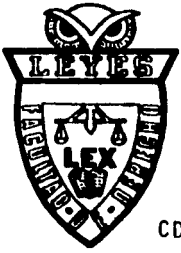


117  
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



RECORD DE DERECHO  
Y PROCESO DE LA FACULTAD DE  
DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

" ALGUNAS CONSIDERACIONES EN  
TORNO AL CONTROL DE CAMBIOS "

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A  
JOSE GILDARDO CAMPOS GOMEZ

CD. UNIVERSITARIA

FALLA DE CERN

1990



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 está 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.

## I N D I C E

### ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL CONTROL DE CAMBIOS

	Pág.
INTRODUCCION .....	1
CAPITULO I. EL CONTROL DE CAMBIOS .....	3
1.- CONCEPTO .....	4
2.- DEFINICIONES DE :	
A).- MONEDA .....	8
B).- DINERO .....	11
C).- DIVISAS .....	14
D).- MONEDA EXTRANJERA .....	18
3.- TIPOS DE CAMBIOS CONTROLADOS .....	20
4.- LA INFLACION Y EL CONTROL DE CAMBIOS .....	23
5.- CONVENIENCIA DE LA ADOPCION DEL CONTROL DE CAMBIOS PARA MEXICO .....	26
6.- REGIMEN LEGAL APLICABLE AL CONTROL DE CAMBIOS .	31
CAPITULO II. ANALISIS OBJETIVO DEL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECIO EL CONTROL GENERALIZADO DE CAMBIOS EN MEXICO .....	35
1.- NATURALEZA JURIDICA DEL DECRETO EN COMENTO ....	36
2.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE SU EXPEDICION .....	40
3.- ANALISIS Y CRITICA DEL SUSTENTANTE A LAS REGLAS GENERALES PARA EL CONTROL DE CAMBIOS .....	45
4.- ANALISIS JURIDICO DEL ARTICULO 73 FRACCIONES X Y XVIII DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	57

5.- OPINION PERSONAL DEL SUSTENTANTE RESPECTO A SI ES CONSTITUCIONAL O NO EL DECRETO EN EXAMEN ...	61
---	----

CAPITULO III. EL BANCO DE MEXICO .....	67
1.- ANTECEDENTES HISTORICOS .....	68
2.- NATURALEZA JURIDICA .....	81
3.- LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO .....	86
4.- FACULTADES DEL BANCO DE MEXICO EN MATERIA DE CONTROL DE CAMBIOS .....	97

CAPITULO IV. ANALISIS OBJETIVO DEL DECRETO DE CONTROL DE CAMBIOS EN VIGOR .....	102
1.- NATURALEZA JURIDICA .....	103
2.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE SU EXPEDICION .....	110
3.- ANALISIS DE LAS REGLAS COMPLEMENTARIAS DEL CONTROL DE CAMBIOS .....	114
4.- EXAMEN DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION XVIII DEL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	120
5.- OPINION PERSONAL DEL SUSTENTANTE RESPECTO AL CONTROL DE CAMBIOS COMO CARGA ECONOMICA PARA EL PARTICULAR Y COMO BENEFICIO PARA EL MISMO .....	124

CONCLUSIONES .....	128
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA .....	139
--------------------	-----

LEGISLACION .....	144
-------------------	-----

## I N T R O D U C C I O N

Sin excepción, todos los países del mundo tienen problemas económicos; sin embargo, con el fin de lograr una solución a los mismos, algunos han optado por implantar una serie de mecanismos tendientes a sanearlos. Otros, han preferido dar un cambio radical al sistema político-económico en que se fundamentan, a fin de controlar y mantener un equilibrio en su economía.

Sin duda alguna, nuestra nación ha sufrido graves problemas de esta índole y junto con ellos diversos cambios en su estructura económica y jurídica, derivados del establecimiento de Leyes y Decretos expedidos para tal efecto.

El 10. de septiembre de 1982 se estableció en México, por primera vez en su historia, un sistema generalizado de control de cambios, derivado del Decreto expedido por el Ejecutivo Federal, con la finalidad de detener los grandes daños que aquejaban a la economía nacional (inflación, devaluaciones, pérdida del poder adquisitivo tanto de los particulares como del Estado, etc.) y toda vez que las divisas y moneda extranjera tenían relación con dichos males, se estableció este sistema para poder controlar a las mismas y de esta forma comenzar a mejorar la economía del país.

Es precisamente el control de cambios un sistema

implantado por el Estado, el cual tiene como característica principal la de ser un instrumento de carácter restrictivo, a fin de lograr una economía positiva evitando, entre otras cosas, la fuga inconsiderable de divisas y moneda nacional al extranjero.

En este trabajo, que se divide en cuatro capítulos, analizamos algunos aspectos fundamentales para poder entender lo que significa el control de cambios, el régimen legal aplicable, su funcionalidad, etc., para luego llegar a la conclusión de si debe o no seguirse con dicho sistema, ya que las diversas situaciones que originaron su implantación, no son las mismas que vive el país en la actualidad.

# CAPITULO I

## EL CONTROL DE CAMBIOS

1. CONCEPTO
2. DEFINICIONES DE:
  - A).- MONEDA
  - B).- DINERO
  - C).- DIVISAS
  - D).- MONEDA EXTRANJERA
3. TIPOS DE CAMBIO CONTROLADOS
4. LA INFLACION Y EL CONTROL DE CAMBIOS
5. CONVENIENCIA DE LA ADOPCION DEL CONTROL DE CAMBIOS PARA MEXICO
6. REGIMEN LEGAL APLICABLE AL CONTROL DE CAMBIOS

## CAPITULO I

### EL CONTROL DE CAMBIOS

#### 1. CONCEPTO

Es difícil encontrar un concepto de control de cambios, dada la gran diversidad de sistemas y pensamientos que los estudiosos de esta materia tienen al respecto; sin embargo, es menester para nuestro trabajo obtener un concepto de control de cambios, pues sin ello sería imposible alcanzar los resultados que deseamos. Para ello, analizaremos diversos conceptos expuestos por diferentes autores.

Empezaremos analizando el concepto que Irving S. Friedman, sostiene al respecto: "Los controles de cambios son restricciones gubernamentales sobre la compra y la venta de moneda extranjera". (1)

Pensamos que el concepto anterior está limitado aunque encierra en su contenido lo esencial del control de cambios, ya que de una manera acertada Friedman afirma que son restricciones gubernamentales lo cual es cierto pues sería imposible tener un control de cambios sin que mediara de cierto modo una restricción gubernamental; sin embargo, es

(1) Friedman, Irving S. EL CONTROL DE CAMBIOS. [Aspectos técnicos y económicos]. México, 1959. pág. 11.



omiso en cuanto que no menciona si dichas restricciones se aplicarán también a los cobros del extranjero y los pagos al mismo, por lo que este concepto es incompleto.

Daniel Alvarez Pastor y Fernando Eguidazu señalan un concepto más amplio diciendo que "el control de cambios es el conjunto de disposiciones que regulan las transacciones de carácter económico entre los residentes de un país y los residentes en el extranjero". (2)

Meses antes de que se implantara el control de cambios en México, el licenciado Miguel Mancera Aguayo, al respecto manifestó que el control de cambios "es el conjunto de disposiciones mediante las cuales se prohíbe o limita la adquisición de divisas para ciertos fines, actuando al efecto sobre las operaciones mismas de compraventa de moneda extranjera". (3)

Estos dos últimos conceptos, aunque son económicamente más amplios y precisos desde el punto de vista jurídico, aún son omisos y para nuestro trabajo es necesario obtener una definición jurídica, ya que ningún ordenamiento legal lo establece.

(2) Alvarez Pastor Daniel y Fernando Eguidazu. CONTROL DE CAMBIOS. Régimen Jurídico de las Transacciones con el Extranjero. Tomo I. Tercera edición corregida y aumentada puesta al día. Madrid, 1981. pág. 24.

(3) Mancera Aguayo Miguel. INCONVENIENCIA DEL CONTROL DE CAMBIOS. México, 1982. pág. 7.

Pereznieto establece que "el control de cambios está constituido por un conjunto de normas jurídicas permisivas o prohibitivas, según el tipo de sistema de que se trate, ya sea flexible o rígido, pero en todo caso normas con carácter territorial". (4)

Para Goldman el control de cambios, "consiste en el conjunto de normas de derecho que tienden a someter al control de los poderes públicos, los movimientos (cualesquiera que sea su fuente: ley, contrato, testamento, inclusive delito y cuasicontrato), de bienes o valores (sea cual fuere su naturaleza: instrumentos de pago, valores mobiliarios, créditos, bienes corporales muebles o inmuebles) susceptibles de afectar a los recursos del Estado en medios de pago o, simplemente, a la estabilidad de su moneda nacional". (5)

Ahora bien, los conceptos que hemos analizado de una u otra manera encierran principalmente una limitación a la libre compra de moneda extranjera, siendo ésta impuesta por el Estado, con la intención de obtener en términos generales una mejor economía.

De los conceptos anteriores se desprenden las

- (4) Pereznieto Castro Leonel y Salvador Rocha Díaz. LEGISLACION EN MATERIA DE CONTROL DE CAMBIOS. México, 1989. pág. 7.
- (5) ECONOMIA PLANETA. Diccionario Enciclopédico. Ed. Planeta Tomo 3. Primera Edición. Barcelona, 1980. pág. 52.

siguientes ideas fundamentales:

- a).- El control de cambios es un conjunto de normas  
Juridicas
- b).- Establecidas por el Estado
- c).- Regulan la compraventa de divisas y moneda  
extranjera, así como los cobros del extranjero y  
los pagos al mismo
- d).- Fijan el o los tipos de cambio

Con los elementos anteriores nos encontramos ya en la posibilidad de emitir el siguiente concepto: El control de cambios es un conjunto de disposiciones legales impuestas por el Estado; con la finalidad de regular la compraventa de divisas y de moneda extranjera así como los cobros del extranjero y los pagos al mismo, fijando el o los tipos de cambio.

Este concepto encierra las ideas fundamentales del control de cambios, por lo tanto, en este trabajo será el que tendremos presente, sin dejar a un lado todos los demás apuntados.

**2. DEFINICIONES DE: A).- MONEDA, B).- DINERO  
C).- DIVISAS Y D).- MONEDA EXTRANJERA**

**A).- MONEDA**

A través de la historia diversos estudiosos se han encargado de definir esta palabra la cual, a lo largo del tiempo, ha sufrido diversos cambios; sin embargo, su significado esencial parece ser el mismo.

Para Aristóteles, la moneda "es una mercancía intermediaria que sirve para facilitar los cambios". (6)

Así es como encontramos por primera vez definida a la moneda. En ese tiempo, cualquier mercancía (arroz, café, trigo, oro, plata, bronce, etc.), servía para obtener otras mercancías o bienes, propiamente el comercio se basaba en el sistema del trueque.

Posteriormente, la moneda consistía en una pieza de oro plata, cobre o cualquier otro metal, dándole una forma circular y normalmente se acuñaba con la figura del soberano siendo su emisión una facultad privativa del Estado, el cual le daba un valor a efecto de que sirviera como medida común para el precio de las cosas y para facilitar los cambios.

(6) Aristóteles. ETICA A NICOMACO. Traducido por Gallach. Nueva Biblioteca Filosófica.

En la doctrina jurídica la moneda también ha sido cuestión de análisis, obligando a los estudiosos a definirla. Borja Martínez la define conforme a derecho de la siguiente manera: "es el bien al que un Estado confiere curso legal dentro de su territorio, esto es, poder liberatorio de obligaciones pecuniarias y aceptación forzosa para el acreedor". (7)

Esta definición es interesante dado el caso que, aquí el Estado le da a la moneda un curso legal pero únicamente dentro de su territorio, esto significa que no tendrá curso legal en otro lugar; por lo tanto, la moneda adquiere el carácter de territorial; es decir, la moneda podrá circular como tal exclusivamente en el país que la emitió.

También se desprende de esta definición, que la moneda tiene un poder liberatorio de obligaciones pecuniarias dando extinción a las mismas con su simple entrega y obliga al acreedor a aceptarlas; es decir, los individuos pueden dar cumplimiento a sus obligaciones pecuniarias entregando a sus acreedores una determinada cantidad de monedas, quienes conforme a la ley están obligados a recibirlas.

Observando nuestros ordenamientos jurídicos encontramos

(7) Borja Martínez, Francisco. REGIMEN JURIDICO DE LA MONEDA EXTRANJERA. Jurídica No. 7. México. pág. 239.

que la Ley Monetaria Establece: "la unidad del sistema monetario de los Estados Unidos Mexicanos es el << peso >> con la equivalencia que por la ley se señalará posteriormente". (8)

En este precepto legal, encontramos dos puntos importantes:

- a).- El de territorialidad de la moneda y,
- b).- El del valor de la misma

Otra definición desde el punto de vista jurídico es la que sostiene Fernando Vázquez Pando: "moneda es el conjunto de cosas que por disposición del Estado representan fracciones, equivalencias o múltiplos de la unidad del sistema monetario, mismas que tienen el poder liberatorio que el mismo Estado les asigna para solventar obligaciones pecuniarias, motivo por cual el acreedor está obligado a recibirlas en pago, dentro de los límites del poder liberatorio asignado a cada una de ellas". (9)

De lo expuesto con anterioridad, resultan tres características principales de la moneda:

- 1.- Es un conjunto de cosas generalmente emitidas por el Estado, el cual les asigna un valor cierto y determinado;

(8) LEY MONETARIA. Art. 1o.

(9) Vázquez Pando, Fernando. EL CONTROL DE CAMBIOS EN MEXICO. México, 1982. pág. 18.

- 2.- Tiene curso legal dentro de su territorio; y,
- 3.- Poder liberatorio de obligaciones pecuniarias

Resumiendo, moneda es un conjunto de cosas generalmente emitidas por el Estado, el cual les asigna un valor cierto y determinado, teniendo ésta curso legal dentro de su territorio, obligando al acreedor a recibirlas como pago de obligaciones pecuniarias.

#### B).- DINERO

Analizando la etimología de la palabra dinero tenemos que proviene del latín "denarius", que significa la décima parte del dínaral de plata, o bien una moneda de plata que valía dieciséis ases.

Esta palabra ha sido empleada desde hace muchos años relacionándola siempre con un bien por medio del cual se podían obtener otros bienes o por medio del cual se liquidaban obligaciones que no podían ser extinguidas de otra forma. Sin embargo, Santo Tomás de Aquino lo define como "una institución humana que mide todas las cosas que se cambian, no por las propiedades de las cosas mismas, sino por comparación con las necesidades humanas. Es como el fiador del futuro porque lleva consigo aquello que en el futuro se necesitará". (10)

(10) Santo Tomás de Aquino. ETHICORUM ARISTOTELIS AD NICOMOCHUM EXPOSITIO. Trad. Marietti. Italia, 1934. pág. 43.

Hemos encontrado filosóficamente definido al dinero y propiamente nos damos cuenta que éste es un bien que se cambia por otro bien teniendo el valor que las necesidades humanas le otorguen. Este bien garantiza a quien lo recibe el poder cambiarlo por otro bien que él necesite.

Posteriormente, Manuel Kant apunta: "dinero es el instrumento general para el intercambio de las actividades de los hombres". (11)

Con esta definición obtenemos un elemento más, el dinero tiene el carácter de general; es decir, deberá de ser aceptado por todos aquellos que habiten en un lugar determinado y que realicen intercambio en las actividades de los hombres. Esta definición al igual que las otras, presume el poder del dinero para poder adquirir determinadas cosas que sean susceptibles de apropiación.

En nuestra época, la definición de dinero se da desde diferentes puntos de vista; filosófico, económico gramatical, jurídico, etc.. En el idioma español, encontramos la siguiente definición: "...conjunto de instrumentos con los que, por la ley o costumbre, se hace efectivo el pago de las obligaciones que no tienen estipulada la entrega de otra cosa o género determinados; el

(11) Citado por Nussbaum. TEORIA JURIDICA DEL DINERO. Trad. Luis Sancho Seral. Madrid, 1929. págs. 40-41.



deudor se libera entregando los bienes definidos como dinero por la cantidad convenida, y el acreedor tiene que aceptarlos necesariamente como pago válido". (12)

De lo anterior se desprende que:

- a).- El dinero es un conjunto de instrumentos
- b).- La ley o costumbre le imponen el carácter de liberatorio de obligaciones cuando ésta no estipula en pago la entrega de una cosa o género determinado
- c).- A su entrega el deudor queda liberado cuando lo da en la cantidad convenida
- d).- Es de aceptación forzosa para el acreedor

Tal parece indicar que las palabras moneda y dinero son sinónimos, lo cual es erróneo, ya que el término dinero designa genéricamente todos los signos monetarios, en tanto que el término moneda, solamente designa una determinada clase de ellos, no pudiendo confundirse con la genérica. Dinero es el género, moneda la especie.

