la aplicación del INPC para el efecto de actualizar las costas procesales que se mencionan en el citado artículo, situación totalmente parecida a la del artículo 311 Código Civil, es decir, en ningún artículo de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, no se establece la forma en cómo se aplicará el INPC para actualizar el pago de las costas procesales, por lo que la aplicación del artículo 129 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a una persona en particular, causaría severas violaciones a las garantías de legalidad y seguridad jurídica en perjuicio del gobernado, por los razonamientos vertidos en el punto 2.3.2 del presente capítulo.

IV. 3. EL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Y SU FUERZA JURÍDICA.

El Índice Nacional de Precios al Consumidor es un indicador económico de varios productos que se consideran básicos para el desarrollo de las familias en el país, y que por lo tanto por sí sólo no tiene ninguna fuerza jurídica, toda vez que la publicación del citado índice en el Diario Oficial no es causa para considerarlo obligatorio para los gobernados, pues la finalidad de la publicación del índice es para que todo el país tenga acceso y conocimiento de la información que en él se refleja, es decir, la economía del país.

IV. 3. 1 Elementos para considerarlo como una norma jurídica.

En el punto 1.1 del presente capítulo se estableció la definición del INPC, de lo que se desprende que por sí sólo no causa ninguna afectación a la esfera jurídica del gobernado. Sin embargo, cuando en un ordenamiento legal se inserta al INPC como forma o parámetro de actualización del supuesto legal que regula esa norma jurídica, resulta estar el INPC inmerso en un precepto legal, y por lo tanto, en el momento mismo de la aplicación del precepto legal que contempla al citado índice, éste se encuentra revestido de las características de una norma jurídica, es decir, adquiere implícitamente la fuerza de la norma jurídica. Es por eso que se insiste que cuando en un precepto legal se establezca al INPC como parámetro de actualización, es obligación del legislador establecer en ese mismo ordenamiento legal el procedimiento que debe seguir la autoridad competente al momento de aplicar el INPC.

IV. 3.1.1 Coercitivo.

Cuando un precepto legal contiene al INPC como forma o parámetro de actualización, y este precepto legal es aplicado a un gobernado, el INPC cambia de ser un indicador económico con fines divulgativos, a ser un índice que sirve como escala o parámetro para que la autoridad competente justifique su acto de autoridad, adquiriendo el citado índice una característica de coercitivo, claro está, apoyado en ese precepto legal en el cual se encuentra inmerso. Se afirma que

adquiere la característica de coercitivo porque existe la posibilidad de obligar al cumplimiento de la obligación, cuando esta no fue cumplida de forma espontánea por el gobernado, es decir, en contra de la voluntad del gobernado, utilizando la fuerza del Estado, a través de la intervención de las autoridades judiciales. Por lo que se dice que "el carácter obligatorio de la ley se deriva del interés social que existe en su acatamiento."¹⁰⁰

IV. 3.1.2 Heterónimo.

Otra de las características del INPC cuando se encuentra inmerso en una ley, es que es heterónimo, toda vez que la elaboración y aplicación del INPC, emana de una voluntad distinta a la del gobernado, es decir, su elaboración está a cargo del Banco de México y su aplicación surge de un acto de autoridad que justifica su actuar en un ordenamiento legal, creado éste por el Poder Legislativo.

IV. 3.1.3 Bilateral.

La bilateralidad del INPC cuando se encuentra inmerso en una ley, estriba en que impone deberes a una persona y concede derechos a otra, es decir, frente a la persona que se encuentra jurídicamente obligada, existe otra con el derecho correlativo de exigirle el cumplimiento de la obligación.

IV. 3.1.4 General y abstracto.

Es general porque se encuentra inmerso en una ley, es decir, que se aplica a cuantas personas se sitúen en el supuesto determinado de esa ley, no está dirigido a un individuo en específico, sino a una comunidad en general. Es abstracto, porque no está dirigido a una persona en particular, aunado a que resulta difícil el entendimiento y aplicación del índice en comento.

¹⁰⁰ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. 13ª ed. Ed: Porrúa, S.A. México 1985, p. 337

después de dos años de 1986 generaría la creación del artículo 20-Bis del Código Fiscal de la Federación.

IV. 2. 2 Revisión y crítica al Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 28 de abril del 2000.

En este apartado se hace un estudio y una crítica a las reformas que se realizaron al Código Civil para el Distrito Federal en materia común, creando con estas reformas el actual Código Civil para el Distrito Federal.

Cabe señalar que el estudio no es en relación a toda la reforma que se realizó al Código Civil, sino sólo en relación al artículo 311 del Código en cita, lo anterior es en razón de que ha sido la última ocasión en que los legisladores han insertado al INPC en un precepto legal, para así establecer la forma de cobrar un determinado monto de dinero a los gobernados.

Antes de las reformas del mes de mayo del año dos mil, el artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal establecía:

“Artículo 311.- Los alimentos han de ser proporcionados a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien debe recibirlos. Determinados por convenio o sentencia, los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente al aumento porcentual del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no aumentaron en igual proporción.”

Forma legal, adecuada y sencilla de actualizar la pensión alimenticia, toda vez que el incremento de la pensión alimenticia se daba de conformidad con el aumento del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, situación establecida por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y que prevaleció durante muchos años, sin embargo este artículo tuvo que ser reformado, esgrimiendo los legisladores casi nada del motivo por el que se reformaba el

artículo en estudio, tal y como se desprende de la sesión ordinaria que se encuentra registrada en el Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del día 28 de abril del año dos mil, siendo presidida dicha sesión por la C. Diputada María de los Ángeles Corea de Lucio y en donde se discutiría la reforma a “n” número de preceptos legales del Código Civil, haciendo la reiterada aclaración que sólo se estudiará el artículo 311 del Código Civil, por ser el precepto legal en el que introdujeron al INPC como forma o parámetro de actualizar las pensiones alimenticias.

En efecto, en las discusiones que llevaron a cabo los legisladores capitalinos, para crear el Código Civil para el Distrito Federal, se habló mucho de la protección a la mujer y a los menores, situación que era necesaria, pero que provocó una ceguera legislativa, enfocándose únicamente a estos dos aspectos, tal y como se desprende del discurso que realizó el C. Diputado Antonio Padierna Luna, al manifestar: “Compañeras y compañeros, los diputados del partido en el cual milito, y del cual formo parte, estamos convencidos de que estas propuestas deben salir, estamos convencidos porque forman parte, precisamente, del instrumento esencial para que todas las mujeres golpeadas puedan defenderse, para que se acoja a los menores, para que se les dé seguridad a las concubinas en sus derechos alimentarios y sucesorios; y muchas cosas más que usted sabe.”⁹²

Discurso que encierra dos grandes temas importantísimos como son la mujer y los menores, sin embargo el legislador capitalino sin tomar en cuenta los efectos y repercusiones que se podrían derivar de estas reformas, como es el caso en concreto del artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal, decide aprobar al vapor estas reformas, quedando el mencionado artículo de la siguiente manera:

⁹² **DIARIO DE DEBATES. Asamblea legislativa del Distrito Federal.** AÑO 3, número 15. Sesión ordinaria del 28 de abril del 2000, p. 73

"Artículo 311.- Los alimentos han de ser proporcionados a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien debe recibirlos. Determinados por convenio o sentencia, los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente al aumento porcentual anual correspondiente al Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México, salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no aumentaron en igual proporción."