Analizando jurídicamente al dinero, nuestra legislación sostiene un carácter genérico ya que considera como tal, tanto a la moneda nacional como a la extranjera, de esto se desprende que para nuestro país toda moneda es dinero.

Concluyendo diremos que dinero es el bien aceptado como

(12) ECONOMIA PLANETA, Diccionario Enciclopédico. Tomo 3. Primera Ed. Barcelona 1980. pág. 450.

tal por el Estado y que sirve para el pago de obligaciones que no tienen pactada la entrega de una cosa o género determinado, el cual es de aceptación forzosa para el acreedor; instrumento legal por medio del cual se obtienen determinados bienes o servicios.

### C).- DIVISAS

Al definir el término divisa, nos encontramos indudablemente con grandes confusiones ya que nuestra doctrina, a la fecha, no se ha preocupado por dejar claro lo que significa esta palabra, dado que en sus definiciones la encontramos confundida con el término de moneda extranjera.

Al respecto, José Luis Benfield sostiene que: "... la moneda que deja su país de origen y circula en el comercio de las demás naciones, recibe el nombre de divisa". (13)

En esta definición observamos que incluye al término moneda el cual fue objeto de estudio en este trabajo, y cambiando esta palabra por su significado, tenemos que divisas serán el conjunto de cosas generalmente emitidas por el Estado el cual les asigna un valor cierto y determinado teniendo curso legal dentro de su territorio y obligando al acreedor a recibir las como pago de obligaciones pecuniarias,

(13) Curiel Benfield, José Luis. EL DINERO. Fenómeno Económico. México, 1943. págs. 152-153.

que dejan su país de origen y circulan en el comercio de las demás naciones.

Una vez que se sustituyó la palabra moneda por su significado en la definición de divisa expresada por Curiel Benfield, notamos que al dejar su país de origen, la moneda adquiere una circulación en el comercio de un país diferente al que la emitió; sin embargo, esa circulación no será la misma que tendrá la moneda de origen, sino que la divisa se encontrará limitada y por lo tanto, únicamente se utilizará en actividades económicas específicas.

El artículo 13 de la ley Orgánica del Banco de México, literalmente establece:

"Para efectos de esta ley, el término divisas comprende: billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos cambiarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como los demás medios internacionales de pago.

"Las divisas susceptibles de formar parte de la reserva a que se refieren los artículos 11 y 12 son únicamente:

- I. Los billetes y monedas metálicas extranjeros;
- II. Los depósitos, títulos, valores y demás obligaciones pagaderas fuera del territorio nacional denominados en moneda extranjera y a cargo de gobiernos de países distintos de México,

de organismos financieros internacionales o de entidades de primer orden del exterior siempre que sean de amplia liquidez;

- III. Los saldos a favor del Banco de México, exigibles a plazo no mayor de seis meses, derivados de contratos de créditos recíprocos con bancos centrales que estén al corriente de sus pagos;
- IV. Los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional, y
- V. El tramo de reserva no girado por el Gobierno de México en el Fondo Monetario Internacional. Este tramo corresponde a la diferencia entre la participación de México en el citado organismo y el saldo del pasivo a cargo del banco por el mencionado concepto, cuando dicho saldo sea inferior a la citada participación". (14)

El mismo Banco, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3o, 11o y 13o del Decreto de Control de Cambios publicado en el Diario Oficial de la Federación el día trece de diciembre de 1982, manifestó: " 2. Se entienda por divisas, para efectos de lo señalado en el artículo trece del Decreto de Control de Cambios en vigor: los billetes y monedas metálicas extranjeros mencionadas en el punto

(14) Arocha Morton, Carlos A. y Abelardo Rojas Roldán. LEYES BANCARIAS. Tematizadas y Comentadas. México, 1988. pág. 193.

anterior, así como los depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, pagaderos a la vista sobre el exterior, a cargo de entidades financieras del extranjero y denominados en algunas de las monedas antes citadas, que sean aceptables para el banco que reciba o haga el pago correspondiente". (15)

De la definición que sostiene el Banco de México, respecto al término divisa, se desprende que ésta incluye a la moneda extranjera y que la misma opera únicamente para los efectos de su ley Orgánica; sin embargo, dicho Banco, de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 11 del Decreto de Control de Cambios, es el encargado de establecer los procedimientos, plazos y demás requisitos a los cuales se sujetará la compra y la venta de divisas objeto de las operaciones comprendidas en el mercado controlado; consecuentemente, para poder llevar a cabo dicha actividad, es menester saber que son las divisas.

Si lo expuesto por el Banco de México, como apuntamos anteriormente, es para los efectos de esa ley y él tiene facultades jurídicamente legales para determinar lo establecido en el artículo 11 del Decreto de Control de Cambios; entonces, debemos de entender por divisas a las monedas extranjeras que literalmente establece dicho Banco,

(15) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 31 de julio de 1985. pág. 90.

asi como todas las demás que tengan inmediata y total convertibilidad con éstas.

A efecto de conocer cuáles son estas monedas, transcribiremos el punto 1 de la Determinación de Divisas que publicara el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación el día miércoles 31 de julio de 1985: "Las monedas extranjeras convertibles y transferibles a que se refiere el artículo 3o del Decreto de Control de Cambios continuarán siendo: El Dólar Canadiense, el Dólar de los EE. UU. A. (SIC), el Franco Suizo, la Libra Esterlina, el Marco Alemán, y cualquier otra de inmediata y total convertibilidad a las monedas mencionadas". (16)

Esto significa que todas las monedas extranjeras mencionadas en este punto y las que tengan inmediata y total convertibilidad con éstas, serán las divisas.

#### D).- MONEDA EXTRANJERA

De acuerdo al sentido literal, moneda extranjera es aquella que se encuentra en un país diferente al que la emitió.

Al parecer esta definición es similar a la que, respecto al término divisa, sostiene Curiel Benfield, la cual fue analizada en el inciso anterior; sin embargo, para

(16) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Cit.. pág. 90.

que una moneda extranjera sea divisa debe tener inmediata y total convertibilidad con las monedas extranjeras que el Banco de México señala como tales.

Tanto la moneda extranjera como las divisas carecen de curso legal dentro de los Estados Unidos Mexicanos, según lo establecido en el artículo 3o del Decreto de Control de Cambios; sin embargo, esto no significa que no tengan valor dentro de dicho territorio. La moneda nacional, es la única que tiene curso legal en nuestro país.

De todos los ordenamientos legales aplicables al control de cambios, se desprende que el término de moneda extranjera se asigna a la emitida por un Gobierno diferente al de los Estados Unidos Mexicanos y que de acuerdo a su transferibilidad y convertibilidad, es considerada como tal o como divisa.

### 3. TIPOS DE CAMBIO CONTROLADOS

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica del Banco de México, 8o, 12o y tercero transitorio del Decreto de Control de Cambios publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de diciembre de 1982, así como el 9o del Reglamento Interior del Banco de México; de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 73 Constitucional, y en los términos de los puntos 2.2 y 2.3 de las Disposiciones Aplicables a la Determinación de Tipos de Cambio y a las Compraventas de Divisas correspondientes al Mercado Controlado, publicadas en el mencionado Diario el 31 de julio de 1985, el Banco de México es el encargado de determinar el o los tipos de cambio.

En ejercicio de esta facultad, dicho Banco ha establecido dos tipos de cambio:

- a).- Tipo de cambio controlado de equilibrio
- b).- Tipo de cambio controlado de ventanilla

Conforme a lo establecido en el punto 2.23 de las Disposiciones Aplicables a la Determinación de Tipos de Cambio y las Compraventas de Divisas correspondientes al Mercado Controlado publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de julio de 1985, el tipo de cambio controlado de equilibrio será aquel al cual se equilibre la oferta y la demanda de dólares de los EE. UU.A. (SIC).



Para tal efecto, todos los días hábiles bancarios, a las 12:30 horas se celebran sesiones en donde los representantes de las instituciones de crédito comunican las cantidades que en dólares de los EE. UU. A. (SIC) pagaderos sobre el exterior, están dispuestos a comprar o a vender al tipo de cambio señalado por el representante del Banco de México.

Si la oferta y la demanda no se encontraran en equilibrio, el funcionario del Banco de México que presida la sesión, informará el importe de la oferta o la demanda no atendida, con objeto de que los participantes presenten nuevas posturas. De no alcanzarse el equilibrio, el presidente de la sesión modificará el tipo de cambio señalado en la apertura, al alza o a la baja, cuantas veces sea necesario, con objeto de que surjan otras posturas y se alcance el equilibrio entre la oferta y la demanda. El Banco de México, también puede presentar posturas.

Este tipo de cambio rige para las personas obligadas a vender divisas correspondientes a operaciones comprendidas en el mercado controlado, así como para aquellas con derecho a comprar divisas en dicho mercado las cuales podrán contratar la operación respectiva con las instituciones de crédito del país, quienes están obligadas a celebrar tales operaciones.

El tipo de cambio controlado de ventanilla es aquel que convienen los interesados con las instituciones de crédito,

sin que esto constituya violación alguna a las Disposiciones de Control de Cambios.

En realidad, este tipo de cambio es fijado por las instituciones de crédito las cuales lo determinan basándose en el tipo de cambio controlado de equilibrio que diariamente establece el Banco de México.

Concluyendo, diremos que existen dos tipos de cambio controlados, el de equilibrio y el de ventanilla, el primero es fijado por el Banco de México y el segundo es establecido por las instituciones de crédito del país.

#### 4. LA INFLACION Y EL CONTROL DE CAMBIOS

Sin duda alguna, la inflación es una de las causas por la cual un país se ve en la necesidad de implantar controles de cambio.

Es necesario tener un concepto de inflación a efecto de poder relacionar a ésta con el control de cambios; para ello analizaremos la siguiente definición: "Proceso de alza persistente y generalizada de los precios, iniciando por alguna variación que hace imposible satisfacer la demanda total a los precios existentes, y propagando por reacciones de los diferentes grupos económicos que inducen nuevas elevaciones de los mismos". (17)

De esta definición, observamos que como consecuencia de una alza persistente y generalizada de los precios, se daña a la economía; la cual, a fin de no perjudicar a un país, es necesario disminuirla o en su caso extinguirla; precisamente éste era un mal que agravaba en nuestro país cuando se implantó el Decreto que estableció el Control Generalizado de Cambios en el año de 1982.

Es indudable que la situación económica y financiera en que vivía nuestra nación cuando se implantó el control de cambios, atravesaba por graves problemas,

(17) ECONOMIA PLANETA. Ob. Cit. pág. 497.

afectando no sólo al gobierno y empresarios, sino también a la clase trabajadora, a la clase media y a la población en general, por la inflación, por la devaluación, por la carestía, por el desempleo y por todos los males anexos y derivados; y que la fuga de capitales al extranjero hizo que todos estos males se agravaran y finalizaran con una dura crisis económica; es esto lo más grave que ha sufrido nuestro país en su historia moderna.

Así pues, con la implantación de un control de cambios, se pensó que las divisas serían controladas y que junto con ello se controlaría a las importaciones, que de no ser así, la introducción al país de artículos más baratos o de mejor calidad que los nacionales ocasionaría que la producción de artículos mexicanos no se consumiesen y que como consecuencia de ello, habría desempleo. Sin embargo, el peligro mayor sería que en un momento dado nuestro país sufriría de escasez en sus reservas o ingresos de divisas en relación con la demanda o necesidad corriente o probable de divisas.

Los efectos que tiene el control de cambios directos sobre la situación económica-financiera exterior e interior de un país, y sobre sus relaciones internacionales, son de importancia fundamental, siempre y cuando existan grandes daños económicos.

Aunque el control de cambios no tenga como única

finalidad combatir la inflación de un país, sus principales objetivos, tales como ampliar el comercio exterior, evitar la fuga de capitales, evitar fluctuaciones excesivas en el tipo de cambio de las divisas, etc., traen como consecuencia una mejor economía y con ello necesariamente un control sobre la inflación.

De esta manera nos damos cuenta que la inflación y el control de cambios tienen una íntima relación, ya que ambos interfieren directamente en la economía de una nación.

Lo expuesto en este punto, se ratifica con los motivos de expedición tanto del Decreto que estableció el control generalizado de cambios, implantado por el licenciado José López Portillo y Pacheco el día primero de septiembre de 1982, como por el Decreto de control de cambios que abrogó al anterior, establecido por el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado el día trece de diciembre de 1982, ambos siendo Presidentes Constitucionales de los Estados Unidos Mexicanos en esas fechas.

Finalmente diremos que cuando fue implantado el control de cambios en nuestro país, la situación económica que guardaba éste no era la misma en la que se encuentra ahora, lo cual nos hace pensar en si será o no necesario continuar con dicho control.

## 5. CONVENIENCIA DE LA ADOPCION DEL CONTROL DE CAMBIOS PARA MEXICO

Para Leonel Pereznieta Castro y Salvador Rocha Diaz, el control de cambios se estableció tardiamente en nuestro país; sin embargo, ambos aseguran que era menester su aplicación, dadas las necesidades y problemas económicos en que se encontraba inmiscuida la nación.

"Evidentemente, si analizamos el origen histórico del control de cambios en la mayoría de los países europeos, veremos que éste surgió como consecuencia de las graves dificultades de la balanza de pagos aparecidas con posterioridad a la Primera Guerra Mundial...". (18)

Así tenemos que el control de cambios, en los diversos países que se ha establecido, ha sido precisamente cuando enfrentan graves problemas económicos y México no ha sido la excepción. Realmente ha sido conveniente para nuestro país adoptar un control de cambios, ya que tiempo antes de su implantación, atravesábamos por grandes problemas económicos los cuales obligaron al Ejecutivo a tomar tal medida a pesar de las oposiciones que grandes conocedores de la economía nacional expresaron.

Para el licenciado Miguel Mancera Aguayo, adoptar un

(18) Eguidazu, Fernando. INTERVENCION MONETARIA Y CONTROL DE CAMBIOS EN ESPAÑA EN 1977. Madrid, 1978. pág 34.

sistema de control de cambios en México era rotundamente perjudicial, según una publicación que hiciera al respecto antes de que se implantara el Decreto que estableciera el control generalizado de cambios.

Por el contrario, Noriega Herrera se pronunció en el sentido de que:

"... los controles de cambios, de un modo general, pueden reportarnos las siguientes ventajas: En un momento dado, limitan las ganancias de los exportadores y ajustan al mismo tiempo las divisas disponibles; permiten proteger el costo de la vida, estableciendo un tipo de cambio desfavorable para las exportaciones de artículos necesarios fijando un tipo de cambio favorable a las importaciones; facilitan el aumento a los ingresos del gobierno, mediante la diferencia resultante el tipo de cambio de compra y de la venta; hace posible el equilibrio de la balanza de pagos, regulando la oferta y demanda de divisas mediante el establecimiento de diferentes paridades; estimulan la creación de nuevas industrias, a la vez que se anticipan al alza de los costos de exportación en tiempo de inflación, manteniendo así activas las exportaciones; pueden alentar también en otras ocasiones, el turismo, la entrada de capital de inversión, etc." (19)

No cabe duda que para este autor el establecimiento

(19) Noriega Herrera, Alberto. POSIBILIDAD DE ESTABLECER CONTROLES DE CAMBIO EN MEXICO. México, 1965. págs. 94 y 95.

de un control de cambios era la solución para la mayoría de los problemas económicos; lo cual ahora, después de ocho años de establecido, vemos que sus teorías no eran del todo erróneas.

Télez Kuenzler, en un trabajo que realizó en el año de 1989, observó que: "... aparentemente el sistema dual no ha sido nocivo ni benéfico para el caso de México los resultados apuntan en la dirección que este sistema puede ser potencialmente distorsionador, sin tomar en cuenta el impacto fiscal del subsidio implícito en el tipo de cambio dual". (20)

"En conclusión, a pesar de las claras dificultades y limitaciones, el control de cambios, en realidad era necesario y justificado cuando se decretó; y, ciertamente la urgencia de la situación, las dificultades del momento y la falta de experiencia y de preparación, no hacían fácil adoptar fórmulas más meditadas. En tales condiciones, la medida se tomó y se impuso a pesar de todos sus riesgos y de los problemas que tenía que provocar y que por supuesto trajo consigo". (21)

Claro es, después de analizar lo anteriormente expuesto, que el control de cambios fue una medida necesaria y de

(20) Télez Kuenzler, Enrique Gerardo. REGIMEN DE TIPO DE CAMBIO DUAL: EL CASO DE MEXICO 1982-1987. México, 1989. pág. 36.

(21) Landerrache Obregón, Juan. EXPROPIACION BANCARIA Y CONTROL DE CAMBIOS. México, 1984. pág. 19.



Inevitable implantación; sin embargo, también es cierto que los problemas que agobiaban la economía del país eran otros que los que ahora enfrenta, lo cual nos lleva a la conclusión de que dicho control puede desaparecer.

Landerrache Obregón al respecto sostiene: "Por otra parte, el mejor remedio contra el control de cambios es lograr una recuperación de la situación económica sobre bases sólidas y el restablecimiento de la confianza de los mexicanos en México y en sus autoridades - y ojalá que así suceda y que suceda pronto -, con lo que el control de cambios, aún limitado, podría reducirse o desaparecer". (22)

Independientemente de lo expuesto y analizado, es menester hacer las siguientes observaciones:

El control de cambios se estableció en México el primero de septiembre de 1982, por el licenciado José López Portillo y Pacheco, entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a través del Decreto que estableció el control generalizado de cambios.

Tres meses después, el día trece de diciembre, el entonces Presidente Constitucional del país, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, abroga el Decreto mencionado en el párrafo anterior y establece el Decreto de control de cambios que actualmente rige.

(22) Landerrache Obregón, Juan. Ob. Cit. pag. 21.

Este Decreto es menos rígido que el anterior permitiendo un mercado libre de divisas, adopta un control de cambios más simple y como consecuencia de ello, no regula todos los casos o circunstancias de determinadas actividades comerciales, siendo éste más flexible que el abrogado.

Del establecimiento de este Decreto ya han transcurrido casi ocho años, la situación económica no es tan alarmante como lo fue en ese tiempo, la nación poco a poco va regularizando los diversos problemas económicos y por lo tanto es posible que en un futuro cercano el control de cambios desaparezca en nuestro país.

## 6. REGIMEN LEGAL APLICABLE AL CONTROL DE CAMBIOS

En orden cronológico, enunciaremos las principales disposiciones legales que forman la parte esencial del régimen legal aplicable al control de cambios:

- a).- Decreto de control de cambios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de diciembre de 1982 para entrar en vigor el 20 del mismo mes y año. (Este ordenamiento jurídico abroga el régimen anterior que nació con el Decreto que establece el control generalizado de cambios)
- b).- Disposiciones complementarias de control de cambios publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 1984 para entrar en vigor el 19 del mismo mes y año. (Con estas, se abrogan diversas disposiciones publicadas entre el 20 de diciembre de 1982 y el 14 de julio de 1984)
- c).- Determinación de divisas y de tipos de cambio, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1985 para entrar en vigor el mismo día.
- d).- Disposiciones aplicables a la determinación de tipos de cambio y a la compra venta de divisas

correspondientes al mercado controlado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1985 para entrar en vigor el día 5 de agosto de 1985.

e).- Resoluciones de carácter general en materia de control de cambios, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de septiembre de 1985 para entrar en vigor el mismo día.

Independientemente de estas normas, existen otras disposiciones que complementan el cuerpo normativo básico del régimen legal aplicable al control de cambios.

"La fijación de comisiones máximas en compraventas de divisas controladas del 9 de octubre de 1985; prorroga de plazos de compromisos de uso o devolución de divisas y de compromisos de uso o devolución de divisas del 17 de octubre de 1985; resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que incorpora al mercado controlado los intereses, principal y accesorios, correspondientes a financiamientos otorgados por organismos de cooperación financiera internacional del 23 de diciembre de 1985; la modificación al artículo 20 del Código Fiscal de la Federación a efecto de determinar el pago de contribuciones al tipo de cambio que se haya adquirido la moneda extranjera del 31 de diciembre de 1985; las reformas al artículo 8o. de la ley Monetaria del 8 de enero y 7 de mayo de 1986; la resolución de

carácter general en materia de Control de Cambios del 17 de marzo de 1986 y la Resolución No. 14 sobre créditos en moneda extranjera del 27 de mayo de 1986.

Estas son, en suma, las disposiciones que integran el actual sistema de control de cambios". (23)

Sin embargo, todavía falta apuntar que todas las circulares que el Banco de México ha emitido al respecto también forman parte de este sistema.

Del análisis de estas disposiciones tenemos que existen en nuestro país dos mercados de divisas: el controlado y el libre. Todas las divisas que no entran al mercado controlado, no tienen limitación alguna, de esto se desprende que nuestro control de cambios es mixto o dual.

Están en el mercado controlado:

La exportación de mercancías que efectúe cualquier persona física o moral.

Los pagos efectuados por empresas maquiladoras.

El pago por concepto de financiamiento a cargo del Gobierno Federal, de las Entidades de la Administración Pública Federal y de las empresas establecidas en el país y a favor de entidades financieras del extranjero y de instituciones de Crédito mexicanas, pagaderos

(23) Pereznielo Castro, Leonel y Salvador Rocha Díaz. Ob. Cit. pag. 13.

fuera del país.

Las importaciones de mercancías y los gastos comprobables asociados a éstas pagaderos en el extranjero.

Los gastos correspondientes al Servicio Exterior Mexicano.

Las que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en base a las ya mencionadas.

El régimen vigente en materia de control de cambios, sin duda alguna es un amplio cuerpo normativo suficiente para regular el control de cambios en nuestro país. Es importante hacer notar que dicho cuerpo se compone de normas prohibitivas y permisivas, lo cual hace que nuestro control de cambios sea rígido y flexible; es decir, dual.

## C A P I T U L O   I I

### ANALISIS OBJETIVO DEL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECIO EL CONTROL GENERALIZADO DE CAMBIOS EN MEXICO

- 1.- NATURALEZA JURIDICA DEL DECRETO EN COMENTO
- 2.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE SU EXPEDICION
- 3.- ANALISIS Y CRITICA DEL SUSTENTANTE A LAS  
REGLAS GENERALES PARA EL CONTROL DE CAMBIOS
- 4.- ANALISIS JURIDICO DEL ARTICULO 73 FRACCIONES  
X Y XVIII DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- 5.- OPINION PERSONAL DEL SUSTENTANTE RESPECTO A  
SI ES CONSTITUCIONAL O NO EL DECRETO EN  
EXAMEN

## C A P I T U L O II

### ANALISIS OBJETIVO DEL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECIO EL CONTROL GENERALIZADO DE CAMBIOS EN MEXICO

#### 1. NATURALEZA JURIDICA DEL DECRETO EN COMENTO

El Decreto que estableció el control generalizado de cambios en México entró en vigor el día primero de septiembre de 1982 y estuvo vigente hasta el día 19 de diciembre del mismo año, ya que fue abrogado por el Decreto de control de cambios el cual inició su vigencia el día 20 del mismo mes y año.

De lo anterior se desprende que dicho sistema tuvo una vigencia de sólo tres meses y diecinueve días; sin embargo, dada la importancia que tuvo tal Decreto y en consideración también a que con su implantación, por primera vez en nuestro país operó un sistema de control de cambios, es importante analizarlo.

#### Características principales:

- a).- Fue un sistema rígido y generalizado
- b).- Podríamos considerarlo como restrictivo, habida cuenta de que la mayoría de sus disposiciones limitaban a las diversas actividades económicas
- c).- Concedía amplias facultades al Banco de México a efecto de que éste llevara a cabo dicho control,



convirtiéndolo así en la principal autoridad en la aplicación de este sistema

Con este Decreto se introdujo una nueva figura jurídica a nuestro Derecho con la finalidad principal de proteger la economía nacional, controlando la compraventa de divisas o moneda extranjera, evitando entre otras cosas, la fuga de las mismas; sin embargo, dada su rigidez, generalización y principalmente su aspecto restrictivo, ocasionó que se abrogara estableciéndose un sistema diferente.

Dicho régimen, " se compuso de las siguientes disposiciones complementarias más significativas, además del Decreto mencionado: de las Reglas Generales para el Control de Cambios publicadas el 14 de Septiembre de 1982; de las Reglas Generales de Control de Cambios para Arrendadoras Financieras del 29 de Septiembre de 1982; de las Principales disposiciones sobre control de cambios giradas por el Banco de México mediante circular a todas las instituciones de crédito del país y en las zonas libres de los Estados de Baja California, Baja California Sur y parcial de Sonora, del 3 de noviembre de 1982 ". (24)

Es importante observar los fundamentos jurídicos que el Ejecutivo apuntó a efecto de establecer el control

(24) Pereznieta Castro, Leonel y Salvador Rocha Díaz.  
Ob. Cit. pág. 12.

generalizado de cambios:

" En ejercicio de la facultad que al Ejecutivo confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 80. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos; 10., fracción I , 20. y 40. de la Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 115, fracción V de la Ley Aduanera; 10. , fracción VI y último párrafo, 30., 40., primer párrafo, 50., numerales 1 y 3, 60., 70., y 90. de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica; 10., 10, 107 bis, 138 bis 9, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; 80. de la Ley Orgánica del Banco de México, S.A.; 69 y 75 fracciones II y XVI de la Ley Federal de Turismo; 10., 30., fracción XIII, 51, primer párrafo, de la Ley de Vías Generales de Comunicación; 10., 20., 12, 16, 23, y 28 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; 30, 46 al 64 y 83, fracción VIII, Apartado C, incisos a), b) y d) del Código Fiscal de la Federación; 30., 40. y demás relacionados de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1982; y 90., 21, 28, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 42 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". (25)

(25) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 10. de septiembre de 1982. pág. 12.

El aludido control resulta ser de carácter federal, razón por la que, "puede concluirse que las materias monetarias y de comercio exterior caen dentro de las facultades del Congreso Federal y en consecuencia son materia federal o central; por lo que, el control de cambios resulta materia federal, ya sea que se le encuadre en el derecho monetario, en el comercio exterior o en ambos". (26)

Concluyendo, el Decreto que estableció el control generalizado de cambios, fue establecido por el Ejecutivo Federal de acuerdo a las facultades que los numerales apuntados con anterioridad le confieren. Por su contenido, se encuentra ubicado dentro del Derecho Público; su observancia y cumplimiento son de carácter general y obligatorio; además de que son disposiciones que por su naturaleza económica y jurídica encuadran dentro de la Ciencia de las Finanzas Públicas.

(26) Robles Elias, Eduardo. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES EN TORNO AL REGIMEN DEL CONTROL DE CAMBIOS. " México - Jurídico", Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 16, 1984. pág. 241

## 2. EXPOSICION DE MOTIVOS DE SU EXPEDICION

El control generalizado de cambios, como ya apuntamos, se inició con el Decreto expedido por el Licenciado José López-Portillo y Pacheco el día primero de septiembre de 1982, el cual estuvo vigente hasta el día 19 de diciembre del mismo año. Este sistema adoptó principalmente las características de rigidez, generalidad y de restricción, por ser éstas necesarias a efecto de tratar de detener los problemas económicos que dañaban al país.

En sus considerandos, expone básicamente el problema económico y financiero al que la nación se enfrentaba, además de otros motivos que culminaron en la implantación de un nuevo sistema económico jurídico.

En el primer considerando, se apuntaron las facultades que el Banco de México, tiene para regular los cambios sobre el exterior de acuerdo a lo que el Congreso de la Unión había establecido en ley, regulando además la emisión y circulación de la moneda por ser éste el eje central del sistema crediticio mexicano.

Observamos que se hace mención a que, en la República Mexicana, la moneda extranjera no tendrá curso legal, lo que es congruente con lo que en la Ley Monetaria estableció el Congreso de la Unión; asimismo, señala que las obligaciones en moneda extranjera contraídas dentro y fuera

del territorio nacional para ser cumplidas en éste, serán pagaderas en moneda nacional, haciendo el cambio correspondiente al tipo de cambio que de acuerdo al lugar y a la fecha rijan. Además de que otorga facultades al Ejecutivo Federal para que en esta disposición provea en la esfera administrativa, a su exacta observancia.

La entrada y salida de divisas serán controladas como cualquier otra mercancía de acuerdo a las necesidades del país. Deberán crearse y perfeccionarse los instrumentos que se requieran a efecto de tener la capacidad necesaria para enfrentarnos a los retos del mundo actual.

En el siguiente considerando, el Ejecutivo reconoce los graves problemas financieros a los que se enfrentaba el país, atribuyéndolos a la rescisión económica mundial, al cierre del mercado internacional para la exportación de mercancías mexicanas y a la escasez y encarecimiento de los créditos extranjeros.

Posteriormente señala que el Gobierno Federal ha tomado medidas de austeridad y que ha estado ajustando la política económica; sin embargo, también apunta que los objetivos planteados no se han alcanzado, atribuyendo como causa de ello, la salida irracional de divisas al exterior del país y no por motivo de importaciones necesarias, ni de pagos de la deuda pública, sino por otras causas que no menciona; además, indica que esto causa perjuicios y grandes daños a

la economía nacional.

Sin duda, la nación se ha visto afectada por la pérdida del valor de nuestra moneda en el mercado cambiario internacional dañando la economía y, consecuentemente, ha disminuido el poder adquisitivo del pueblo en general.

A efecto de garantizar un buen funcionamiento del sistema y de evitar fluctuaciones excesivas en el tipo de cambio de divisas, deberán de extinguirse las transacciones innecesarias que por motivos diferentes a los de importación de bienes y servicios, así como por el pago de créditos obtenidos con el exterior, se quisieran llevar a cabo.

Al mismo tiempo, deben atacarse los problemas que originan perjuicios a la economía nacional, implantándose un sistema para controlar el uso de divisas, para lo cual deberán darse prioridades a su utilización, de acuerdo a las necesidades que se presenten.

Para ello, el Gobierno Federal elaborará presupuestos de divisas, con la finalidad de continuar con un sistema conveniente al país, estableciendo los planes y programas correspondientes.

Termina el Ejecutivo Federal estos considerandos diciendo que para poder cumplir con el Decreto en comento, el cual es de orden público y de interés social se requiere de la colaboración de diversas dependencias

públicas, creando por tanto, una Comisión Intersecretarial a efecto de que vigile, provea y para que en un tiempo determinado dicte las Reglas Generales necesarias para el funcionamiento de este sistema.

En resumen, son estos los motivos de exposición del Decreto de Control de Cambios, el cual solo tuvo una vigencia de casi cuatro meses.

Los puntos de mayor importancia que encierra esta exposición son:

- El Banco de México tiene la facultad de regular los cambios sobre el exterior;
- La moneda extranjera no tendrá curso legal dentro del territorio nacional y las obligaciones contraídas en moneda extranjera, dentro y fuera de la República Mexicana, serán solventadas en moneda nacional al tipo de cambio que rijan en el lugar y fecha en que se efectúen;
- La entrada y salida de divisas será controlada;
- La salida de divisas será únicamente para las importaciones necesarias e indispensables y para el pago de la deuda pública;
- Se darán prioridades al uso de las divisas de acuerdo a las necesidades del país;
- Se establecerán planes y programas de parte del Gobierno Federal; y,

- Se creará una Comisión Intersecretarial para vigilar y proveer, a efecto de que se dicten las reglas generales necesarias aplicables a dicho sistema y para que ejecute los actos que procedan.

Sin duda alguna, los graves problemas de carácter económico y financiero originados entre otras causas por la salida irracional de divisas al exterior, con motivos diferentes a los de importación de mercancías necesarias o del pago de la deuda externa, hicieron indispensable la implantación de este nuevo sistema. También fue motivo para ello, las devaluaciones constantes que sufría nuestra moneda dada la gran demanda existente para adquirir divisas, especialmente el Dólar, U.S.A.. Como consecuencia de todas estas y otras irregularidades, el pueblo perdió la confianza en todas las actividades de carácter económico y financiero que se efectuaban en el país así como en las operaciones que se estipulaban en moneda nacional, ocasionando esto mayores problemas al país e inevitable la implantación de un sistema de control de cambios.



### 3. ANALISIS Y CRITICA DEL SUSTENTANTE A LAS REGLAS GENERALES PARA EL CONTROL DE CAMBIOS

El 14 de septiembre de 1982, en el espacio reservado a Secretaría de Hacienda y Crédito Público se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Reglas Generales para el Control de Cambios, emitidas a propuesta del Banco de México por la Comisión Intersecretarial a que hace referencia el artículo decimoquinto del Decreto que estableció el control generalizado de cambios, a efecto de que junto con éste, quedara totalmente regulado el mercado de cambios del país.

Estas Reglas, al igual que el Decreto mencionado en el párrafo anterior y las circulares expedidas en relación a dicho ordenamiento, así como todas las demás disposiciones que se opusieron al Decreto de Control de Cambios, fueron abrogadas por éste y por lo tanto actualmente carecen de aplicación, pero a pesar de ello y dada la importancia que tuvieron durante su vigencia es importante hacer un análisis de las mismas.

Estaban integradas por noventa y cinco reglas y una transitoria, divididas en XIV capítulos, referentes a las Disposiciones Generales, Importaciones, Exportaciones, Compensación de Divisas, Pago de Compromisos Financieros con el Exterior, Otros Pagos al Exterior, Repatriación de Capitales, Franjas Fronterizas y Zonas Libres, Empresas Maquiladoras, Salidas del Extranjero, Internación al

Territorio Nacional, Representaciones del Exterior, Comunicaciones y Disposiciones Complementarias.