De lo que se desprende que el legislador en su afán de reformar por reformar, o quizás de homologar la forma de actualizar cobros, decide cambiar este artículo sólo en la parte referente a establecer la forma de actualizar las pensiones alimenticias, sin dar un motivo, explicación, razonamiento o algo semejante para explicar tal reforma, ya que en toda la sesión del día 28 de abril del año dos mil, el legislador no realizó ninguna exposición referente al porqué reformar este artículo, y sólo se limitó a establecer en los considerandos de esta iniciativa lo siguiente: "Hoy estamos obligados a decidir cuál es la ciudad que deseamos construir, cuál es la ciudad que queremos para el futuro, cuál es nuestra responsabilidad como legisladores, hoy nos corresponde fortalecer y promover el Estado de Derecho en todos sus aspectos desde el respeto a la dignidad y derechos de la persona humana hasta la convivencia que rebasa nuestras fronteras debemos buscar que la aportación al bien común sea la justicia, la seguridad jurídica y la certeza."⁹³

De lo que se evidencia que el legislador hace alarde a su espíritu de seguridad jurídica y fortalecimiento de un Estado de Derecho, sin darse cuenta que con la reforma al artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal, conculca en perjuicio de las personas que se encuentren en dicho supuesto, esos principios que él proclamó en sus considerandos, tal y como se explicará en el apartado siguiente, sin establecer el legislador en toda la sesión en estudio, el motivo por el que se reformó el artículo 311 del

⁹³ **DIARIO DE DEBATES. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.** Ob, cit, p. 82

multicitado Código, acaso se le habrá olvidado, o tal vez no tenía razones lógicas y mucho menos jurídicas para explicar la reforma de tal precepto legal.

IV. 2. 3 Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como una forma de reforzar el punto de vista que se plantea en el presente trabajo, se ha investigado el criterio que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación a la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor, encontrando con grata sorpresa ciertas tesis jurisprudenciales que tratan el tema en cuestión. Cabe señalar que las tesis que se mencionarán en el presente apartado se analizarán en su contenido, y se tratarán de adecuar al caso concreto del artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal, como una forma de estudiar en forma más clara y precisa un caso en concreto.

IV. 2. 3. 1 Comentario a la jurisprudencia 40/92, Octava Época, Tomo 59, "ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS. LOS ARTICULOS 17-A, 20 Y 21 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN CUANTO LO ESTABLECEN, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD."

Es importante el estudio de esta jurisprudencia, por ser la base o punto de partida para poder establecer si un precepto legal que contempla el Índice Nacional de Precios al Consumidor como base para determinar algún cobro, es inconstitucional o totalmente constitucional, al respecto la tesis en estudio señala:

"Octava Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Tomo: 59, Noviembre de 1992
Tesis: P./J. 40/92
Página: 14

INDICE NACIONAL DE PRECIOS. LOS ARTICULOS 17-A, 20 Y 21 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN CUANTO LO ESTABLECEN, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. Los artículos 17-A, 20 y 21 del Código Fiscal de la Federación aludidos, previenen que cuando las leyes fiscales así lo establezcan, a fin de determinar las contribuciones fiscales y sus accesorios se aplicará el Índice Nacional de Precios al Consumidor, el cual será calculado por el Banco de México y se publicará en el Diario Oficial de la Federación dentro de los primeros diez días del mes siguiente al que corresponda; que el monto de las contribuciones se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades correspondientes, el que se obtendrá dividiendo el índice nacional de precios al consumidor del mes más reciente del período entre el citado índice correspondiente al mes más antiguo de dicho período; así como que cuando no se cubran las contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, el monto de las mismas se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe. Se sigue de lo anterior que el procedimiento para determinar el monto de la contribución que se cubre extemporáneamente se establece con toda precisión, pues basta actualizarlo desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que se cubra, aplicando dicho factor a la cantidad correspondiente, el que se obtendrá en la forma prevista por el artículo 17-A citado. No obsta a lo anterior, que el índice de referencia sea calculado por el Banco de México, que no es una autoridad legislativa, pues tal determinación la efectúa aplicando el procedimiento previsto en el artículo 20 Bis del propio Código Fiscal, de tal suerte que no queda al arbitrio de este organismo el monto de la contribución que se cubre extemporáneamente.

Amparo en revisión 6464/90. Herramientas Técnicas Mexicanas, S.A. 22 de abril de 1992. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 281/92. Limpieza y Papel, S.A. 23 de septiembre de 1992. Mayoría de catorce votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ethel Lizette del C. Rodríguez Arcovedo.

Amparo en revisión 5984/90. Densímetros Robsan, S.A. de C.V. 23 de septiembre de 1992. Mayoría de catorce votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

Amparo en revisión 69/92. Servicios Técnicos de Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V. 23 de septiembre de 1992. Mayoría de catorce votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

Amparo en revisión 363/91. Productora del Bajío, S.A. de C.V. 8 de octubre de 1992. Mayoría de catorce votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

El Tribunal Pleno en su Sesión Privada celebrada el martes diez de noviembre en curso, por unanimidad de dieciséis votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Mariano Azuela Gúitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número 40/1992, la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. Ausentes: José Antonio Llanos Duarte, Atanasio González Martínez, Clementina Gil de Lester y Carlos García Vázquez. México, D. F., a 12 de noviembre de 1991."

Del contenido establecido en la jurisprudencia antes citada, se evidencia el buen y razonado criterio de la Corte, al establecer de forma clara, precisa y correcta, cuales son los lineamientos para considerar si la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor en el caso específico de la actualización de contribuciones fiscales es constitucional o inconstitucional, criterio de la Suprema Corte que concluye con la decisión de establecer la constitucionalidad de los artículos que contemplan la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor para el caso de la actualización de las contribuciones fiscales, en virtud de que a criterio de la Corte, tanto el procedimiento de elaboración del INPC, así como el procedimiento de la aplicación del INPC para actualizar las contribuciones fiscales, se encuentra debida y claramente regulado por el Código Fiscal de la Federación, situación totalmente cierta, por lo que de conformidad con un análisis jurídico-científico, la aplicación del INPC en el caso de actualizar las contribuciones fiscales, es

totalmente constitucional, por estar apegado dicho procedimiento de actualización al principio de juridicidad, es decir, por seguir el procedimiento establecido en el Código Fiscal de la Federación.

IV. 2. 3. 2 Comentario con la tesis jurisprudencial LIX/92, Octava Época, Tomo 55, "INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. EXISTE INTERES JURIDICO PARA RECLAMAR EL PRECEPTO QUE LO ESTABLECE, CUANDO ES UTILIZADO PARA DETERMINAR LA CONTRIBUCION FISCAL."

"Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 55, Julio de 1992

Tesis: P. LIX/92

Página: 21

INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. EXISTE INTERES JURIDICO PARA RECLAMAR EL PRECEPTO QUE LO ESTABLECE, CUANDO ES UTILIZADO PARA DETERMINAR LA CONTRIBUCION FISCAL. El índice nacional de precios al consumidor calculado por el Banco de México constituye sólo un indicador económico que, por sí mismo, no lesiona ningún derecho de los gobernados, ni constituye acto de autoridad; sin embargo, cuando por virtud de lo dispuesto por un precepto legal, el índice es utilizado para determinar la contribución fiscal, se integra a ésta, tornándose obligatorio para el contribuyente y, por tanto, afecta su interés jurídico.

Amparo en revisión 6464/90. Herramientas Técnicas Mexicanas, S.A. 22 de abril de 1992. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes dieciséis de junio en curso, por unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano,

Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número LIX/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a dieciocho de junio de mil novecientos noventa y dos."

Cabe señalar que aunque la tesis que se ha citado es una tesis aislada y aún más de la octava época, esto no significa que sea intrascendente citarla, toda vez que deja ver el criterio de la Suprema Corte en relación a la aplicación del INPC en un precepto legal, es decir, se entiende con esta tesis que la H. Suprema Corte considera que cualquier particular tiene la facultad u opción de poder impugnar el acto de autoridad que se funde en un precepto legal determinado que contemple la aplicación del INPC, por considerar que tal aplicación afecta el interés jurídico del gobernado. Criterio de por más interesante, y aunque todavía no sea jurisprudencia obligatoria, es una tesis aislada que deja ver el atinado criterio de los ministros de la Corte, en donde salvaguardando los principios de legalidad y seguridad jurídica, señalan que la aplicación del INPC para determinar algún monto afecta el interés jurídico de la persona que se sitúe en ese supuesto legal.