El Capítulo Primero se componía de ocho reglas, en las cuales se establecían los dos tipos de cambio de divisas que se aplicarían en la República Mexicana, siendo éstos el Ordinario y el Preferencial; además, concedían facultades al Banco de México para determinar tipos de cambio especiales de acuerdo a las necesidades del país; señalaban los casos en que se aplicaría el tipo de cambio preferencial a razón de 50.00 pesos mexicanos por dólar de los E.U.A.; apuntaban las excepciones en que no operaría este tipo de cambio, establecían los casos en que se aplicaría el tipo de cambio ordinario a razón de 70.00 pesos mexicanos por dólar de los E.U.A.; prohibían a las instituciones de crédito del país recibir depósitos en cualquier tipo de cuenta en moneda extranjera; se implantaba el monopolio por parte del Banco de México de efectuar todas las operaciones en divisas hacia el exterior; y por último, indicaban que la venta de divisas a los tipos de cambio señalados anteriormente, serían de acuerdo a las prioridades que se mencionaron en el Decreto generalizado de control de cambios y de acuerdo a las reservas que de éstas tuviera dicho Banco.

El Capítulo Segundo fue denominado Importaciones, era integrado por quince reglas, las cuales concedían a la Secretaría de Comercio la facultad de otorgar permisos de importación condicionada a la disponibilidad de divisas que

el Banco de México tuviera y a la prioridad de las necesidades nacionales; señalaban cuándo podrían adquirirse divisas al tipo de cambio preferencial; exponían los requisitos para obtener un permiso de importación, así como la vigencia máxima de los mismos, el procedimiento para obtenerlos y los casos en que no procederían.

Integrado por seis reglas, el Capítulo Tercero, referente a las Exportaciones, delegaba la obligación a la Secretaría de Comercio de establecer controles para la salida de mercancías; indicaba que las divisas que entraran al país deberían ser canjeadas en el Banco de México o en las instituciones de crédito autorizadas para ello, al tipo de cambio ordinario; establecía el procedimiento que el exportador debería seguir para realizar el cambio de divisas; concedía facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para imponer sanciones a los infractores; y autorizaba a consorcios y a empresas de comercio exterior para tramitar la obtención de divisas por cuenta de importadores y exportadores.

El Capítulo Cuarto constaba de tres reglas y era titulado Compensación de Divisas. En éste se asignaba al Banco de México el establecimiento de mecanismos de compensación, consistente en que las divisas que obtuvieran los exportadores pudieran ser utilizadas por él mismo, en caso de que importase o para realizar pagos autorizados al exterior y se señalaban los casos específicos en que

procedería tal compensación señalando las autoridades que intervendrían para ello.

Denominado Pago de Compromisos Financieros con el Exterior, el Capitulo Quinto se componia de nueve reglas las cuales ordenaban al Banco de México la venta de divisas a las dependencias y entidades de la Administración Pública que lo requirieran, a efecto de que éstas cumplieran sus compromisos con las entidades financieras del exterior; indicaban la venta de divisas al tipo de cambio preferencial por parte del Banco de México, para las empresas privadas o sociales que estuvieran en el caso de las mencionadas anteriormente; asimismo, señalaban los requisitos que éstas deberían tener; y por último, daban facultades al Banco de México para efectuar todos los pagos al exterior mencionados en este Capitulo y señalaban los trámites administrativos necesarios para ello.

El Capitulo Sexto, se integraba por tres reglas referentes a Otros Pagos al Exterior. Estas regulaban los procedimientos a seguir cuando se necesitaba efectuar pagos en moneda extranjera diferentes a los señalados en el Capitulo anterior.

Como Repatriación de Capitales, era denominado el Capitulo Séptimo de estas Reglas. Aquí se establecía el derecho de poder introducir al país los fondos o inversiones que con anterioridad al día primero de septiembre de 1982

tuvieran los inversionistas en el extranjero, señalando la manera en que debería de hacerse. Lo importante en este Capitulo es que dichas transferencias serian pagaderas en moneda nacional, al tipo de cambio ordinario correspondiente a la fecha en que se efectuasen y que en dichas operaciones se mantendria el secreto bancario.

Compuesto por seis reglas, el Capitulo Octavo era titulado como Franjas Fronterizas y Zonas Libres; aqui, se establecia que tanto en las zonas fronterizas como en las zonas libres era menester contar con un permiso para poder realizar importaciones, las cuales se limitaban exclusivamente a los productos básicos de consumo popular que no eran abastecidos por el mismo país; estas importaciones se llevarian a cabo al tipo de cambio preferencial.

La venta de mercancías importadas en estas zonas debería ser en moneda nacional; imponian la obligación a las empresas que de acuerdo al artículo décimo primero del Decreto generalizado de control de cambios y que legalmente operaban, de entregar a más tardar al día siguiente hábil las divisas o moneda extranjera que captaban. Por último, este Capitulo establecia la libertad que tenian los turistas extranjeros de traer consigo divisas o moneda extranjera sin ninguna limitación, siempre y cuando no pasaran más allá de los veinte kilómetros a partir de la franja fronteriza norte del país.

El Capítulo Noveno comprendía seis reglas, las cuales regulaban a las Empresas Maquiladoras, estableciendo los procedimientos específicos para dichas empresas, imponiéndoles la obligación de operar a través de una sucursal, agencia u oficina de instituciones de crédito en donde abrirían una cuenta especial en moneda extranjera, depositando ahí sus ingresos y contra la cual podrían girar el pago de sus obligaciones en moneda nacional al tipo de cambio ordinario; sin embargo, en dicha cuenta siempre debería existir un saldo mínimo equivalente al promedio de una semana de operaciones. Si dichas empresas giraban contra su cuenta pagos en territorio nacional, éstos serían pagados en moneda nacional; sin embargo, si dichos giros fueran para pagos al exterior, éstos serían en moneda extranjera.

Titulado Salidas al Exterior, el Capítulo Décimo se componía de once reglas, en las cuales se fijaban los casos en que los residentes en territorio nacional podrían salir del mismo con una cantidad máxima de divisas o moneda extranjera, según fueran los motivos de su viaje.

Independientemente de tener esta restricción, debería seguirse una serie de trámites administrativos en las instituciones de crédito, a efecto de obtener las divisas necesarias, previa la comprobación de los motivos del viaje. Respecto a los residentes de las zonas fronterizas y libres, éstos deberían ajustarse a las reglas que se expedirían posteriormente.

Internación al Territorio Nacional era denominado el Capitulo Décimo Primero, el cual se encontraba integrado por únicamente dos reglas, cuya finalidad consistía en controlar las divisas que entraban al país estableciendo que todos los residentes que regresaban del extranjero deberían vender todas las divisas que trajeran consigo en las instituciones de crédito que tuvieran oficinas en los puntos de llegada.

En el caso de los residentes en el extranjero, éstos a su llegada tenían la obligación de manifestar si su estancia en territorio nacional excedería de 48 horas y en este supuesto podrían adquirir a su regreso las divisas que hubiesen vendido al llegar al país.

El Capitulo Décimo Segundo, estaba compuesto por seis reglas y era titulado Representaciones del Exterior. De acuerdo a esto, era permitido a las representaciones diplomáticas, organismos internacionales e instituciones análogas, así como a ciudadanos extranjeros que prestaran sus servicios en las representaciones, organismos e instituciones mencionadas, a abrir cuentas especiales en diversos tipos de moneda extranjera, a través del Banco Internacional, el cual actuaría por cuenta y orden del Banco de México, siempre y cuando estuvieran acreditados como tales ante la Secretaría de Relaciones Exteriores y contarán con privilegio diplomático; sin embargo, no podían librar cheques en moneda extranjera. Asimismo, se hacía del conocimiento de las instituciones de crédito que tuvieran

cuentas en divisas o moneda extranjera de representaciones del exterior, del procedimiento a seguir para transferir dichas cuentas al Banco Internacional.

Cuatro eran las reglas que formaban el Capítulo Décimo Tercero, titulado Comunicaciones, en el cual se establecían las facultades para poder tener cuentas especiales de divisa en el extranjero a diversas empresas mexicanas, como a las telefónicas, aéreas, navieras, ferroviarias y las de vías generales de comunicación con el exterior. Esto atendía a los compromisos internacionales que éstas tenían. Los servicios que estas empresas prestaban a los usuarios serían cobrados en moneda nacional y no así los que prestarán a extranjeros los cuales serían cobrados en divisas que deberían ser canjeadas por moneda nacional al tipo de cambio ordinario.

Por último, el Capítulo Décimo Cuarto contenía doce reglas y era denominado Disposiciones Complementarias. Aquí observamos las facultades que el Banco de México tenía para designar a las instituciones de crédito que pudieran operar con las divisas a que se referían las presentes reglas; la aplicación del tipo de cambio a ordinario en el caso del pago del encaje legal; la limitación a los residentes del país o del extranjero para entrar o salir del país trayendo consigo hasta cinco mil pesos, así como la abstención de las instituciones de crédito para realizar operaciones por medio de las cuales saliera del país la



moneda nacional; que el oro, la plata, billetes o moneda extranjera, billetes o moneda nacional no podrian salir del pais sin permiso previo; que las divisas o moneda extranjera sólo serian vendidas al Banco de México o a las instituciones de crédito que éste designara.

Los hoteles y agencias de viajes podrian recibir moneda extranjera o divisas por la prestación de servicios turisticos siempre y cuando contaran con la autorización del Banco de México, estas divisas deberian ser integradas a dicho Banco o a quien éste autorizara, a más tardar al día hábil siguiente; asimismo, los hoteles y agencias de viajes podian, a propuesta de la Secretaria de Turismo, tener cuentas especiales de divisas en entidades financieras del exterior.

Las casas de cambio operarian con permiso del Banco de México o de las instituciones de crédito que éste señalaba; asimismo, en dicho permiso debería indicarse la comisión que se cobraría por la prestación de dicho servicio.

A efecto de dar un eficaz cumplimiento a estas Reglas Generales, se facultaba a la Comisión Intersecretarial a crear las subcomisiones, mecanismos o procedimientos que considerara necesarios y convenientes.

Por último, en este Capitulo se establecian las facultades que tenían la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México en la esfera de sus

competencias y con la correspondiente participación de la Comisión Intersecretarial, para adicionar o derogar total o parcialmente las presentes reglas, observando la situación económica y financiera del país o de determinadas regiones.

En lo que se refiere al artículo primero transitorio, indicaba la fecha de inicio de la vigencia de dichas reglas, siendo éste el día siguiente de su publicación.

Resumiendo, las Reglas Generales para el Control de Cambios fueron el complemento por medio del cual se aplicó el control generalizado de cambios.

Dicho control se efectuó en base al Decreto que estableció el control generalizado de cambios; sin embargo, fueron estas Reglas las que de una forma más específica, regularon a este sistema, dándole un aspecto más rígido, ya que el cambio de moneda nacional por divisas o moneda extranjera se volvió más difícil, debiéndose llevar a cabo una serie de trámites administrativos, en donde el presunto adquirente de éstas sufría por la deficiencia de conocimientos, materiales y capacitación en el ramo y que caracterizaban a las autoridades encargadas de efectuar tales funciones.

Era difícil para las empresas dedicadas a la importación o exportación de diversas mercancías continuar con sus actividades, ya que de acuerdo con estas Reglas, tenían que acreditar ante las autoridades

correspondientes una serie de requisitos y éstas, para emitir una resolución, demoraban excesivamente, provocando que las actividades del comercio internacional se afectaran seriamente.

Asimismo, se imponía a todos los residentes del país cambiar sus divisas o moneda extranjera por la de curso legal, no pudiendo introducir al territorio nacional divisas o moneda extranjera las que en su caso, deberían ser canjeadas en las oficinas de las instituciones de crédito que hubiesen en los puntos de arribo. Con estas medidas se ocasionaron grandes aglomeraciones en los centros de canje y con ello una pérdida de tiempo para aquellas personas que tenían la obligación de cambiar las divisas o monedas extranjera que trajeran consigo.

Como ya lo analizamos anteriormente, los términos divisa y moneda extranjera a pesar de su similitud, no son sinónimos; sin embargo, en estas Reglas al igual que el en Decreto de control generalizado de cambios, estos términos fueron usados como si lo fueran, lo cual fue erróneo.

Las características principales de dichas reglas eran: un proteccionismo excesivo, ocasionando con ello graves problemas tanto en las importaciones como en las exportaciones; una baja razonable del país en sus actividades dentro del comercio exterior; una disminución considerable del turismo internacional; así como la

imposibilidad para grandes empresarios de poder salir al exterior en busca de negocios, que de una u otra forma pudieran haber traído grandes beneficios económicos a la nación.

Por su exagerado proteccionismo, incontables limitaciones y excesiva rigidez, dichas Reglas al igual que el Decreto que les dió origen, tuvieron únicamente una vigencia de escasos cuatro meses, ya que acertadamente el nuevo Gobierno abrogó todas las disposiciones de este sistema, implantando una nueva política financiera, misma que analizaremos posteriormente.

#### 4. ANALISIS JURIDICO DEL ARTICULO 73 FRACCIONES X Y XVIII DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Es importante hacer un análisis jurídico de nuestra Carta Magna, en lo concerniente a lo que pudieran ser los fundamentos jurídicos para establecer un sistema de control de cambios. Así, encontramos que el artículo 73 Constitucional, fracciones X y XVIII, consagran elementos sobre los cuales posiblemente el Congreso de la Unión estaría facultado para implantar un sistema de esta especie.

Ubicado en el Título Tercero, Capítulo II Del Poder Legislativo, Sección III De las Facultades del Congreso, encontramos al numeral mencionado en el párrafo anterior, el cual, en treinta fracciones, establece las Facultades del Congreso; sin embargo, por su contenido, dos de éstas son las que tienen mayor importancia para nuestro trabajo.

Aunque reformada en diversas ocasiones, la fracción X del numeral antes invocado, conserva la esencia del contenido plasmado por el Constituyente de 1917.

Esta fracción establece las facultades que el Congreso tiene para legislar en toda la República en diversas materias tales como las de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear; así como las facultades para establecer el Banco de Emisión

Unico de acuerdo a lo establecido en el articulo 28 de la misma Constitución y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del articulo 123 Constitucional.

De este precepto se desprende que el Congreso tiene facultades para legislar en materia de comercio, lo cual pudiera ser fundamento para poder establecer un sistema de control de cambios, y para ello analizaremos lo siguiente:

Las importaciones y exportaciones fueron, sin duda alguna, motivo de la expedición del Decreto que estableció el control generalizado de cambios en nuestro país y estas materias se encuentran ubicadas dentro del comercio; por lo tanto, el Constituyente de 1917 al plasmar como facultad exclusiva del Congreso de la Unión la de legislar en esta materia, hace que sea solamente éste el que en su caso pudiera establecer un sistema de esta índole y no el Ejecutivo como sucediera el primero de septiembre de 1982, lo cual nos hace pensar en la inconstitucionalidad de dicho Decreto.

Ahora bien, para decir el por qué la facultad que tiene el Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio pudiera ser considerada para establecer controles cambiarios, obedece a que, como ya lo apuntamos, el control de cambios es un conjunto de disposiciones legales impuestas por el Estado, con la finalidad de regular la compraventa de divisas y de moneda extranjera, así como los cobros del

extranjero y los pagos al mismo, fijando el o los tipos de cambio.

Así tenemos que el control de cambios regula la compraventa de divisas y es precisamente la compraventa una actividad del comercio, el cual abarca a todas las operaciones que se hacen comprando, vendiendo o permutando géneros; por lo tanto, el Congreso de la Unión, de acuerdo a las facultades constitucionales que tiene para legislar en esta materia, podría ser el indicado para establecer un sistema de control de cambios, si consideráramos a dicho control ubicado en la materia del comercio.

Por su parte, la fracción XVIII del mismo numeral, apunta facultades que el Congreso de la Unión tiene para establecer casas de moneda, para fijar las condiciones de éstas, para dictar reglas a efecto de determinar el valor relativo de la moneda extranjera y para adoptar un sistema general de pesas y medidas.

Para aplicar un sistema de control de cambios, es necesario determinar el valor relativo de la moneda extranjera, ya que sin éste no podría operar tal sistema por ser precisamente esta determinación un elemento esencial para su funcionamiento; por lo tanto, y dada la íntima relación que existe entre esta facultad y uno de los elementos del control de cambios, sería probable considerar facultado al Congreso de la Unión para establecer un sistema

de control de cambios.

Concluyendo, tanto la fracción X como la XVIII del artículo 73 Constitucional, tienen elementos que pueden ser considerados como fundamentos jurídicos por el Congreso de la Unión, a efecto de legislar en materia de control de cambios aunque expresamente ninguna de las dos lo mencionen.