El egregio maestro Ignacio Burgoa considera que el interés jurídico se puede estimar de la siguiente manera: "Para combatir en amparo una ley, bien sea como auto-aplicativa o como hetero-aplicativa, es decir, a través del acto de autoridad concreto de aplicación, es menester que se lesione cualquier interés jurídico o derecho del gobernado. Por ende, cuando no existe esa lesión, el juicio de amparo contra una ley es improcedente y debe sobreseerse. Si se trata de leyes que no son auto-aplicativas y no se demuestra la existencia del acto de aplicación concreto por el quejoso, no se afecta el interés jurídico de éste, pues sin dicho acto la mencionada ley es inocua. Así lo ha sostenido la jurisprudencia de la Suprema Corte al afirmar que *si se reclamó la aplicación*

*de una ley y esta no se demostró, la sola promulgación no afecta los intereses jurídicos del quejoso.*⁹⁴

Es decir, cuando a un sujeto en particular se le aplique un precepto legal que contemple al INPC como forma de calcular un determinado monto en dinero, este sujeto tiene interés jurídico para reclamar este acto, sin embargo para comprobarlo, debe demostrar mediante los medios de convicción necesarios, que existe ese acto de autoridad y que por lo tanto le está afectando su interés jurídico como gobernado, por lo que se infiere que la Suprema Corte de forma discreta, considera que la aplicación del INPC a un caso en concreto que afecte al gobernado, resulta lesionador de su interés jurídico y por ende, de sus derechos.

Para efectos de que resulte más claro tal razonamiento jurídico, se utilizará como ejemplo claro y vigente el artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal, que contempla la aplicación del INPC como base para actualizar la pensión alimenticia que está obligado a cumplir el deudor alimentario. Como ya se citó en el punto 2.2 del presente capítulo, el artículo en comento establece lo siguiente:

“Artículo 311.- Los alimentos han de ser proporcionados a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien debe recibirlos. Determinados por convenio o sentencia, los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente al aumento porcentual anual correspondiente al Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México, salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no aumentaron en igual proporción.”

De conformidad con el contenido establecido en el citado artículo, se realizará un análisis jurídico, en estricto apego a la Constitución Federal y tomando en

⁹⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. 32ª ed. Ed: Porrúa, S.A. México 1995, p. 235

cuenta el criterio emitido por los Ministros de la Suprema Corte en las dos tesis citadas párrafos arriba, se desprende que en el caso concreto de que a un sujeto en particular, la autoridad judicial competente le aplique el artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal a un sujeto, para el efecto de actualizarle la pensión alimenticia que esta obligado a proporcionar cada mes a sus acreedores alimentistas, ese acto de autoridad dañaría severamente sus derechos fundamentales como gobernado, en virtud de los siguientes razonamientos:

1) La actualización de la pensión alimenticia, de conformidad con el artículo en estudio, se realiza sin corroborar previamente o en el acto, que el deudor alimentario ha tenido ingresos iguales o superiores al aumento porcentual anual correspondiente al Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México, situación totalmente ilegal, al establecer primeramente que la actualización de la pensión se realizará mediante el Índice citado, estableciendo con ello un juicio a priori en perjuicio del gobernado, prejuzgando la autoridad competente que el deudor alimentario ha percibido ingresos iguales o superiores a los marcados en el INPC, es decir a la inflación, situación que tal vez sí se presenta en algunas personas, pero que son pocas, ya que la regla general es que el aumento de ingresos de la población mexicana es en poca escala y nunca en los términos en que aumenta anualmente la inflación. Lo que hace pensar en un acto en perjuicio del gobernado, que infringe en perjuicio de éste, la garantía de seguridad jurídica contemplada en el artículo 14 de la Constitución Federal, por dejar en estado de indefensión al gobernado frente al acto de autoridad que decida a priori actualizarle la pensión alimenticia en base en el INPC, dejando con ello una incertidumbre e inseguridad jurídica al gobernado. Por otra parte en el mismo artículo 311 del Código Civil contempla que sólo en el caso de que el deudor alimentario demuestre lo contrario, es decir, que sus ingresos no aumentaron en igual proporción, no se le actualizará su obligación en el

porcentaje emitido en el Índice Nacional de Precios al Consumidor; entonces conforme a qué y en base a qué se actualizará la pensión alimenticia, en el caso de esos deudores alimentarios que no hubieran percibido ingresos iguales o superiores al porcentaje emitido en el Índice Nacional de Precios al Consumidor y que además lo demuestren debidamente ante la autoridad competente, situación que el artículo en estudio no contempla, y que tal omisión, también deja en un flagrante estado de indefensión al gobernado, violando con ello la garantía de seguridad jurídica, por lo que con tales razonamientos y en el caso del artículo 311 del Código Civil, la aplicación del INPC por un acto de autoridad, sería contrario a las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica contempladas en nuestra Carta Magna, y que como ley suprema debe ser respetada por todos, siendo obligación del Estado y de sus órganos, el cabal cumplimiento y respeto de las garantías del gobernado, es decir, en los casos de las relaciones de supra a subordinación, o sea, las relaciones entre gobernantes y gobernados. El maestro Burgoa equipara a la garantía de seguridad jurídica con el principio de juridicidad que implica la obligación ineludible de todas las autoridades del Estado en el sentido de someter sus actos al Derecho.⁹⁵ Tal criterio es importante e indispensable, toda vez que no es posible contemplar un sistema jurídico cualquiera, sin la seguridad que entrañan las garantías a favor de todo gobernado, por lo que tal garantía de seguridad jurídica, resulta ser el elemento indispensable para implantar y mantener el orden jurídico en cualquier país y ante cualquier acto de autoridad. Por lo que la aplicación del actual artículo 311 del Código Civil a una persona en particular, es un acto de autoridad que afecta su esfera jurídica como gobernado, pero que ese acto de autoridad esta siendo fundamentado en un precepto legal (artículo 311) que adolece de legalidad y seguridad jurídica en el momento de ser aplicado (por los razonamientos antes expuestos), garantías individuales que participan del principio de supremacía constitucional, en cuanto que tienen preferencia sobre

⁹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. 28ª ed; Ed: Porrúa, S.A. México 1996, p. 161

cualquier norma o ley secundaria que se les contraponga y primacía de aplicación sobre las mismas.

2) Este segundo razonamiento, es el más importante para poder explicar el porqué se considera inconstitucional la aplicación del INPC en el caso del artículo 311 del Código Civil a un sujeto en particular. Si partimos de la lectura del multicitado artículo, se puede observar que en el contenido del mismo no se establece la forma, es decir, el procedimiento que debe seguir el juzgador para la aplicación del INPC con la finalidad de actualizar una determinada pensión alimenticia, por lo que en el caso de que una autoridad judicial le aplique a un sujeto en particular tal precepto legal, con la finalidad de actualizar la pensión alimenticia en términos del aumento porcentual anual correspondiente al INPC, esa aplicación sería totalmente violatoria de las garantías de legalidad y seguridad jurídica contempladas en el artículo 14 constitucional, por la simple razón de que no existe una disposición legal que establezca la forma en que se debe actualizar la pensión alimenticia, es decir, al legislador se le olvidó establecer en el mismo precepto legal, o contemplar en otro artículo del mismo ordenamiento legal, cual sería la forma, el procedimiento a seguir para la actualización de la pensión alimenticia en base con el INPC, toda vez que la aplicación de este precepto legal (así como está) causa una gran inseguridad jurídica para el gobernado y una inexistente aplicación de la ley por parte de la autoridad en el momento de actualizar dicha pensión en base al INPC, conculcando con ello en perjuicio del gobernado las garantías de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley.

Se afirma que infringe la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Federal, en virtud de que el artículo en estudio (artículo 311) no contempla el procedimiento legal que debe seguir la autoridad competente para la actualización de la pensión alimenticia en base al INPC, por lo que

conculca en perjuicio del gobernado la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, que en su parte conducente preceptúa:

“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 de tal procedimiento.”

De lo que se desprende la exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia que emita cualquier autoridad y en el caso que nos ocupa, la obligación de la autoridad judicial competente de fundamentar legalmente el procedimiento de actualización de la pensión alimenticia, debiendo cumplir dicho acto con las siguientes condiciones:

- a) Que la autoridad que emita un acto de molestia dirigido a una persona en particular, esté investido con facultades expresamente establecidas en una norma jurídica.
- b) Que el propio acto de autoridad se prevea en dicha norma jurídica.
- c) Que su sentido, forma de aplicarse y alcance se ajuste a las disposiciones normativas que lo rijan.
- d) Que el citado acto de autoridad se contenga en un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

Es decir el juzgador que pretenda actualizar una pensión alimenticia con base en el INPC, debe fundamentar su decisión (acto de autoridad) en la existencia de una ley que indique la solución del conflicto jurídico en sus aspectos procesal y sustantivo, planteando o contemplando en la ley el procedimiento aplicable para resolver la cuestión planteada, situación que en la especie no ocurre, toda vez que en todo el articulado que conforma al Código Civil para el Distrito Federal, no se faculta al juzgador para realizar la operación aritmética que se debe realizar, para actualizar dicha pensión, aún más, no se establece el procedimiento que debe aplicarse para actualizar dicha pensión, por lo que

la simple aplicación del artículo 311 del Código en cita, traería como consecuencia inmediata, la flagrante violación al artículo 16 constitucional, conculcando en perjuicio del gobernado su garantía de legalidad, toda vez que dicho artículo exige a las autoridades a citar la ley y los preceptos de ella en que se apoyen, ya que se trata de que justifiquen legalmente sus proveídos haciendo ver que no son actos de autoridad arbitrarios.

También se insiste que se viola la garantía de seguridad jurídica consagrada en el cuarto párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, en virtud de que el artículo en estudio (artículo 311) no contempla el procedimiento legal que debe seguir la autoridad competente para la actualización de la pensión alimenticia en base al INPC, por lo que conculca flagrantemente en perjuicio del gobernado la garantía de seguridad jurídica, por no existir una disposición legal del orden civil que contemple o indique la solución del conflicto. En este sentido el artículo 14 constitucional establece en su parte conducente lo siguiente:

“Artículo 14.- En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra de la ley, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho.”

Tal precepto constitucional ha sido estudiado e interpretado debidamente por la Suprema Corte y ésta ha establecido que no sólo las sentencias definitivas deben cumplir con la garantía en estudio, sino también las decisiones interlocutorias y demás autos y proveídos en un juicio, aunado a que esta garantía de seguridad jurídica esta en conexión directa e inseparable con la garantía de legalidad que se estudio en el párrafo que antecede, en el sentido de que todo acto de autoridad y, por tanto, toda resolución judicial, aunque no sean sentencias definitivas, deben fundarse en la norma jurídica aplicable. Por lo que la aplicación del artículo 311 del Código Civil a un sujeto en particular,

sería violatorio de sus garantías de legalidad y seguridad jurídica, consagradas en la Constitución Federal.

Es menester señalar que por orden constitucional, en materia civil las resoluciones deberán estar apegadas conforme a la ley, a la interpretación de ésta, y en la ausencia de las dos primeras, se fundará tal decisión en los principios generales del derecho. En el caso que nos ocupa, la ley no establece la forma en que se aplicará el INPC para actualizar la pensión alimenticia, omisión que no se puede subsanar con la interpretación del artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal, por lo que surge la pregunta referente a que si tal omisión del artículo en estudio puede ser subsanada por los principios generales del derecho. La respuesta es negativa, es decir, no se puede establecer la forma, ni el procedimiento de cómo se actualizará la pensión alimenticia en base con el INPC, por ser los principios generales del derecho, principios fundamentales de la misma legislación positiva, que no se encuentran escritos en ninguna ley. Para el maestro Galindo Garfias los principios generales del derecho "constituyen la base en que éstas se apoyan. Determina el ámbito de lo jurídico y de lo extrajurídico, precisan cuáles son las fuentes jurídicas, los orígenes históricos, sociológicos, económicos, morales, etc., y nos indican la finalidad del precepto."⁹⁶ En reforzamiento a esta idea se ha establecido por otros doctrinarios del derecho que "estos principios son la materia, el contenido de que se vale el legislador para la elaboración de las leyes."⁹⁷

Hablando en materia civil, si la ley no contempla una situación específica de solución y la interpretación de la norma jurídica tampoco ayuda a resolver el caso concreto, el juzgador debe allegarse de los principios generales del derecho que él mismo los debe de deducir de acuerdo con el espíritu de la

⁹⁶ GALINDO GARFIAS, Ignacio. **DERECHO CIVIL**. 12ª ed., Ed: Porrúa, S.A. México 1993, p. 36

⁹⁷ FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo. **NOCIONES DE DERECHO POSITIVO MEXICANO**. 28ª ed. Ed: Porrúa, S.A. México 1989, p. 56

legislación que esta aplicando, sin embargo de forma precisa y apegado a la realidad jurídica, el maestro Juventino V. Castro⁹⁸ señala que estos principios son discutibles, e incluso contradictorios en muchos casos.

En el caso concreto del artículo 311 del Código Civil y tomando en cuenta la naturaleza de los principios generales del derecho, resulta imposible jurídicamente pensar, que un juzgador desentrañe del artículo 311 del Código Civil algún principio para poder justificar, establecer y aplicar el proceso de actualización de una pensión alimenticia en base con el INPC, es por eso que se afirma de forma categórica, que la aplicación del artículo 311 del Código Civil a los gobernados, conculcaría a todas luces las garantías de legalidad y seguridad jurídica, consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el mismo orden de ideas, se considera inapropiado tomar como factor de actualización un indicador económico, que es variable cada mes y que su entendimiento resulta ser de ardua comprensión , por lo que la aplicación del INPC para actualizar pensiones alimenticias, resulta ser poco práctico en la vida diaria, difícil de aplicar para los juzgadores y causante de gran incertidumbre jurídica para todos los gobernados, por ser, como ya se dijo, un indicador económico variable, que en un año puede ser benéfico y en otro puede ser devastador. Por lo que se estima, que estaba mejor establecida la forma de actualizar las pensiones alimenticias, antes de las reformas del año dos mil.

IV. 2.4 Aplicaciones prácticas del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Actualmente el Índice Nacional de Precios al Consumidor ha sido muy invocado por los legisladores, ya sea federales o locales, plasmándolo en diversas legislaciones en las cuales se ha encontrado al INPC como

⁹⁸ CASTRO, Juventino V. GARANTÍAS Y AMPARO, 10ª ed. Ed: Porrúa, S.A. México 1998, p. 244

parámetro de actualización de determinada obligación que debe cumplir el gobernado, señalando que en materia fiscal la aplicación del INPC se encuentra debidamente regulada, y por ende, conforme a derecho. Sin embargo en otras materias la regulación es casi nula y sólo se encuentra mencionado en un precepto legal, pero sin establecer la forma en que se utilizará, el proceso de aplicación y quién debe aplicarlo, cuestionamientos que se señalaron ampliamente en el apartado anterior.