**5. OPINION PERSONAL DEL SUSTENTANTE RESPECTO A SI  
ES CONSTITUCIONAL O NO EL DECRETO EN EXAMEN**

Aunque abrogado y por lo tanto sin efecto, no podríamos pasar por alto el estudio, desde el punto de vista constitucional, del Decreto por el cual se estableció el control generalizado de cambios, ya que es precisamente la Constitución la ley fundamental en nuestro país, el ordenamiento legal de mayor jerarquía.

Por su importancia, es éste sin duda uno de los puntos más importantes que analizaremos en este trabajo y como resultado podremos calificar a dicho Decreto como constitucional o en su caso, como inconstitucional. Para ello, es importante analizar algunas posturas que diversos tratadistas adoptaron al respecto lo que indudablemente nos llevará a realizar el estudio de los preceptos legales utilizados por el Ejecutivo Federal como fundamento al momento de expedir el Decreto en examen.

Eduardo Robles Elias sostiene: "Todo régimen de control de cambios implica una regulación en materia de comercio, en tanto que prohíbe, limita o restringe el tráfico de los efectos denominados divisas. El Congreso de la Unión es el único autorizado para legislar en materia de comercio, como lo dispone el artículo 73 fracción X de la Constitución Política Mexicana, luego entonces, sólo el Congreso de la

Unión puede legislar en materia de control de cambios... para que el artículo 89 fracción I se convirtiese en un fundamento apropiado para la intervención del Ejecutivo Federal en materia cambiaria se requerirían dos condiciones; a saber: a) En primer lugar, que el Congreso de la Unión expidiera una ley que estableciese el régimen de control de cambios y b) En segundo, que hubiese necesidad de que el Ejecutivo Federal proveyera en la esfera administrativa a su exacta observancia, si falta (a) o (b), o ambos a la vez, no se dan las condiciones para que el Presidente de la República intervenga en materia de control de cambios, salvo en su estricta ejecución, y éste no es el caso". (27)

En realidad, de acuerdo a la literalidad de los artículos 73 fracción X y 89 fracción I de la Constitución Política Mexicana, el Ejecutivo Federal carece de facultades para poder establecer un sistema de control de cambios, dado el caso que el primer numeral invocado otorga facultades exclusivas al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio en la cual, en cierto modo, podría ser ubicado el control de cambios, resultando de esta manera ser una facultad exclusiva de dicho Congreso el implantar un sistema de esta índole; por lo tanto, el Decreto en análisis resulta ser inconstitucional.

(27) Robles Elías, Eduardo. Ob. Cit. pág. 219.

El numeral invocado en segundo término, en su fracción I, señala las facultades y obligaciones del Presidente de la República, siendo la enunciada por el Ejecutivo como la facultad por la cual dictó el Decreto en mención; sin embargo, esta fracción a la letra dice:

"Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa de su exacta observancia". (28)

De esto se desprende que no es facultad constitucional del Ejecutivo legislar en materia de control de cambios, ya que dicho numeral únicamente le confiere la facultad u obligación de promulgar y ejecutar las leyes que el Congreso de la Unión haya expedido y en su caso, proveer en el campo administrativo a su exacta observancia. Es claro que el caso que nos ocupa no promulgó ni ejecutó una ley emanada del Congreso, sino que estableció un Decreto en materia de control de cambios, sin tener facultades constitucionales para ello y aún más, analizando dicho artículo, en su fracción XX establece que el Ejecutivo únicamente puede hacer lo que le está expresamente permitido y en este caso no encontramos artículo alguno que le permita establecer un sistema de control de cambios.

"En materia monetaria, sólo tiene facultades el

(28) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
México, 1990. pág. 50.

Congreso de la Unión y en materia de Comercio Exterior, con las limitaciones apuntadas, el Ejecutivo Federal; sin embargo, en el Decreto que establece el control generalizado de cambios de lo. de septiembre de 1982 y en disposiciones posteriores como el caso de las Reglas Generales para el control de cambios de 14 de septiembre del mismo año, etc., no sólo se mencionan cuestiones relativas al comercio exterior sino cuestiones de tipo propiamente monetario".

(29)

Es ésta una opinión más en el sentido de que el Presidente de la República carece de facultades constitucionales para establecer controles de cambio; por lo tanto, la fuente de donde emanó el Decreto que se estudia, resulta ser inconstitucional.

Por otro lado, encontramos también que se apuntó como fundamento de carácter constitucional lo establecido en los artículos 10. fracción 1, 20. y 40. de la Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (abrogada por la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional en Materia de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de enero de 1989), los cuales establecían lo siguiente:

(29) Pereznieto Castro, Leonel y Salvador Rocha Díaz. Ob. Cit. pág. 11.

"Artículo 1o.- A fin de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales y de regular la economía del país mediante el mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos extranjeros, se faculta al Ejecutivo Federal, en los términos de la presente Ley, para:

- I.- Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las Tarifas Generales de Importación y Exportación, y crear otras.

Artículo 2o.- La facultad otorgada conforme al artículo 1o. fracción I de esta Ley, la ejercerá el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Industria y Comercio, de acuerdo con las disposiciones en vigor.

Artículo 4o.- Los bienes o mercancías cuya importación se encuentre prohibida o sujeta a permiso, sin que en este último caso exista la autorización correspondiente, al introducirse al país quedarán, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 578 del Código Aduanero, en propiedad del Gobierno Federal y bajo el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y estarán fuera del comercio dentro del país, especialmente cuando se trate de artículos sanitarios, vehículos, prendas de vestir u otros bienes de consumo o de producción, cuya venta ocasione perjuicios a la economía nacional. Dichos bienes o mercancías, siempre que

sea posible, deberán ser vendidos fuera del país". (30)

Ninguno de los preceptos transcritos otorgaban facultades al Ejecutivo Federal para establecer un sistema de control de cambios; ni siquiera aún encontramos en éstos texto alguno que pudiera ser considerado para ello.

Si bien es cierto que en el contenido del artículo 10. se encontraban los términos recursos financieros y economía del país, los cuales podrían haber sido confundidos al expedirse el Decreto en comento, también es cierto que las facultades que la ley en estudio otorgaban a dicho Poder eran claras y precisas, limitando así las facultades del Ejecutivo, al que sólo le otorgaba las expresamente apuntadas, pues de no ser así, el legislador le hubiera otorgado otras.

(30) LEY REGLAMENTARIA DEL PARRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO 131 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. En el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1961.

## C A P I T U L O   I I I

### EL BANCO DE MEXICO

1. ANTECEDENTES HISTORICOS
2. NATURALEZA JURIDICA
3. LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO
4. FACULTADES DEL BANCO DE MEXICO  
EN MATERIA DE CONTROL DE CAMBIOS

## C A P I T U L O   I I I

### EL BANCO DE MEXICO

#### 1. ANTECEDENTES HISTORICOS

En torno al origen de los bancos, tenemos que éstos se inician aproximadamente 3200 años antes de Cristo; sin embargo, en un principio aparecen como grandes templos dedicados a los diversos dioses y en los cuales se "prestaban cereales a interés a los agricultores y a los comerciantes de la región, igualmente ofrecían adelantos a los esclavos para redimirse y a los guerreros caídos para ser libertados". (31)

Así encontramos que ya desde la antigua Babilonia comienza a desarrollarse el comercio de la banca cuyas principales funciones eran las de recepción de depósitos y préstamos. De esta forma, la actividad bancaria comienza a tener gran trascendencia estableciéndose el Código de Hamurabi el cual principalmente regulaba el préstamo y el depósito de mercancías.

" A partir del siglo IV antes de Cristo, los Estados y las ciudades de Grecia procuraron fundar bancos públicos, a

(31) Dauphin-Maunier, A. HISTORIA DE LA BANCA. Barcelona, 1938. pág.8.



fin de sustraerse a las presiones de los banqueros privados tanto religiosos como laicos". (32)

Posteriormente, en el año de 1650, con una base más estructurada, surgen y se constituyen los primeros bancos modernos como el de Estocolmo, que fue uno de los primeros en emitir los billetes de banco que circulaban como dinero en efectivo. Otro banco, como el de Inglaterra, "también merece ser considerado como el primer banco de emisión moderna, puesto que fue el primero en emitir billetes de banco y en vincular la emisión al descuento de efectos comerciales". (33)

El génesis de los bancos en México, lo encontramos a partir del año de 1784 con la creación del denominado Banco de Avío y Minas establecido en la Nueva España, cuya finalidad principal era la de disminuir las dificultades de los mineros, para lo cual dicho banco otorgaba ciertos préstamos al labrador, al ganadero o al minero, en dinero o mercancías.

Este era un banco refaccionario y sus funciones consistían en:

1. Recibir la plata a bajo precio
2. No percibía interés

(32) Dauphin-Meunier, A. Ob. Cit. Pág. 22.

(33) Ibidem. pág 105.

3. Tenia como garantia los fondos de las minas, no la mina misma

4. Se limitaba a vigilar la inversión de los fondos nombrando al efecto a un interventor". (34)

El objetivo del contrato de avio era el de fomentar la minería para lo cual otorgaba dinero, devolviéndosele los minerales necesarios para el sostenimiento de su hacienda o de su comercio.

Posteriormente se establece en la Nueva España el Banco de San Carlos, cuyos orígenes se sitúan en España y sus principales objetivos fueron "el facilitar las operaciones del comercio; disminuir las usuras y el monopolio; así como proporcionar socorros al gobierno". (35)

El lapso de vida de este banco fue muy corto debido a la mala administración del mismo.

Poco después de la guerra de Independencia encontramos la formación de algunos bancos como el de Avio en el año de 1837, el cual se dedicaba a fomentar la industria nacional, así como a realizar la amortización de diversas clases de moneda.

A partir del año de 1857, comienzan a formarse una

(34) Rubio Islas, Luis. HISTORIA DE LA BANCA MEXICANA, PLANEACION, COORDINACION Y TEXTOS. México, 1984. pág 138.

(35) Rubio Islas, Luis. Ob. Cit. pág. 104.

serie de grupos con la finalidad de establecer un banco central en México; así podemos mencionar al grupo encabezado por el señor Liger de Libessart quién realizó los primeros intentos para formar el Banco de México y al grupo encabezado por el señor Michelle Heine, quién también proponía la formación de dicho banco; sin embargo, las condiciones económicas, políticas y sociales en que se encontraba el país no lo permitieron.

Un paso importante en la historia bancaria de México, sin duda, fue el establecimiento del Banco de Londres, México y Sudamérica en el año de 1864 el cual era una sucursal del establecido en Londres, consistiendo sus principales funciones en emitir billetes y amortizar los bienes eclesiásticos. De conformidad con el Código de Comercio de 1854, sus estatutos fueron inscritos en el Registro de Comercio.

El Banco Mercantil, formado con capital íntegramente español, se estableció en el año de 1881; tenía representación del capital mexicano y del comercio de la República. Es importante mencionar que en el año de 1884 se fusiona con el Banco Nacional de México.

En el año de 1882 comienza a funcionar el Banco Nacional de México, el cual se formó en virtud del contrato celebrado entre el Gobierno mexicano y el representante del Banco -Franco -Egipto, convirtiéndose este banco en el

principal competidor del Banco de Londres, México y Sudamérica, ya que de acuerdo a las disposiciones del Código de Comercio de 1884, contaba con la facultad exclusiva de la emisión de billetes.

Indiscutiblemente, la acuñación de moneda y la emisión de billetes eran actividades ligadas a la fundación y desarrollo de los bancos; por lo que, después de la Revolución Mexicana, el Gobierno preocupado por éstas, consideró indispensable legislar sobre las mismas y así, en la Carta Magna de 1917, se estableció el privilegio y monopolio de la emisión y acuñación a favor de un Banco de Estado, quedando teóricamente contemplada la formación de un Banco Central.

Algunos autores consideran que "El génesis del Banco se produce en dos periodos: el primero abarca el lapso de 1884 a 1917, en el que fue ampliamente debatido si convenia al país adoptar un régimen de monopolio en la emisión de billetes o permitir la libre concurrencia de emisores; el segundo se encuentra referido a los años 1917 a 1925 y comprende las controversias suscitadas en torno a cuales deberian ser los elementos distintivos del Banco Unico, previsto en la Constitución de 1917, particularmente respecto a si correspondía referir el monopolio de moneda fiduciaria a un Banco de Estado o a una Empresa Pública con participación privada". (36)

(36) Borja Martínez, Francisco. ORIGENES DEL BANCO DE MEXICO. México, 1979. pág. 4.

Más tarde y debido a la falta de una legislación aplicable a las actividades bancarias, los Gobiernos Locales otorgaron diversas concesiones para que ciertos bancos en provincia pudieran emitir billetes.

Así, la idea de crear un Banco Central "se gesta en el transcurso de un largo periodo y como resultado de una evolución gradual y paralela en la que, como contra punto, por un lado se desarrollan los bancos comerciales y por el otro, las instituciones nacionales o centrales. Para el año de 1900 ya las principales naciones de Europa cuentan con un banco único de emisión con facultades para desempeñar la función de banquero del Estado o la gestión de prestamista de último recurso". (37)

La emisión de billetes fue un punto importante en torno al cual se suscitaron grandes controversias entre el Banco Nacional de México y el Banco de Londres, México y Sudamérica, iniciando éstas cuando el Gobierno del General González intentó conceder el monopolio de esta actividad al nombrado en primer término, con lo cual se vería favorecido con una línea importante de crédito por parte de dicho banco a una tasa de interés del 6% anual, inferior a la que prevalecía en esa época que era del 12% anual.

(37) Turrent Díaz, Eduardo. HISTORIA DEL BANCO DE MEXICO. Volumen I. México, 1982. pág. 99.

De estas circunstancias surgen dos corrientes doctrinales: una a favor de la libre concurrencia en cuanto a la emisión de billetes, cuyo principal expositor fue el señor Indalecio Sánchez Gabito, quién representaba al Banco Nacional de México, y la otra, sostenida por Don Rafael Donde, se pronunciaba por el monopolio de esta actividad a favor de una determinada institución y quién representaba al Banco de Londres, México y Sudamérica, el cual contaba con la concesión de la emisión de billetes haciendo valer sus derechos en base al Contrato-ley celebrado con el Ejecutivo Federal y aprobado por el Congreso de la Unión.

Este fue el surgimiento de grandes discusiones en torno a la creación y desarrollo del Banco Unico de Emisión, trayendo como consecuencia el estudio y análisis de las bases, reglas y organización que se deberían observar en caso de su formación.

Entre las comisiones más importantes que se formaron para esto, destacan las siguientes:

En el año de 1884 y durante el régimen del General Porfirio Díaz, el Licenciado Manuel Dublán encargó al señor Joaquín de Casasús la elaboración de un nuevo ordenamiento mercantil, esto con el objeto de contemplar jurídicamente la pluralidad en la emisión de billetes a favor de varias instituciones. El resultado de los trabajos de la mencionada Comisión fueron la elaboración del "Código de Comercio de 1889, que abrogó el Código de 1884, dejando a una ley

posterior el régimen aplicable a los bancos y previniendo que, mientras tanto, podrían crearse nuevas instituciones emisoras de billetes, siempre que para ello obtuviesen concesión del Gobierno Federal cuyos términos, en cada caso, debía aprobar el Congreso de la Unión". (38)

En 1893 el entonces Secretario de Hacienda José Yues Limantour, propuso limitar el número de bancos de emisión y por consiguiente restringir la circulación de diversas clases de billetes, sosteniendo que sólo el Banco Nacional de México y el Banco de Londres, México y Sudamérica fueran los únicos bancos autorizados para emitir papel moneda; por lo que, en el año de "1896, solicita a nombre del Presidente de la República al Congreso de la Unión, la promulgación de un Decreto que autorice al Ejecutivo Federal, para expedir una Ley Bancaria a su criterio. El Congreso otorga las facultades solicitadas, aprobando el correspondiente Decreto". (39)

Con este resultado se promulga, bajo el Régimen Presidencial del General Porfirio Díaz, la Ley General de Instituciones de Crédito de 1893. Seis años más tarde, en el año de 1899, se establece el primer Banco Central cuya principal función consistía en dar mayor fluidez a la

(38) Borja Martínez, Francisco. Ob. Cit. pág. 11.

(39) Ibidem. pág. 12.

circulación de billetes emitidos por los bancos regionales; sin embargo y desafortunadamente, dicha Institución no pudo lograr sus objetivos y como consecuencia se procedió a su liquidación.

Don Venustiano Carranza "al iniciar su lucha contra el régimen de Huerta, expresa el 24 de septiembre de 1913 en el Salón de Cabildos de Hermosillo, Sonora, que la emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la Nación; afirmando que al triunfo de la Revolución se establecerá el Banco Unico de Emisión". (40)

En 1915 resurge la idea del monopolio por parte del Estado para la emisión de billetes, presentando Don Antonio Manero un proyecto para la creación de dicho banco, el cual dadas las condiciones en que se encontraba el país no prosperó.