IV. 2.4.1 Cálculo de recargos en materia fiscal.

En efecto para actualizar las contribuciones fiscales que esta obligado a pagar el contribuyente, esa actualización se llevará a cabo mediante el INPC, tal y como lo preceptúa el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación. En este caso en específico la aplicación del INPC para actualizar las contribuciones fiscales resulta totalmente legal, por estar establecido y regulado dentro del mismo Código las reglas de aplicación del INPC al contribuyente que se sitúe en ese supuesto legal. Tal y como lo establece el criterio de la Suprema Corte⁹⁹ en relación a los artículos 17-A, 20 y 21 del Código Fiscal de la Federación.

En materia fiscal se han establecido varios supuestos en los que se puede aplicar el INPC, como es el caso de la ley del Impuesto sobre la Renta, que contempla en varios artículos de ley la actualización de determinados bienes, sin embargo el artículo 7 fracción II de la ley del Impuesto sobre la Renta, establece de forma clara y precisa cómo se debe actualizar el valor de un determinado bien, aplicando el INPC, por lo que tal actualización también resulta legal, tal razonamiento fue emitido recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia por contradicción de tesis que al respecto señala:

⁹⁹ Ver el punto 2.3.1 del presente capítulo.

"Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: 2ª./J.29/2000

Página: 200

No. de Registro: 192,103

RENTA. PARA OBTENER EL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN EN RELACIÓN A PÉRDIDAS FISCALES, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, DEBE ACUDIRSE A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 7º DE LA PROPIA LEY.

Conforme al artículo 55 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el monto de la pérdida fiscal ocurrida en un ejercicio debe ser actualizado multiplicándolo por el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el primer mes de la segunda mitad del ejercicio en que ocurrió, hasta el último mes del propio ejercicio. En ese sentido para realizar la actualización se requiere de dos elementos, a saber, el primero correspondiente al monto de la pérdida fiscal y el segundo, consistente en el factor de actualización. En tal virtud como el precepto citado no determina la forma como debe obtenerse el factor de actualización, debe acudirse a lo dispuesto en la fracción II del artículo 7º. de ese cuerpo de leyes, la cual establece que cuando esa ley prevenga el ajuste o actualización de los valores de bienes u operaciones que por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país han variado, para determinar el valor de un bien o de una operación al término de un periodo, se utilizará el factor de actualización se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes más reciente al periodo, entre el correspondiente al mes más antiguo del mismo.

Contradicción de tesis 124/98. entre las sustentadas por el Primero, Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto Tribunales Colegiados, y las que vertieron el Segundo y Séptimo Tribunales Colegiados, todos ellos en Materia Administrativa del Primes Circuito. 10 de Marzo del año 2000. Cinco votos. Potente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria : Yolanda Ruiz Paredes.

Tesis de jurisprudencia 29/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de marzo del año dos mil."

IV. 2.4.2 Actualización de pensiones alimenticias.

El Código Civil para el Distrito Federal establece en su artículo 311, que la actualización de las pensiones alimenticias se llevará a cabo mediante el aumento porcentual anual correspondiente al Índice Nacional de Precios al Consumidor, situación ya bastante estudiada en el presente capítulo, sin embargo como forma de comparar tal precepto legal con los contemplados en materia fiscal, se establece la distinción de que en materia civil no se encuentra debidamente legislado y por lo tanto regulado el proceso de aplicación y la forma de actualización de las pensiones alimenticias en base el INPC, toda vez que en el propio artículo 311, así como en todo el articulado que conforma al Código Civil y al Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal, no se establece el procedimiento de actualización de las pensiones alimenticias en base con el INPC, por lo que en materia civil la aplicación del INPC carece de legalidad y seguridad jurídica en el momento de su aplicación.

IV. 2.4.3 Otras aplicaciones.

En otros ordenamientos legales también se ha establecido por el legislador la aplicación del INPC, como es el caso de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que en el artículo 129 establece la aplicación del INPC para el efecto de actualizar las costas procesales que se mencionan en el citado artículo, situación totalmente parecida a la del artículo 311 Código Civil, es decir, en ningún artículo de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, no se establece la forma en cómo se aplicará el INPC para actualizar el pago de las costas procesales, por lo que la aplicación del artículo 129 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a una persona en particular, causaría severas violaciones a las garantías de legalidad y seguridad jurídica en perjuicio del gobernado, por los razonamientos vertidos en el punto 2.3.2 del presente capítulo.

IV. 3. EL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Y SU FUERZA JURÍDICA.

El Índice Nacional de Precios al Consumidor es un indicador económico de varios productos que se consideran básicos para el desarrollo de las familias en el país, y que por lo tanto por sí sólo no tiene ninguna fuerza jurídica, toda vez que la publicación del citado índice en el Diario Oficial no es causa para considerarlo obligatorio para los gobernados, pues la finalidad de la publicación del índice es para que todo el país tenga acceso y conocimiento de la información que en él se refleja, es decir, la economía del país.

IV. 3. 1 Elementos para considerarlo como una norma jurídica.

En el punto 1.1 del presente capítulo se estableció la definición del INPC, de lo que se desprende que por sí sólo no causa ninguna afectación a la esfera jurídica del gobernado. Sin embargo, cuando en un ordenamiento legal se inserta al INPC como forma o parámetro de actualización del supuesto legal que regula esa norma jurídica, resulta estar el INPC inmerso en un precepto legal, y por lo tanto, en el momento mismo de la aplicación del precepto legal que contempla al citado índice, éste se encuentra revestido de las características de una norma jurídica, es decir, adquiere implícitamente la fuerza de la norma jurídica. Es por eso que se insiste que cuando en un precepto legal se establezca al INPC como parámetro de actualización, es obligación del legislador establecer en ese mismo ordenamiento legal el procedimiento que debe seguir la autoridad competente al momento de aplicar el INPC.

IV. 3.1.1 Coercitivo.

Cuando un precepto legal contiene al INPC como forma o parámetro de actualización, y este precepto legal es aplicado a un gobernado, el INPC cambia de ser un indicador económico con fines divulgativos, a ser un índice que sirve como escala o parámetro para que la autoridad competente justifique su acto de autoridad, adquiriendo el citado índice una característica de coercitivo, claro está, apoyado en ese precepto legal en el cual se encuentra inmerso. Se afirma que

adquiere la característica de coercitivo porque existe la posibilidad de obligar al cumplimiento de la obligación, cuando esta no fue cumplida de forma espontánea por el gobernado, es decir, en contra de la voluntad del gobernado, utilizando la fuerza del Estado, a través de la intervención de las autoridades judiciales. Por lo que se dice que "el carácter obligatorio de la ley se deriva del interés social que existe en su acatamiento."¹⁰⁰

IV. 3.1.2 Heterónimo.

Otra de las características del INPC cuando se encuentra inmerso en una ley, es que es heterónimo, toda vez que la elaboración y aplicación del INPC, emana de una voluntad distinta a la del gobernado, es decir, su elaboración está a cargo del Banco de México y su aplicación surge de un acto de autoridad que justifica su actuar en un ordenamiento legal, creado éste por el Poder Legislativo.

IV. 3.1.3 Bilateral.

La bilateralidad del INPC cuando se encuentra inmerso en una ley, estriba en que impone deberes a una persona y concede derechos a otra, es decir, frente a la persona que se encuentra jurídicamente obligada, existe otra con el derecho correlativo de exigirle el cumplimiento de la obligación.

IV. 3.1.4 General y abstracto.

Es general porque se encuentra inmerso en una ley, es decir, que se aplica a cuantas personas se sitúen en el supuesto determinado de esa ley, no está dirigido a un individuo en específico, sino a una comunidad en general. Es abstracto, porque no está dirigido a una persona en particular, aunado a que resulta difícil el entendimiento y aplicación del índice en comento.

¹⁰⁰ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. **DICCIONARIO DE DERECHO.** 13ª ed. Ed: Porrúa, S.A. México 1985, p. 337

CONCLUSIONES.

Durante el desarrollo de la presente investigación se observa la importancia que tienen los antiguos pueblos, mismos que desarrollaron diversos sistemas jurídicos, cada uno atendiendo a las necesidades, costumbres, geografía y demografía de su lugar. Esos antiguos sistemas jurídicos han sido motivo de inspiración y en muchos casos copia absoluta en otros países, sin adecuarlos a su situación jurídico-política-social. Concluyendo así, que el soporte de todo sistema jurídico, es su orden constitucional que puede ser de forma escrita o no escrita. En México a lo largo de su historia constitucional sólo ha existido la forma escrita.

La inauguración del Banco de México, fue un gran triunfo para los constituyentes de 1916-1917, quienes sabían de la necesidad y las ventajas que traería la fundación de un Banco único de emisión a nuestro país. La creación de éste generó beneficios para el pueblo mexicano, los que fueron poco palpables en los primeros años de su fundación, pero significativos para años siguientes, toda vez que se implantó una sola moneda en el país, emitida por un solo banco y con un solo valor, otorgando gran seguridad jurídica a los gobernados, evitando con ello la falsificación y pluralidad de billetes emitidos por distintos bancos, provocando así un gran impulso para el país en sus aspectos económico y político; otra de las ventajas que originó la fundación del Banco de México, fue que el país adquirió años después, representatividad en los foros económicos internacionales, como sucedió en el año de 1945 ante el Fondo Monetario Internacional.

Consolidado el Banco de México en el año de 1925, su ley sufrió diversas reformas, con diferentes grados de importancia, pero todas ellas encaminadas a preservar e incluso aumentar la autonomía y la importancia de las funciones que desempeñaba, sin embargo, en el año de 1982, el entonces Presidente José López Portillo decretó la nacionalización de la banca múltiple, provocando la reforma del artículo 28 constitucional, reforma que entró en vigor el 4 de febrero

de 1983, siendo necesario cambiar la naturaleza jurídica del Banco de México, por lo que a partir de 1985 se tuvo que reformar su ley, transformándolo de una sociedad anónima a un organismo público descentralizado. Esta ley confirmó su calidad de organismo público descentralizado del Gobierno Federal, sustituyendo así el régimen de sociedad anónima que lo caracterizaba desde su creación, dejando con ello aquel ideal de autonomía que se planteó en innumerables reformas, reafirmando la ley de 1985 el control absoluto del Gobierno Federal sobre el Banco de México, concluyendo que esta situación perjudicó la economía del país, por el endeudamiento que el Gobierno propició a través del Banco de México, el cual le otorgaba los créditos que el Gobierno le pedía, sin requisitos, sin restricciones y sin demora.

La nacionalización de la Banca y el control del Gobierno no duraría muchos años, siendo factor fundamental la iniciativa del Ejecutivo en el año de 1993, con el objetivo de dotar de autonomía al Banco de México en el ejercicio de sus funciones y desvincularlo del Gobierno, reformando para ello diversos artículos constitucionales.

Las reformas de 1993, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993, motivo por el cual se tuvo que reformar la Ley del Banco de México, con la finalidad de cambiar nuevamente su naturaleza jurídica, la reforma se efectuó a fines del año 1993, entrando en vigor la actual ley del Banco de México el 1º de abril de 1994. De conformidad con la presente investigación, se concluye que la actual naturaleza jurídica del Banco de México es "sui generis" en nuestro sistema jurídico mexicano, y que desde un punto de vista formal, el Banco de México no está contemplado dentro del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el legislador le otorgó una autonomía total, dejándolo fuera de toda adscripción a alguno de los tres poderes que actualmente están vigentes y que son los únicos reconocidos por nuestra Constitución Federal.

En cuanto a la autonomía de decisión que tiene el Banco de México, ésta no es del todo plena, existiendo en la práctica cierta subordinación del Banco de México hacia con el Ejecutivo Federal, toda vez que el primero debe obedecer las decisiones de la Comisión de Cambios, so pena de remoción del Gobernador del Banco, entorpeciendo con ello la independencia personal de decisión del Gobernador del Banco, pues aún cuando éste es miembro de la Comisión de Cambios, está supeditado a los lineamientos que forzosamente le dicta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (sin olvidar que ella cuenta con tres miembros de los seis que integran dicha Comisión). Esta situación limita sensiblemente la autonomía del Banco de México, al permitir que un órgano dependiente del Ejecutivo, como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pueda proponer la remoción del Gobernador del Banco, cuando a su juicio no haya cumplido con lo que la Comisión establezca.

Otro punto de subordinación, es el relativo a las remuneraciones de los miembros de la Junta de Gobierno, toda vez que de conformidad con el artículo 49 de la ley del Banco de México, quien fija tales remuneraciones es una Comisión integrada por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, situación que puede ser utilizada como medio de presión o de influencia en los miembros de la Junta de Gobierno, ya que como se observa la remuneración de su desempeño la fija el Poder Ejecutivo vía Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el mismo orden de ideas se observa que el nombramiento de los miembros de la Junta de Gobierno y la designación del Gobernador del Banco de México, está en manos del Poder Ejecutivo, toda vez que como se desprende del séptimo párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal, la injerencia del Ejecutivo en la designación de las personas encargadas de la conducción del Banco de México es de forma decisiva; para eliminar esta injerencia del Ejecutivo y así darle verdadera autonomía al Banco de México, se sugiere que la designación de dichos funcionarios no sea propuesta por el Ejecutivo Federal, sino por otro

Poder, que podría ser el Poder Legislativo, en aras de darle una verdadera autonomía al Banco de México.

En relación a la Política Cambiaria, ésta no se encuentra en manos del Banco de México, sino en las directrices que establezca la Comisión de Cambios, por lo que para lograr una mayor autonomía del Banco Central, se propone otorgarle el voto de calidad al Banco de México dentro de la Comisión de Cambios, para que el Instituto Central cuente con mayor control sobre el rumbo de la política cambiaria y monetaria del país. En cuanto a la importancia de esta autonomía en política cambiaria, destaca el caso de Chile, en donde actualmente su Banco Central es el único que tiene la última palabra en política cambiaria.

En la presente investigación se trataron varios puntos importantes, sin embargo, el tema fundamental del presente trabajo, consiste en el estudio constitucional de los ordenamientos legales que contemplan al Índice Nacional de Precios al Consumidor como forma o parámetro de actualización del supuesto legal que regula esa norma jurídica, al respecto se concluye:

1) El Poder Legislativo con poca deliberación y mucha precipitación inserta en diversos ordenamientos legales el Índice Nacional de Precios al Consumidor, sin medir las consecuencias jurídicas de esta inserción en diversos marcos normativos, como es el caso del Código Fiscal de la Federación, Código Civil y la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por lo que no se encuentra ninguna justificación legal para contemplar al citado índice dentro de las normas jurídicas, por tratarse de un mero índice económico que es variable y que por tanto genera por sí solo, una incertidumbre jurídica.

2) Que las reglas de elaboración del Índice Nacional de Precios al Consumidor, no se aplican arbitrariamente por el Banco de México, sino que éste lo elabora de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 20-Bis del Código Fiscal de la Federación.

3) Que la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor, para actualizar las contribuciones fiscales resulta ser constitucional, en virtud de que el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación establece de forma clara y precisa el procedimiento para aplicar el Índice Nacional de Precios al Consumidor, y por ende, determinar el monto fiscal.