"El Congreso Constituyente de Querétaro reunido en enero de 1917 consideró una iniciativa presentada por Rafael Nieto, entonces Subsecretario de Hacienda, que proponía adicionar el artículo 28 Constitucional con una revisión relativa al establecimiento del monopolio de emisión de billetes en favor de un banco único, al ocuparse de este asunto hubo unanimidad en el Congreso sobre este punto".(41)

(40) Borja Martínez, Francisco. Ob. Cit. pág. 14.

(41) Ibidem. pág. 16.



De esta manera, Don Rafael Nieto al defender su iniciativa, propuso asentar simplemente en la Constitución que el banco único debería estar en todo tiempo controlado por el Estado dejando a la legislación reglamentaria el determinar la naturaleza y alcance de tal control. Así el Congreso al aprobar dicha iniciativa establece en el numeral antes indicado el monopolio de emisión de billetes en favor de un sólo banco, el cual sería controlado por el Gobierno Federal.

"La creación de un banco único, tan necesario a la vida económica del país, confrontaba dos problemas fundamentales relacionados entre sí: la escasez de recursos para su fundación y las serias discrepancias de criterio en cuanto a la naturaleza, alcance y características de la intervención pública y privada en su estructura y operaciones". (42)

En el mismo año de 1917, Don Venustiano Carranza envió al Congreso de la Unión un proyecto de ley constitutiva del banco de emisión único, considerándolo como un banco del Estado; sin embargo, éste fue rechazado toda vez que consideraba que el capital para su creación, desarrollo y administración debería integrarse, en parte, del Sector Privado; contrario esto a lo que el Congreso sostenía respecto a que el capital debería de ser íntegramente del Gobierno Federal.

(42) Borja Martínez, Francisco. Ob. Cit. pág.17.

Posteriormente, en el año de 1920, Adolfo de la Huerta convocó a una nueva Comisión la cual estaba encabezada por Carlos Zetina, Juan Zurbarán y Antonio Manero, a efecto de que éstos elaboraran un nuevo proyecto de ley para constituir el banco único. Esta comisión se pronunciaba a favor de un banco público controlado por el Gobierno Federal pero con participación privada, por lo que dicho proyecto no obtuvo resultados positivos ya que el entonces Presidente de la República y el Secretario de Hacienda, Salvador Alvarado, eran de la opinión de que el monopolio de emisión de billetes debería de ser a favor de un banco del Estado, integrado por capital únicamente de éste.

Otra de las iniciativas para el establecimiento de este banco y que por su importancia merece ser mencionada, fue sin duda alguna, el proyecto presentado por Alvaro Obregón quién concebía el establecimiento de ocho bancos de carácter privado con la autorización de emitir billetes, teniendo éstos sólo una duración de diez años. Dicho proyecto no prosperó dado el total rechazo de que fue objeto.

En el mes de enero de 1923, el Congreso de la Unión "autorizó al Ejecutivo para crear el banco único de emisión configurándolo como Sociedad Anónima con mayoría de capital suscrito por el Gobierno Federal; Consejo de Administración designado por los accionistas minoritarios aún cuando presidido por el Secretario de Hacienda quién tendría veto sobre las decisiones principales y reservándose el Gobierno

Federal el derecho, después de un plazo de quince días, de comprarle a los accionistas minoritarios su participación en el capital de la institución". (43)

Para estos efectos se constituyó una Comisión Redactora de la Ley Orgánica del Banco de Emisión, integrándola los señores Manuel Gómez Morín, Antonio Manero y Elías S. A. de Lima; sin embargo, algunos banqueros extranjeros manifestaron su oposición a la elaboración de dicha ley, sosteniendo que esto era un derecho que les correspondía.

Manuel Gómez Morín en colaboración con Alberto J. Pani, quien entonces era el Secretario de Hacienda, elaboraron un plan y pusieron en marcha una serie de medidas con la finalidad de rehabilitar las finanzas públicas obteniendo resultados sumamente satisfactorios como los recursos económicos necesarios para poder establecer, por parte del Estado, el banco único.

Por la gran experiencia en el estudio de los sistemas bancarios, que tenían los señores Manuel Gómez Morín, Fernando Fuentes y Elías S. A. de Lima fueron convocados por el Secretario de Hacienda con el objeto de que elaboraran la ley constitutiva del Banco de México, la cual fue expedida por el General Plutarco Elías Calles el 25 de agosto de 1925.

(43) Borja Martínez, Francisco. Ob. Cit. pág. 21.

TESIS NO DEBE  
DE LA BIBLIOTECA

"La Ley Orgánica del Banco de México, dirimiendo la larga contienda sobre las características que debía tener la Institución, configura a éste como una Sociedad Anónima, en la que el Estado debía tener en todo tiempo mayoría en el capital y en el Consejo de Administración así como a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público el veto sobre las decisiones principales". (44)

En tales circunstancias "días después de expedirse la Ley Orgánica, Calles acompañado de los Presidentes de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados del cuerpo diplomático y de altos funcionarios de su Gobierno inauguró la Institución que temporalmente quedó ubicada en el edificio del Banco de Londres, para pasar en 1927 a ocupar el inmueble que conserva hasta la fecha". (45)

De esta manera fue como quedó finalmente establecido el Banco de México.

(44) Borja Martínez, Francisco. Ob. Cit. pág. 24

(45) *Ibidem*.

## 2. NATURALEZA JURIDICA

Diversos fueron los proyectos en donde se analizaron las características, funciones, finalidades y naturaleza jurídica del banco único de emisión.

Ya mencionado en el punto anterior, el Banco de México nace como una sociedad anónima, iniciándose así una gran empresa con intervención de particulares y del Gobierno Federal el cual era el accionista mayoritario asegurando de esta manera, las finalidades políticas y económicas propias de la rectoría del Estado.

El Banco de México, como sociedad anónima se encontraba inscrito en el Registro Público de Comercio y se regía por las normas establecidas en la Ley de Sociedades Mercantiles; específicamente por los preceptos jurídicos aplicables a dichas sociedades.

De acuerdo al ordenamiento legal antes invocado, el Banco de México, S.A., tenía las siguientes características:

- a). Personalidad jurídica
- b). Patrimonio propio
- c). Capacidad jurídica
- d). Denominación
- e). Domicilio
- f). Nacionalidad

Así fue como quedó integrado jurídicamente dicho Banco

en donde el principal accionista fue el Gobierno Federal.

En el año de 1982, a través del Decreto por el que se estableció la nacionalización de la banca privada, dictado por el Licenciado José López-Portillo, entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Banco de México, S.A. dejó de ser una sociedad anónima por lo que, ahora, el cien por ciento de las acciones correspondían al Gobierno Federal.

Con estos cambios, el Banco de México sale de la esfera del Derecho Privado y es colocado dentro del Derecho Público; para tal efecto se efectúan diversos cambios en su Ley Orgánica, estableciéndose el 31 de diciembre de 1982, por Decreto Presidencial, la reforma en el sentido de que el Banco de México tendría el carácter de organismo público descentralizado del Gobierno Federal con personalidad y patrimonio propios, conservándose la denominación de Banco de México; sin embargo, más tarde, esta ley sería abrogada para darle cabida a un nuevo ordenamiento jurídico el cual debería ser acorde a la situación económica y jurídica en la que se encontraba el país.

El 31 de diciembre de 1984, el Ejecutivo Federal promulgó una Nueva Ley Orgánica del Banco de México en donde se estableció que ésta sería reglamentaria de los artículos 28 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuya principal función

sería la de regular al organismo público descentralizado del Gobierno Federal denominado Banco de México.

Cabe señalar que la Ley Federal de Entidades Paraestatales define en su artículo 14 que: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Federal y cuyo objeto sea:

- I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II.- La prestación de un servicio público o social; o
- III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social". (46)

En base a esto, queda establecida la naturaleza jurídica que contempla a un organismo descentralizado.

Es importante mencionar que la Ley Federal de Entidades Paraestatales no se aplica ni es reglamentaria del Banco de México ya que éste cuenta con su propia legislación.

Asimismo, este banco obra en nombre y por cuenta de un patrimonio especial del Estado cuyas funciones se encuentran vigiladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(46) LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. Tomado de Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, 1989. pág. 62.

De acuerdo con su naturaleza jurídica, el Banco de México actualmente cuenta con las siguientes características:

a) Fue creado por un Acto Legislativo; es decir, el Banco de México fue transformado de sociedad anónima a organismo público descentralizado, por Decreto del 31 de diciembre de 1982 como consecuencia lógica de la nacionalización bancaria.

b) Tiene un régimen jurídico propio; esto significa que cuenta con su propia legislación, que básicamente es la misma con la que contaba desde 1925, sólo que ahora con la nueva ley del 31 de diciembre de 1984, dicho organismo cuenta con mayores atribuciones en materia de control de cambios.

c) Cuenta con personalidad jurídica propia, la cual le fue otorgada por Decreto Presidencial y posteriormente establecida en su Ley Orgánica, misma que regula y contempla la vida jurídica del Banco de México como organismo público descentralizado.

d) Tiene patrimonio propio, ya que el Gobierno Federal le asigna un presupuesto para el ejercicio de sus funciones, y

e) Su objeto o principales funciones consisten en la emisión de moneda, en la regulación de ésta y circulación de la misma; operar como banco de reserva con las instituciones de crédito; regular la circulación monetaria; los cambios sobre el exterior y las tasas de interés; encargarse del



servicio de tesorería del Gobierno Federal; fijar el o los tipos de cambio respecto a las divisas y moneda extranjera, etc.

### 3. LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO

Como ya apuntamos, el 31 de diciembre de 1984, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la actual Ley Orgánica de Banco de México, la cual es reglamentaria de los artículos 28 y 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta se compone de 41 artículos, divididos en seis capítulos, más cinco artículos transitorios.

El Capítulo Primero, intitulado Finalidades y Funciones, mismo que se encuentra integrado por 2 artículos en los cuales se establece que esta ley es reglamentaria de los artículos constitucionales ya mencionados y que su finalidad es la de regular al Banco de México el cual es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; asimismo, señala sus finalidades y el domicilio de dicho organismo apuntando también las funciones que deberá realizar de acuerdo con los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, concordando con los objetivos de la Política Monetaria y Crediticia que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Titulado Emisión y Circulación Monetaria, el Capítulo Segundo se compone de 3 artículos de los cuales se

desprende la facultad exclusiva con la que cuenta el Banco de México para emitir billetes y acuñar moneda metálica, así como los requisitos que deberán tener dichos billetes. El último artículo de este Capítulo señala la obligación que el Banco de México tiene directamente o a través de corresponsales de cambiar a la vista los billetes o monedas metálicas de las denominaciones solicitadas y en caso de no tenerlas, deberá canjearlas por las que tenga más próximas a las demandadas.

El Capítulo Tercero, reviste sin duda alguna, una gran importancia para este trabajo, ya que establece diversas disposiciones legales aplicables al control de cambios, por lo cual, de los 16 artículos que integran este Capítulo denominado Regulación Crediticia y Cambiaria, analizaremos únicamente a 8 de ellos.

Este Capítulo comprende los artículos del 6 al 21, y del primero de ellos se desprende que el Banco de México, en el desempeño de sus funciones, puede realizar diversas operaciones como la de recibir depósitos bancarios en moneda extranjera, convirtiéndose así en el único banco que puede realizar esta operación. Otra facultad es la de emitir bonos de regulación monetaria, los cuales funcionarán como títulos de crédito al portador pudiendo generar o no intereses, además, dichos bonos tendrán también las características que al emitirlos señale el banco, el cual podrá ordenar que éstos se mantengan depositados bajo su

administración. Este numeral, también faculta al Banco de México para celebrar todo tipo de operaciones con divisas.

Independientemente de estas facultades, el Banco de México tiene la autorización para realizar todos los actos que le sean conexos o consecuencias de los que le son expresamente permitidos.

El artículo 11 apunta la obligación que el banco tiene de contar con una reserva de activos internacionales con la finalidad de que se compense el desequilibrio entre los ingresos y los egresos de divisas que tiene el país, propiciando con esto operaciones internacionales que contribuyan a un mejor desarrollo económico del país.

El artículo 12 señala que la reserva a que hace mención el artículo anterior se integrará con la posición neta de divisas, oro y plata que sean propiedad del banco, las cuales, deberán estar libres de gravamen y su disponibilidad no deberá tener ninguna restricción.

El siguiente artículo señala lo que para efectos de esta ley comprende el término divisas, así como cuales de éstas pueden formar parte de la reserva que analizamos en los dos numerales que anteceden.

Otro artículo relacionado con el control de cambios y ubicado dentro de este Capítulo es el 18, el cual señala que el Banco de México será el que establezca el o los tipos de

cambio a que debe calcularse la equivalencia de la moneda nacional para solventar obligaciones contraídas dentro o fuera del país, en moneda extranjera y pagaderas en territorio mexicano, facultándolo también para fijar el relativo al cambio de moneda nacional por divisas en la República Mexicana.

El artículo 19 otorga facultades al Ejecutivo Federal para poder expedir decretos sobre control de cambios a efecto de tomar una serie de medidas tales como prohibir o restringir las importaciones, exportaciones y el comercio de divisas dentro del territorio nacional, la importación y exportación de moneda nacional, y señalar los requisitos y las obligaciones necesarias para usar o aplicar las divisas que quedan comprendidas en actividades señaladas en el control de cambios.

Asimismo, este numeral faculta al Banco de México para que de acuerdo a los decretos mencionados en el párrafo anterior y a las disposiciones complementarias que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aplique dicho control y establezca los términos y condiciones que tanto las instituciones de crédito como las empresas que tengan por objeto principal la intermediación financiera y las casas de cambio deban intervenir, cuando sea necesario, en el funcionamiento de dicho control.

También se establece que durante la vigencia de

los decretos de control de cambios que mencionamos en los dos últimos párrafos, operará un Comité Técnico de Control de Cambios el cual estará integrado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, del Banco de México y del Instituto Mexicano de Comercio Exterior; (Es muy criticable que en esta Ley que se encuentra en vigor, se mencione al Instituto Mexicano de Comercio Exterior, puesto que éste según Decreto de fecha 6 de diciembre de 1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de diciembre de 1985 dejó de tener existencia legal, con lo que se pone en evidencia que la ley en comento no ha sido actualizada en torno a la precisión aquí consignada). El secretario de dicho Comité será nombrado por el Banco de México.

Las funciones que tiene encomendadas el Comité Técnico de Control de Cambios se resumen en este numeral en cuatro incisos:

- a) Actuar como un órgano de consulta en todo lo relacionado al control de cambios.
- b) Cuando sea necesario, recomendar a las autoridades competentes la expedición de disposiciones aplicables al control de cambios.
- c) Autorizar los términos y condiciones particulares necesarias para el cumplimiento de obligaciones impuestas por el control de cambios, pero viendo la posibilidad de que éstas puedan ser concedidas a

todas las personas que se encuentren en el mismo supuesto; y,

- d) Todas las demás que señalen las disposiciones complementarias.

De las facultades que hubiese ejercido el Ejecutivo, informará al Congreso de la Unión a más tardar el día quince de noviembre de cada año.

Es en este artículo donde se fijan las sanciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aplicará a quienes infrinjan el régimen de control de cambios, las cuales deberán estar fundadas y motivadas tal y como lo establece el artículo 16 de la Carta Magna, apuntando que en contra de estas resoluciones administrativas procederá el recurso de revocación señalado en el Código Fiscal de la Federación y que su interposición, sustanciación y resolución deberá ser de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento legal antes mencionado.

Este recurso deberá iniciarse antes de la interposición de cualquier otro medio de defensa legal. En contra de dicha resolución administrativa procederá, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el juicio de correspondiente.

El artículo 20 establece que las instituciones de crédito deberán ajustar sus operaciones de divisas, oro y plata a las reglas que dicte el Banco de México, el cual tendrá preferencia sobre cualquier otra persona, en igualdad

de condiciones.

Todas las disposiciones que en divisas, oro y plata tengan en exceso las instituciones, deberán ser depositadas en su totalidad en el Banco de México el cual, en el caso de que alguna de éstas no lo hiciese, podrá imponerle una sanción de hasta seis meses de suspensión en todas o en algunas de sus operaciones con divisas, oro y plata.

Por último, en este capítulo, el artículo 21 apunta la obligación que las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, que no tengan el carácter de intermediarias financieras, tienen de mantener sus divisas y de operar con las mismas, debiendo informar al Banco de México de las operaciones que realicen con las mismas y en caso de venta de éstas, deberán hacerlo al mismo Banco.