4) Que la aplicación al gobernado del artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal, para el efecto de actualizarle la pensión alimenticia que está obligado a proporcionar cada mes a sus acreedores alimentistas, resulta ser inconstitucional, por lo que dicha aplicación dañaría severamente las garantías de legalidad y seguridad jurídica a que tiene derecho todo gobernado y que debe observar todo acto de autoridad. Lo anterior se afirma por no estar contemplado en el Código Civil, ni en ningún ordenamiento supletorio a éste Código, el procedimiento de actualización y aplicación en que debe basarse la autoridad competente para actualizar la pensión alimenticia en base al incremento porcentual anual que registre el Índice Nacional de Precios al Consumidor, por lo que al no existir una disposición legal que establezca la forma en que se debe actualizar la pensión alimenticia, la aplicación de este precepto legal (así como está) causa una gran inseguridad jurídica para el gobernado y una inexistente aplicación de la ley por parte de la autoridad en el momento de actualizar dicha pensión en base al INPC, conculcando con ello en perjuicio del gobernado las garantías de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley, contraviniendo flagrantemente los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5) Que en el caso del artículo 129 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se aplica el mismo criterio que se estableció en el punto que antecede, por no contemplar esta ley los pasos a seguir para actualizar las costas procesales.

Con el propósito de contribuir a un mejor sistema jurídico, se propone como forma de subsanar la inconstitucionalidad del artículo 311 del Código Civil,

dos posibles soluciones. La primera, consiste en adicionar, o en su caso, crear un artículo Bis del artículo 311, que establezca en forma clara y precisa el procedimiento que debe aplicar la autoridad competente para actualizar una pensión alimenticia con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor. La segunda, sería reformar el actual artículo 311, que a la letra dice:

“Artículo 311.- Los alimentos han de ser proporcionados a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien debe recibirlos. Determinados por convenio o sentencia, los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente *al aumento porcentual anual correspondiente al Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México*, salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no aumentaron en igual proporción.”

Debiendo quedar en los mismos términos anteriores al año dos mil, es decir:

“Artículo 311.- Los alimentos han de ser proporcionados a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien debe recibirlos. Determinados por convenio o sentencia, *los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente al aumento porcentual del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal*, salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no aumentaron en igual proporción.”

En cuanto a la autonomía de decisión que tiene el Banco de México, ésta no es del todo plena, existiendo en la práctica cierta subordinación del Banco de México hacia con el Ejecutivo Federal, toda vez que el primero debe obedecer las decisiones de la Comisión de Cambios, so pena de remoción del Gobernador del Banco, entorpeciendo con ello la independencia personal de decisión del Gobernador del Banco, pues aún cuando éste es miembro de la Comisión de Cambios, está supeditado a los lineamientos que forzosamente le dicta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (sin olvidar que ella cuenta con tres miembros de los seis que integran dicha Comisión). Esta situación limita sensiblemente la autonomía del Banco de México, al permitir que un órgano dependiente del Ejecutivo, como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pueda proponer la remoción del Gobernador del Banco, cuando a su juicio no haya cumplido con lo que la Comisión establezca.

Otro punto de subordinación, es el relativo a las remuneraciones de los miembros de la Junta de Gobierno, toda vez que de conformidad con el artículo 49 de la ley del Banco de México, quien fija tales remuneraciones es una Comisión integrada por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, situación que puede ser utilizada como medio de presión o de influencia en los miembros de la Junta de Gobierno, ya que como se observa la remuneración de su desempeño la fija el Poder Ejecutivo vía Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el mismo orden de ideas se observa que el nombramiento de los miembros de la Junta de Gobierno y la designación del Gobernador del Banco de México, está en manos del Poder Ejecutivo, toda vez que como se desprende del séptimo párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal, la injerencia del Ejecutivo en la designación de las personas encargadas de la conducción del Banco de México es de forma decisiva; para eliminar esta injerencia del Ejecutivo y así darle verdadera autonomía al Banco de México, se sugiere que la designación de dichos funcionarios no sea propuesta por el Ejecutivo Federal, sino por otro

Poder, que podría ser el Poder Legislativo, en aras de darle una verdadera autonomía al Banco de México.

En relación a la Política Cambiaria, ésta no se encuentra en manos del Banco de México, sino en las directrices que establezca la Comisión de Cambios, por lo que para lograr una mayor autonomía del Banco Central, se propone otorgarle el voto de calidad al Banco de México dentro de la Comisión de Cambios, para que el Instituto Central cuente con mayor control sobre el rumbo de la política cambiaria y monetaria del país. En cuanto a la importancia de esta autonomía en política cambiaria, destaca el caso de Chile, en donde actualmente su Banco Central es el único que tiene la última palabra en política cambiaria.

En la presente investigación se trataron varios puntos importantes, sin embargo, el tema fundamental del presente trabajo, consiste en el estudio constitucional de los ordenamientos legales que contemplan al Índice Nacional de Precios al Consumidor como forma o parámetro de actualización del supuesto legal que regula esa norma jurídica, al respecto se concluye:

1) El Poder Legislativo con poca deliberación y mucha precipitación inserta en diversos ordenamientos legales el Índice Nacional de Precios al Consumidor, sin medir las consecuencias jurídicas de esta inserción en diversos marcos normativos, como es el caso del Código Fiscal de la Federación, Código Civil y la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por lo que no se encuentra ninguna justificación legal para contemplar al citado índice dentro de las normas jurídicas, por tratarse de un mero índice económico que es variable y que por tanto genera por sí solo, una incertidumbre jurídica.

2) Que las reglas de elaboración del Índice Nacional de Precios al Consumidor, no se aplican arbitrariamente por el Banco de México, sino que éste lo elabora de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 20-Bis del Código Fiscal de la Federación.

3) Que la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor, para actualizar las contribuciones fiscales resulta ser constitucional, en virtud de que el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación establece de forma clara y precisa el procedimiento para aplicar el Índice Nacional de Precios al Consumidor, y por ende, determinar el monto fiscal.

4) Que la aplicación al gobernado del artículo 311 del Código Civil para el Distrito Federal, para el efecto de actualizarle la pensión alimenticia que está obligado a proporcionar cada mes a sus acreedores alimentistas, resulta ser inconstitucional, por lo que dicha aplicación dañaría severamente las garantías de legalidad y seguridad jurídica a que tiene derecho todo gobernado y que debe observar todo acto de autoridad. Lo anterior se afirma por no estar contemplado en el Código Civil, ni en ningún ordenamiento supletorio a éste Código, el procedimiento de actualización y aplicación en que debe basarse la autoridad competente para actualizar la pensión alimenticia en base al incremento porcentual anual que registre el Índice Nacional de Precios al Consumidor, por lo que al no existir una disposición legal que establezca la forma en que se debe actualizar la pensión alimenticia, la aplicación de este precepto legal (así como está) causa una gran inseguridad jurídica para el gobernado y una inexistente aplicación de la ley por parte de la autoridad en el momento de actualizar dicha pensión en base al INPC, conculcando con ello en perjuicio del gobernado las garantías de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley, contraviniendo flagrantemente los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5) Que en el caso del artículo 129 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se aplica el mismo criterio que se estableció en el punto que antecede, por no contemplar esta ley los pasos a seguir para actualizar las costas procesales.

Con el propósito de contribuir a un mejor sistema jurídico, se propone como forma de subsanar la inconstitucionalidad del artículo 311 del Código Civil,

dos posibles soluciones. La primera, consiste en adicionar, o en su caso, crear un artículo Bis del artículo 311, que establezca en forma clara y precisa el procedimiento que debe aplicar la autoridad competente para actualizar una pensión alimenticia con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor. La segunda, sería reformar el actual artículo 311, que a la letra dice:

“Artículo 311.- Los alimentos han de ser proporcionados a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien debe recibirlos. Determinados por convenio o sentencia, los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente *al aumento porcentual anual correspondiente al Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México*, salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no aumentaron en igual proporción.”