Compuesto de 10 artículos y nominado Organización, Gobierno y Vigilancia, el Capítulo Cuarto indica la forma en que se dividirán las funciones encomendadas al banco; menciona el ámbito de competencia de la Junta de Gobierno, de la Comisión de Crédito y Cambios y del Director General, quienes son las tres partes que forman al Banco de México; señala la forma en que se integrará la Junta de Gobierno así como sus facultades; la integración de la Comisión de Crédito y Cambios y sus facultades, de las cuales son trascendentales para nuestro trabajo las siguientes: Esta Comisión es la encargada de determinar los criterios a que el banco debe apegarse en la



realización de sus operaciones de mercado, con los fines de regulación crediticia y cambiaria; asimismo, es facultad de dicha Comisión determinar los montos, plazos, rendimientos y condiciones de colocación, así como señalar las características que deban tener los bonos de regulación monetaria, que como ya apuntamos anteriormente, es facultad exclusiva del Banco de México la emisión de éstos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 del Capítulo Tercero de esta ley.

También es facultad de esta Comisión fijar los criterios a que debe sujetarse el Banco de México en el ejercicio de las facultades concedidas por las leyes para regular las operaciones con divisas, oro y plata; establecer normas para la determinación de el o los tipos de cambio, que de acuerdo con las disposiciones aplicables sean de la competencia de este banco; y por último, señalar las directrices para fijar el monto, valuación y composición de la reserva de activos internacionales.

En otro artículo, se señala que el Director General del Banco de México será nombrado por el Presidente de la República y menciona los requisitos que éste debe reunir, la competencia y sus funciones.

Los dos últimos numerales de este capítulo establecen la facultad del banco para contar con Consejos Regionales, los cuales tendrán funciones de consulta; la facultad del Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, de

designar un comisario y un auditor externo para vigilar y checar el funcionamiento de dicho banco.

El Capítulo V se integra de 4 artículos y es titulado Reservas, Fondos y Remanentes de Operación.

Aquí se establece la obligación del Banco de México de constituir las reservas y fondos necesarios para el buen funcionamiento de la regulación monetaria, crediticia y cambiaria a efecto de cubrir pérdidas eventuales y para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones.

Se señala que el ejercicio financiero será del primero de enero al treinta y uno de diciembre de cada año así como la obligación de publicar el balance de fin de ejercicio.

Disposiciones Generales es el título del Capítulo VI el cual se compone de 6 artículos en los cuales se exponen algunas facultades y prohibiciones para el banco; la aplicación de las disposiciones relativas al secreto bancario para el banco, para sus funcionarios y sus empleados; la regulación de las relaciones laborales entre el Banco de México y sus trabajadores conforme a lo dispuesto en la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su ley reglamentaria, la aplicación de otros ordenamientos legales supletoriamente a esta ley, en el orden que se apuntan.

Respecto a los transitorios, éstos establecen lo siguiente: que la presente ley entrará en vigor a partir del día primero de enero de 1985; que dentro de los ciento ochenta días posteriores al inicio de vigencia, el Banco de México deberá expedir las disposiciones relativas al depósito obligatorio y a la canalización selectiva que indican los artículos 15 y 16; que el banco podrá seguir desempeñando el cargo de fiduciario; que los fondos existentes formarán el patrimonio de la institución; y por último, abroga la Ley Orgánica del Banco de México de fecha 26 de abril de 1941.

Después de este análisis, podemos decir que dada la necesidad de ampliar las facultades del Banco de México, especialmente en la materia de control de cambios, de renovar la integración y competencia de sus órganos internos de gobierno y de actualizar sus funciones, se expidió una nueva Ley Orgánica de dicho Organismo resultando esto mejor que el reformar la ley que ahora se abrogaba. Esta nueva ley otorga mayores facultades al banco a efecto de que pueda expedir diversas disposiciones aplicables al control de cambios, confirmándole la facultad exclusiva para determinar el o los tipos de cambio aplicables en el país.

Independientemente de esta, en dicho ordenamiento legal encontramos una serie de facultades exclusivas para el Banco de México referentes a la aplicación del control de cambios; sin embargo, también es cierto que algunas, como la emisión de bonos de regulación monetaria, no pasaron de ser:

simple teoria ya que dichos titulos de crédito nunca operaron.

#### 4. FACULTADES DEL BANCO DE MEXICO EN MATERIA DE CONTROL DE CAMBIOS

Sin duda alguna, el Banco de México es quien se encuentra investido de mayores facultades en materia de control de cambios; esto obedece a que dicho Organismo desempeña en gran parte las actividades económicas y financieras del país. Por lo tanto, dada su naturaleza, acertadamente en diversos ordenamientos jurídicos se le han conferido facultades tales como las de: emisión de billetes, acuñación de moneda, la regulación de la emisión y circulación de éstas, la de banca central, la de fiduciario en diversos fideicomisos, y las que en materia de control de cambios señalamos a continuación.

Primeramente, encontramos que la Ley Monetaria en su artículo 8o., faculta al Banco de México para que de acuerdo a lo establecido en su Ley Orgánica, determine el tipo de cambio.

Por otra parte, el Decreto de control de cambios, en su artículo 2o., inciso a), lo faculta para que pueda opinar respecto a la posible exención de mercancías que se encuentran señaladas para operar con el control de cambios, a fin de que éstas se ubiquen en el mercado libre.

El artículo 3o. lo faculta para indicar cuales son las monedas extranjeras que tendrán total convertibilidad y transferibilidad con las divisas, a efecto de considerarlas

como tales.

Es facultad del Banco de México establecer los procedimientos, plazos y demás requisitos a los que deban sujetarse tanto la compra como la venta de divisas que por su finalidad se encuentren dentro del mercado controlado; esto según lo establecido en el segundo párrafo del artículo 110. de dicho Decreto.

Las obligaciones en moneda extranjera contraídas dentro o fuera del territorio nacional y pagaderas en la República, deberán hacerse en moneda nacional de acuerdo al tipo de cambio aplicable al día en que se celebre la operación; sin embargo, de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 120. de Decreto de control de cambios, el Banco de México se encuentra facultado para autorizar, en algunas casos, que estas obligaciones sean pagadas en divisas.

Son éstas, en resumen, las principales facultades que de acuerdo al Decreto de control de cambios, posee el Banco de México.

Es en la Ley Orgánica de dicha Institución en donde se encuentran consagradas la mayoría de facultades asignadas a dicho banco en relación al control de cambios y entre las principales destacan por su importancia las siguientes:

Recibir depósitos bancarios en moneda extranjera, convirtiéndola así en la única institución que puede aceptar

dichos depósitos; esto de acuerdo a lo establecido en el artículo 6o.,fracción II, de dicha ley.

Emitir los bonos de regulación monetaria, que son títulos de crédito al portador, denominados en moneda nacional o extranjera, los cuales pueden estipular o no intereses y deberán permanecer depositados en dicho banco siempre que así lo determine; esto con fundamento en la fracción III del numeral y ordenamiento jurídico mencionado en el párrafo que antecede.

La fracción X, por su parte, faculta a este banco para que realice los pagos o cobros que el Gobierno Federal tenga en el extranjero.

La facultad para celebrar todo tipo de operaciones con divisas, le es otorgada por la fracción XII del numeral y Decreto mencionado anteriormente.

El artículo 11o., establece que el Banco de México tiene facultad para contar con una reserva de activos internacionales, con lo cual podrá tener mayores elementos para fijar el o los tipos de cambio y compensar la entrada y salida de divisas en el país. Recordando lo analizado en otro punto de este trabajo, nos damos cuenta que este artículo tiene una íntima relación con uno de los principales motivos y fines por los cuales se estableció el control generalizado de cambios, ya que precisamente la fuga desconsiderable de divisas hacia el extranjero y la

imposibilidad de visualizar la cantidad de divisas con las que contaba el país hicieron menester su aplicación. Ahora el Banco de México es el facultado para contar con esta reserva y así poder controlar estas situaciones.

El determinar el o los tipos de cambio al que debe calcularse la equivalencia de la moneda nacional a efecto de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en moneda extranjera dentro o fuera del territorio nacional y pagaderas en el mismo, es otra facultad de este banco, consagrada en el artículo 18 de su Ley Orgánica.

Es también el Banco de México, de acuerdo a este artículo, el facultado para aplicar los decretos de control de cambios y para establecer los términos y condiciones en que las instituciones de crédito, casas de cambio y las demás empresas que tengan por objetivo principal la intermediación financiera; deban intervenir; asimismo, este numeral autoriza a dicho banco para que pueda tener participación directa en el Comité Técnico de Control de Cambios.

El artículo 20 lo faculta para expedir reglas, con la finalidad de ajustar las operaciones que con divisas realicen las instituciones de crédito; sin embargo, el Banco de México tendrá preferencia en igualdad de condiciones sobre la mismas.

Otro párrafo de este numeral señala las facultades de



dicho banco para imponer sanciones a las instituciones de crédito que no cumplan con la obligación de depositar en el banco central las cantidades que tengan en exceso de divisas, pudiendo consistir su pena en una suspensión de hasta seis meses en algunas o todas sus operaciones de divisas, oro y plata.

También es facultad de dicho banco el establecer las normas, orientaciones y políticas que las dependencias y entidades de la Administración Pública, cuyo objetivo principal no es el de la intermediación financiera, deben observar respecto a sus operaciones con divisas.

La fracción I del artículo 27 de la citada ley, le confiere facultades para determinar los criterios para llevar a cabo sus operaciones de mercado con los fines de regulación cambiaria.

La fracción II lo autoriza para establecer la forma en que deben operar los bonos de regulación monetaria; y por último, la fracción VII, lo faculta para fijar los criterios a seguir por el mismo banco en lo relativo a la facultad de regular las operaciones con divisas.

Con fundamento en estas facultades, el Banco de México ha expedido diversas disposiciones aplicables al control de cambios, un sinnúmero de circulares y télex-circulares a efecto de dar el debido cumplimiento y operación al Decreto de Control de Cambios.

## C A P I T U L O   I V

### ANALISIS OBJETIVO DEL DECRETO DE CONTROL DE CAMBIOS EN VIGOR

1. NATURALEZA JURIDICA
2. EXPOSICION DE MOTIVOS DE SU EXPEDICION
3. ANALISIS DE LAS REGLAS COMPLEMENTARIAS  
DEL CONTROL DE CAMBIOS
4. EXAMEN DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION  
XVIII DEL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
5. OPINION PERSONAL DEL SUSTENTANTE RESPECTO AL  
CONTROL DE CAMBIOS COMO CARGA ECONOMICA AL  
PARTICULAR Y COMO BENEFICIO ECONOMICO PARA EL  
MISMO

## CAPITULO IV

### ANALISIS OBJETIVO DEL DECRETO DE CONTROL DE CAMBIOS EN VIGOR

#### 1. NATURALEZA JURIDICA

El día 13 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Control de Cambios para entrar en vigor a partir del día 20 del mismo mes y año, siendo actualmente un sistema vigente.

Con esto se estableció, en el territorio nacional, un nuevo régimen jurídico en materia de control de cambios, abrogándose el Decreto que estableció el control generalizado de cambios, así como todas las reglas y circulares expedidas en base a éste y por consecuencia, se derogaron todas las demás disposiciones que se opusieron al Decreto en análisis.

La imposibilidad práctica y el elevado costo administrativo, así como los dilatados procedimientos burocráticos que implicaba tener un sistema generalizado de cambios, el cual abarcaba numerosas actividades, hicieron menester su desaparición; sin embargo, la necesidad de captar el mayor número de divisas a efecto de solucionar la crisis económica que atravesaba el país originaron la implantación de un nuevo sistema.

Las causas y circunstancias que dieron origen a la implantación de un nuevo sistema de control de cambios fueron mencionadas en la exposición de motivos del Decreto por el cual se estableció éste. Para Leonel Pereznieto Castro y Salvador Rocha Díaz, dichos motivos se resumen en tres:

- "a) Que existe conciencia en el sentido de que el régimen de control de cambios anterior, fue producto de circunstancias perfectamente definidas y por tanto debía cambiar por un nuevo sistema más simple, flexible y ágil.
- b) Que debido a la complejidad de un sistema de control de cambios extendido y lo que representa en su costo de operación es necesario reducirlo sólo en aquellos sectores en donde exista mayor interés por parte del Estado, y
- c) Se define un régimen específico para las obligaciones denominadas en moneda extranjera".(47)

Si bien es cierto que éstos fueron los motivos de mayor importancia para abrogar el régimen anterior y establecer el sistema actual, también es cierto que la ineficacia y obstaculización que desde un principio caracterizaron a éste

(47) Pereznieto Castro, Leonel y Salvador Rocha Díaz. Ob. Cit.. págs. 13 y 14.

influyeron para su desaparición.

En relación a los principios básicos sustantivos del actual régimen de control de cambios tenemos que éste:

- Establece un doble mercado de divisas, el libre y el controlado, los cuales funcionan simultáneamente convirtiéndolo en un sistema mixto o dual, dado el caso que en él se establecen disposiciones prohibitivas y permisivas.

- El mercado controlado comprende solamente a los sectores de mayor importancia para el Estado. Únicamente se encuentran en este mercado los conceptos establecidos en el artículo segundo del Decreto en análisis.

- Por consecuencia y exclusión, todos los conceptos que no se ubican dentro del mercado controlado, operarán en el libre.

Este sistema se encuentra lo suficientemente regulado ya que desde su implantación, el día trece de diciembre de 1982 a la fecha, se han expedido diversas disposiciones aplicables a éste logrando tener de esta manera un basto cuerpo jurídico que lo regula.

Por su naturaleza, el control de cambios tiene íntima relación con diversas materias tales como la de comercio, la monetaria, la económica y muy especialmente con las finanzas públicas.

Para diversos autores, este sistema puede ubicarse dentro del comercio: "(Del lat. commercium; de cum, con, y merx, mercis, mercancía.) m. Operación que se hace comprando, vendiendo o permutando géneros". (48)

Esto obedece a que dentro del control de cambios se realizan diversas operaciones de compraventa y para estos autores ello es suficiente para ubicarlo dentro del comercio.

En cuanto a la relación existente con la materia monetaria, ésta obedece a que en ambos casos la moneda es un elemento fundamental, por lo cual algunos autores consideran que el sistema de control de cambios encuadra dentro de esta materia.

" En el caso específico del establecimiento de un control de cambios, concurren por lo general dos factores principales: una coyuntura económica que provoca una amplia serie de consecuencias en un país determinado seguida de la necesidad de definir una cierta política que ayude o contribuya a resolver la mayoría o algunas de las consecuencias económicas producidas. Segundo, derivado de esa coyuntura económica, un estado de apremio para refrenar el deterioro de la balanza de pagos". (49)

(48) DICCIONARIO ENCICLOPEDIA SALVAT. Tomo III. Barcelona. 1988. pág. 821.

(49) Pereznielo Castro, Leonel y Salvador Rocha Díaz. Ob. Cit.. pág. 4.

Con esto queda clara la relación que existe entre el control de cambios y la economía; es decir, como consecuencia de diversos males que atacan a ésta, se toma como remedio para tratar de sanarla, la implantación de un sistema de control de cambios; el cual, de ninguna manera se encuentra ubicado dentro de la economía sino simplemente es un medio para mejorarla.

La ubicación del control de cambios dentro de las finanzas públicas, obedece a que éste: "tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas".  
(50)

Es precisamente el control de cambios un instrumento que el Estado estableció con la finalidad de procurar la obtención de divisas las cuales pueden ser consideradas como riquezas materiales necesarias para la vida y el funcionamiento del país; así como la regulación de las mismas.

Para Harley Leits Lutz, "la palabra finanzas significa todo lo que tiene relación con la moneda o con transacciones. El recibo, uso o pago de moneda es elemento

(50) Flores Zavala, Ernesto. ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS. México, 1988. pág. 10.

común en todas las diversas aplicaciones de la palabra finanzas. Cubrir las necesidades de los Estados modernos requiere el uso de la moneda como medio por lo que la expresión <<finanzas públicas>> está de acuerdo con el uso general. Finanzas públicas, es la ciencia del manejo de las finanzas gubernamentales". (51)

Con lo apuntado anteriormente no queda duda alguna de que el sistema de control de cambios es un instrumento de las finanzas públicas, la cual, de acuerdo con el licenciado Gabino Fraga, es una de las materias que integran al Derecho Administrativo, que : " regulará . . . b) Los medios patrimoniales y financieros que la Administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación". (52)

Sin embargo, es el mismo profesor el que da pauta para que estas actividades se encuadren dentro de un régimen Jurídico homogéneo; y es precisamente el Derecho Financiero Público o Derecho Fiscal el encargado de regular dicha ciencia, tal y como lo sostiene Ernesto Flores Zavala al apuntar que "El Derecho Financiero Público o Derecho Fiscal, es una rama autónoma del derecho Administrativo, que estudia las normas legales que rigen a la actividad financiera del

(51) Flores Zavala, Ernesto. Ob. Cit.. pág 10.

(52) Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. México, 1988. pág. 93.



Estado o de otro poder público". (53)

Después de este análisis podemos concluir que el sistema de control de cambios es un instrumento de las finanzas públicas, las cuales se encuentran ubicadas dentro del Derecho Financiero Público.

(53) Flores Zavala, Ernesto. Ob. Cit.. p4g. 11.