Debiendo quedar en los mismos términos anteriores al año dos mil, es decir:

“Artículo 311.- Los alimentos han de ser proporcionados a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien debe recibirlos. Determinados por convenio o sentencia, *los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente al aumento porcentual del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal*, salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no aumentaron en igual proporción.”

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. 7ª ed. Edit: Porrúa, S.A. México, 1998.

-----, Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso). 14ª ed. Edit: Porrúa, S.A de C.V. México, 1999.

ALVEAR ACEVEDO, Carlos. Manual de historia de la cultura. 23ª ed. Edit: Jus. México, 1994.

BORJA MARTÍNEZ, Francisco. El Banco de México. Edit: Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

-----, El nuevo sistema financiero mexicano. Edit: Fondo de Cultura Económica. México, 1991.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. 32ª ed. Edit: Porrúa, S.A. México, 1995.

-----, Las Garantías Individuales. 28ª ed. Edit: Porrúa, S A. México, 1996.

25 Preguntas y Respuestas sobre el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Banco de México. México, 1995.

CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. Colecciones Textos Jurídicos Universitarios. 4ª ed. Edit: Harla. México, 1992.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 10ª ed. Edit: Porrúa, S.A. México, 1997.

CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. 10ª ed. Edit: Porrúa, S.A. México, 1998.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz (coordinadora). Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Financiero. Edit: Mc Graw-Hill Interamericana editores, S.A de C.V. UNAM. México, 1994.

DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. 2ª ed. Edit: Porrúa, S.A. México, 1999.

FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 28ª ed. Edit: Porrúa, S.A. México, 1989.

GALINDO GARFIAS, Ignacio. Derecho Civil. 12ª ed. Edit: Porrúa, S.A. México, 1993.

HERRERA TORRES, Gustavo. La Jurisprudencia en México e Instituciones Financieras. 3ª ed. Edit: Nautilus. México, 1998.

KOCK, Michel Hendrick. Dirigida por Daniel Cosío Villegas. Banca Central. 2ª ed. Edit: Fondo de Cultura Económica. México, 1946.

LUDLOW LEONOR, Marichal Carlos. Banca y poder en México (1800-1925). Edit: Grijalbo. México, 1996.

MANERO, Antonio. El Banco de México (Sus orígenes y fundación). Impresor: F. Mayans. New York, N.Y., 1926.

-----, La Reforma Bancaria en la Revolución Constitucionalista. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1958.

-----, La Revolución Bancaria en México (1865-1955). Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación. México, 1957.

RABASA O, Emilio y CASTAÑEDA, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución. Edit: Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. LVI legislatura. México, 1997.

REYES SÁNCHEZ, Miguel. Autonomía Legal de los Bancos Centrales. Estudio comparativo de las legislaciones orgánicas de los Bancos Centrales de Iberoamérica. Edit: Banco Central de la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana, 1999.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 3ª ed. Edit: Porrúa, S.A. México, 1998.

SAYEG HELÚ, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. (La integración constitucional de México, 1808-1988) Fondo de Cultura Económica. México, 1991.

SAYERS, Richard. La Banca Moderna. Versión española de Daniel Cosío Villegas. 2ª ed. Edit: Fondo de Cultura Económica. México, 1945.

SOTO BAEZ, Luis y NOVAL NICOLAU, Ovidio. Índice Nacional de Precios al Consumidor (Compendio Metodológico). Banco de México, S.A. Subgerencia de Estudios Económicos. México, 1989.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México (1808-1985). 13ª ed.
Edit: Porrúa, S.A. México, 1985.

TURRENT, Eduardo. Banco de México, su historia y su edificio sede. Edit:
Talleres Gráficos del Banco de México. México, 1998.

Autonomía del Banco de México y Perspectivas de la Intermediación Financiera.
Varios Autores. UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1994.
(Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, No. 9), México, 1994.

DICCIONARIOS.

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 13ª ed.
Edit: Porrúa, S.A. México, 1985.

IBARRA HERNÁNDEZ, Armando. Diccionario Bancario y Bursátil. Edit: Porrúa,
S.A. México, 1998.

MUSACCHIO, Humberto y LEÓN, Andrés. Diccionario Enciclopédico de México (Ilustrado). Tomo III. 3ª reimpresión. Edit: Multidiseño Gráfico, S.A.
México, 1990.

Diccionario Enciclopédico Bruguera. Tomo I. (A-ANI). Bruguera Mexicana de
Ediciones, S.A. México, 1985.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ilustrada con la reseña
gráfica del Congreso Constituyente (1916-1917). Dirección General: Raúl Rosas
Navarrete. Edit: Gupy, S.A. México, 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Ley del Banco de México.

Reglamento Interior del Banco de México.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Legislación sobre el Banco de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Crédito. México, 1958.

PÁGINAS WEB.

<http://www.banxico.org.mx/busqueda/interm.asp>

<http://www.scjn.gob.mx>

MANERO, Antonio. El Banco de México (Sus orígenes y fundación). Impresor: F. Mayans. New York, N.Y., 1926.

-----, La Reforma Bancaria en la Revolución Constitucionalista. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1958.

-----, La Revolución Bancaria en México (1865-1955). Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación. México, 1957.

RABASA O, Emilio y CASTAÑEDA, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución. Edit: Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. LVI legislatura. México, 1997.

REYES SÁNCHEZ, Miguel. Autonomía Legal de los Bancos Centrales. Estudio comparativo de las legislaciones orgánicas de los Bancos Centrales de Iberoamérica. Edit: Banco Central de la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana, 1999.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 3ª ed. Edit: Porrúa, S.A. México, 1998.

SAYEG HELÚ, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. (La integración constitucional de México, 1808-1988) Fondo de Cultura Económica. México, 1991.

SAYERS, Richard. La Banca Moderna. Versión española de Daniel Cosío Villegas. 2ª ed. Edit: Fondo de Cultura Económica. México, 1945.

SOTO BAEZ, Luis y NOVAL NICOLAU, Ovidio. Índice Nacional de Precios al Consumidor (Compendio Metodológico). Banco de México, S.A. Subgerencia de Estudios Económicos. México, 1989.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México (1808-1985). 13ª ed.
Edit: Porrúa, S.A. México, 1985.

TURRENT, Eduardo. Banco de México, su historia y su edificio sede. Edit:
Talleres Gráficos del Banco de México. México, 1998.

Autonomía del Banco de México y Perspectivas de la Intermediación Financiera.
Varios Autores. UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1994.
(Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, No. 9), México, 1994.

DICCIONARIOS.

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 13ª ed.
Edit: Porrúa, S.A. México, 1985.

IBARRA HERNÁNDEZ, Armando. Diccionario Bancario y Bursátil. Edit: Porrúa,
S.A. México, 1998.

MUSACCHIO, Humberto y LEÓN, Andrés. Diccionario Enciclopédico de México (Ilustrado). Tomo III. 3ª reimpresión. Edit: Multidiseño Gráfico, S.A.
México, 1990.

Diccionario Enciclopédico Bruquera. Tomo I. (A-ANI). Bruquera Mexicana de
Ediciones, S.A. México, 1985.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ilustrada con la reseña
gráfica del Congreso Constituyente (1916-1917). Dirección General: Raúl Rosas
Navarrete. Edit: Gupy, S.A. México, 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Ley del Banco de México.

Reglamento Interior del Banco de México.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Legislación sobre el Banco de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Crédito. México, 1958.

PÁGINAS WEB.

<http://www.banxico.org.mx/busqueda/interm.asp>

<http://www.scjn.gob.mx>