## 2. EXPOSICION DE MOTIVOS DE SU EXPEDICION

Por la importancia que guarda el sistema de control de cambios en nuestro país, es conveniente observar los motivos por los cuales se implantó dicho régimen, los cuales se encuentran plasmados en la exposición de motivos del Decreto por medio del cual se estableció el actual control de cambios.

El primero de los motivos apunta, en base a lo ya manifestado en el Decreto generalizado de control de cambios la necesidad de ir modificando este sistema de acuerdo a las particularidades del país y a la evolución de la economía y es así como ahora, se abrogaba este régimen y se implantaba uno nuevo, el cual era más acorde a la situación en que se encontraba la nación.

Otro motivo fue la conveniencia de tener un control de cambios lo más simple posible y lo menos obstaculizador de las transacciones internacionales a fin de lograr un mejor desarrollo económico, a pesar de que con ello no se atendieran todas las circunstancias o actividades comerciales aplicándose solamente en las áreas estratégicas.

La violación masiva de las disposiciones que ahora se abrogaban también fueron motivo para cambiar ese sistema, tratando de implantar un régimen más flexible y por consecuencia evitar tantas infracciones.

Fueron también motivos de expedición del Decreto en análisis, el nacimiento del mercado negro de divisas, el alto costo administrativo y la imposibilidad práctica que implicaba sostener un control de cambios en diversas áreas que por su naturaleza no necesitaban de éste.

La inseguridad de los viajeros del extranjero y las molestias que a éstos se les causaban, fue otro motivo para cambiar de régimen a efecto de proteger y conservar la industria turística tan importante para México. Así fue como en el Decreto de control de cambios se establecieron mayores seguridades, eliminando las molestias para los turistas.

Ahora bien, en esta exposición de motivos observamos que, lo que muchos estudiosos de la materia consideraban como una causa por la cual sería imposible mantener un control de cambios en el país, era la relativa a las zonas fronterizas, especialmente la abundante frontera con los Estados Unidos de América, en las que existen grandes concentraciones humanas que tienen una economía muy integrada a la del país fronterizo que impedía tener vigente un sistema de control de cambios y más aún si el mismo fuese rígido.

Otro motivo fue la necesidad de aumentar y apoyar ilimitadamente las exportaciones de las pequeñas y medianas industrias, liberándolas de obstáculos innecesarios y motivándolas con una conveniente rentabilidad por el

desarrollo de dicha actividad.

La canalización de divisas hacia usos prioritarios, a efecto de obtener un mejor equilibrio interno del país y con ello una economía positiva, así como la promoción del buen nombre de México en los mercados internacionales de capital y las negociaciones conducentes a la reestructuración de la deuda externa, la cual será pagada en parte con los ingresos de divisas controlables, y la conveniencia de proteger las transacciones internacionales más importantes para el funcionamiento del aparato productivo contra los movimientos violentos de tipos de cambio; así como la conveniencia de proteger contra los riesgos cambiarios todos los ingresos de divisas que tengan los diversos exportadores que sean requeridos en el extranjero para cumplir sus obligaciones en moneda extranjera; fueron otros de los motivos para establecer este sistema.

Otro más, fue el que los tipos de cambio respondieran a las realidades económicas, aún cuando esto implicara una elevación considerable respecto a los niveles anteriores, ya que en materia cambiaria el efecto inflacionario lo produce la escasez de divisas.

Como penúltimo motivo de exposición, se apuntó la inevitable defensa para las empresas en contra de las pérdidas cambiarias inmediatas originadas por adeudos anteriores, ya que esto podría ocasionar graves problemas

como el de desempleo, bajas en la producción, etc.

Por último, se expuso la necesidad de analizar cuidadosamente las circunstancias anteriores y actuales en que fueron contraídas las obligaciones en moneda extranjera y pagaderas en el país, a efecto de fijar el tipo de cambio que se aplicaría en este caso, debiéndose tomar en consideración las pérdidas y ganancias cambiarias, tanto para los deudores como para los acreedores.

Es notorio que los motivos de exposición del Decreto en análisis son sumamente diferentes a los que se apuntaron cuando se estableció el control generalizado de cambios; esto obedeció a que la política cambiaria de la nueva administración buscó reordenar el mercado y agilizar su operación. No obstante lo anterior, la difícil situación del mercado crediticio internacional y la escasez de reservas, de divisas en el país, impidieron liberar totalmente al mercado de divisas; por lo cual, sólo fue posible implantar un sistema menos rígido y más flexible.

### 3. ANALISIS DE LAS REGLAS COMPLEMENTARIAS DE CONTROL DE CAMBIOS

El día 20 de diciembre de 1982 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Reglas Complementarias de Control Aplicables a la Exportación, para entrar en vigor el mismo día de su publicación, con la finalidad de obtener un mejor funcionamiento en la aplicación del sistema de control de cambios.

En estas reglas, se establecieron los plazos y términos a que deberían sujetarse las ventas de divisas, derivadas de las exportaciones, a las instituciones de crédito.

Posteriormente, el día 4 de marzo de 1983 se publicaron en el mismo Diario las Reglas Complementarias de Control de Cambios Aplicables al Uso y Transferencia de Divisas Generadas por la Exportación de Mercancías, con la finalidad de conceder mayores facilidades a las empresas exportadoras respecto a las importaciones indispensables para el desempeño de sus actividades, acelerando así su producción y repercutiendo con resultados positivos en la economía nacional; asimismo, se les concedió el derecho de poder usar y transferir las divisas que obtuvieran de sus exportaciones. También se permitió a dichas empresas, aplicar el producto de sus exportaciones a pago de conceptos del mercado controlado, tales como los gastos asociados a la importación y exportación de mercancías.

Con fecha 3 de febrero de 1984, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las Reglas Complementarias de Control de Cambios Aplicables a la Exportación, expedidas conjuntamente por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, la de Comercio y Fomento Industrial y el Banco de México, para entrar en vigor a partir del día primero de marzo del mismo año, abrogando éstas las Aplicables al Uso y Transferencia de Divisas Generadas por la Exportación de Mercancías.

Las causas de expedición de las referidas reglas fueron entre otras las siguientes: El aumento en la cantidad de divisas derivadas del incremento de exportaciones, lo cual fortalecía notablemente el desarrollo de la economía nacional; proporcionar mayores facilidades a los exportadores que debían vender las divisas obtenidas de las exportaciones a las instituciones de crédito del país al tipo de cambio controlado, a efecto de no entorpecer esta actividad; compilar las diversas Reglas Complementarias aplicables al Control de Cambios juntamente con sus reformas en un sólo documento; y, dar a las empresas exportadoras las máximas facilidades para el desempeño de sus actividades.

El referido instrumento estaba integrado por 23 reglas más dos en el Capítulo de Transitorias y en resumen, tenemos que éstas ampliaban el plazo para la venta de divisas derivadas de la exportación de mercancías, autorizando la aplicación del cien por ciento de las divisas obtenidas a

partir de la fecha de vigencia, al pago de los adeudos registrados en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a favor de proveedores extranjeros, contraídas con anterioridad al 20 de diciembre de 1982.

Con la finalidad de seleccionar al sector pesquero los servicios especializados del Banco Nacional Pesquero y Portuario y de tener un mejor control cambiario de las divisas provenientes de esta actividad, el día 11 de marzo de 1983 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las Reglas Complementarias de Control de Cambios para el Sector Pesquero, expedidas conjuntamente y a petición de la Secretaría de Pesca, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y el Banco de México, las cuales iniciaron su vigencia el día siguiente al de su publicación.

El día 31 de diciembre de 1982 aparecieron publicadas en el citado Diario, las Reglas Complementarias de Control de Cambios Aplicables a la Importación; expedidas por las Secretarías de Comercio y de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México; con la finalidad de fijar el procedimiento a través del cual los interesados podían obtener permisos de importación y de divisas al tipo de cambio controlado para pagar las mercancías importadas, comprendidas dentro de las fracciones arancelarias apuntadas en dichas Reglas.



Dadas las condiciones económicas del país y la forma en que operaban las importaciones, el día 23 de abril de 1984 se publicaron en el multicitado Diario, unas nuevas Reglas Aplicables a la Importación, las cuales eliminaron al permiso de importación como instrumento para la adquisición y deducción de divisas, estableciendo un sistema para el pago de las importaciones que requirieran de anticipos y de las que efectuaran cargo a los financiamientos del exterior.

Las Reglas Complementarias de Control de Cambios para Empresas Maquiladoras, expedidas por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México a propuesta de la Secretaría de Comercio, publicadas el día 11 de abril de 1983, exceptúan del mercado controlado de divisas las exportaciones de mercancías que realicen las empresas maquiladoras registradas en la Secretaría de Comercio; y regulan la obligación que tienen tales empresas de vender sus divisas en las instituciones de crédito del país al tipo de cambio controlado que rija el día en que se realicen dichas operaciones por el equivalente total en moneda nacional al que asciendan los conceptos apuntados en el inciso b) del artículo 2o. del Decreto de Control de Cambios.

Como complemento a las diversas disposiciones aplicables al control de cambios, se publicaron en diversos diarios de circulación nacional los programas de ventas de divisas para aquellas personas que tuvieran adeudos en el

exterior, con la finalidad de que éstos liquidaran sus compromisos con los proveedores del extranjero. Dichos programas estuvieron bajo la administración del Banco de México a través del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA). Es importante apuntar que el tipo de cambio que rigió en esas operaciones fue el controlado.

Por otra parte y dada la necesidad que la planta productiva del país tenía de controlar con tecnología actualizada y a efecto de bloquear el avance inflacionario, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la proposición que le hiciera el Banco de México, incorporó al mercado controlado de divisas, los pagos al extranjero que debían efectuar los residentes en el país con motivo de actos jurídicos que surtieran sus efectos en territorio nacional. A fin de controlar la venta de divisas necesarias para cubrir los pagos correspondientes a este concepto, se establecieron las Reglas Complementarias de Control de Cambios Aplicables a la Transferencia de Tecnología y al Uso y Explotación de Patentes y Marcas, las cuales se publicaron el día 19 de julio de 1984.

Con la finalidad de contar con un Ordenamiento Jurídico que contuviera la mayoría de disposiciones aplicables al control de cambios en vigor, el día 26 de octubre de 1984 las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial y el Banco de México, obrando conjuntamente, expidieron las Disposiciones Complementarias

de Control de Cambios, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de noviembre de 1984, quedando con esto abrogadas las expedidas con anterioridad. Su vigencia inició el día 19 del mismo mes y año.

Así fue como se logró tener un Instrumento Legal de fácil consulta, resultando por lo tanto, más operativas y funcionales dichas disposiciones; se hicieron modificaciones con la finalidad de hacer más operativo el sistema de control de cambios evitando la duplicación de trámites y de obstaculizaciones innecesarias en las transacciones internacionales que desempeña el país; se flexibilizó aún más el control de cambios, ya que se ampliaron los plazos para el cumplimiento de las obligaciones que resultaron con la implantación de este sistema.

4. EXAMEN DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION XVIII DEL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Como consecuencia de la nueva politica económica que adoptara el Gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, se tuvo la necesidad de hacer modificaciones a diversos Ordenamientos Juridicos, asi como de expedir nuevas Disposiciones Legales aplicables al sistema de control de cambios.

De esta manera, el dia 27 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 73 Constitucional, en lo que se Refiere a la atribución del Congreso de la Unión para dictar reglas para Determinar el valor Relativo de la Moneda Extranjera, quien de acuerdo a lo establecido en el numeral en comento es el facultado para expedir reglas a fin de determinar el valor relativo de la moneda extranjera y, conforme a lo establecido en el artículo 18 de su Ley Orgánica y 8o. de la Ley Monetaria, el Banco de México es el facultado para determinar dicho valor.

De esto resulta que dicha Ley Reglamentaria regulará únicamente el ejercicio de una actividad exclusiva del Banco Central.

Integrada por solamente dos articulos y uno transitorio

esta Ley establece los criterios que el Banco de México deberá seguir como regla general, al determinar el valor relativo de la moneda extranjera con la nacional.

Sin duda alguna, los siete incisos de su artículo primero abarcan todos los puntos relacionados y que influyen o pueden influir al determinar el tipo de cambio congruente con la situación económica, política y financiera de un país.

Por su naturaleza, la balanza de pagos es, sin duda alguna, un elemento clave para determinar el tipo de cambio aplicable, ya que de acuerdo a la situación en que se encuentre, ya sea positiva o negativa, influirá directamente para determinarlo. Si la balanza de pagos es favorable, como consecuencia, el tipo de cambio también lo será y obvio, si no es favorable, éste tampoco lo será.

El desarrollo del comercio exterior del país, apuntado en el inciso b) del numeral y Ordenamiento Jurídico indicados, es también un factor determinante para establecer el tipo de cambio. Esto obedece a que si el país se desenvuelve dentro de la esfera de la exportación, tendrá como consecuencia una entrada de divisas, lo cual beneficiará tanto al comercio internacional mexicano como a la balanza de pagos, resultando con ello y toda vez que el país cuenta de esta forma con mayores divisas, un tipo de cambio beneficioso para la nación.

Otra regla general que deberá observar el Banco de México para determinar el tipo de cambio, es el mantenimiento del nivel adecuado de las reservas de divisas internacionales y el comportamiento del mercado de éstas.

Lógicamente el mercado de divisas deberá ser observado para determinar el tipo de cambio, ya que de acuerdo a la oferta y demanda que de éstas exista, será su precio.

Por otro lado, la reserva que en divisas tenga el país también será un factor importante para fijar su valor, ya que si la nación no tiene reserva, el tipo de cambio será elevado al que sería en el caso de que contara con una reserva abundante de las mismas; es la ley de la oferta y la demanda.

Los criterios enunciados anteriormente y que deben ser observados por el Banco de México al determinar el valor relativo de la moneda extranjera con la nacional, son factores de economía, comercio y finanzas públicas que influyen directamente en esta actividad y que por fortuna, acertadamente el Congreso de la Unión las plasmó en esta Ley, con la finalidad de obtener un tipo de cambio acorde a la situación del país.

El segundo y último artículo señala que "la valoración de los factores y criterios contenidos en las reglas del artículo anterior, tendrá por objeto promover el desarrollo

equilibrado del país y el aseguramiento de la realización de los planes de desarrollo con justicia social". (54)

Con esto quedan claras las finalidades que el Congreso de la Unión tuvo al momento de expedir esta Ley.

Por lo que se refiere al artículo único transitorio, solamente establece que la presente Ley iniciaría su vigencia al día siguiente de su publicación.

En conclusión, el Banco de México tiene la obligación de considerar como reglas de carácter general, al determinar el valor de la moneda nacional, los criterios enumerados en el artículo primero de la Ley Reglamentaria que hemos analizado.

**5. OPINION PERSONAL DEL SUSTENTANTE RESPECTO AL CONTROL DE CAMBIOS COMO CARGA ECONOMICA AL PARTICULAR Y COMO BENEFICIO ECONOMICO PARA EL MISMO**

Después de haber terminado con el estudio de diversos puntos relativos al control de cambios, nos encontramos en la posibilidad de poder emitir una opinión respecto a éste como carga económica y como beneficio económico para el particular; es decir, con el criterio obtenido después de haber desarrollado este trabajo, diremos las ventajas y desventajas que el control de cambios ha ocasionado a los individuos que integramos a este país.

Es evidente que a partir de la implantación del sistema del control de cambios en México, en el mes de septiembre de 1982, la situación económica y financiera del país se tornó muy diferente a la vivida en los años anteriores. Con la expedición del Decreto que estableció el control generalizado de cambios por primera vez en la historia de nuestra nación, operaba un sistema de esta clase, y como consecuencia del mismo, tanto los particulares como los Gobiernos Locales y el Federal se vieron afectados en su estructura financiera, ya que a partir de entonces todas las actividades relacionadas con divisas o moneda extranjera iban a ser controladas por el Estado.

Ahora bien, es claro que el establecimiento de dicho control era inevitable para poder detener los graves



problemas económicos y financieros que atacaban tanto a los gobernados como al Estado mismo, y que de ninguna otra forma hubieran podido ser contenidos; resultando con ello grandes beneficios para la nación y como consecuencia para los particulares; sin embargo, éstos también se verían afectados por dicho sistema.

Desde el punto de vista de los particulares, el control de cambios resultó una carga económica para los mismos, ya que no podían desempeñar diversas actividades y algunas otras estaban sujetas a previos permisos, para cuya obtención se debían llevar a cabo una serie de trámites administrativos que entorpecían su desenvolvimiento.

Posteriormente, con la abrogación del Decreto que estableció el control generalizado de cambios y la entrada en vigor de un Decreto más acorde a las necesidades del país, se logró que las exageradas cargas que comprimían a los gobernados se aligeraran disminuyendo considerablemente.

Con este nuevo sistema, siguió operando un control de cambios que también reprime, en cierto modo, las libertades de los particulares; sin embargo, no podemos olvidar que las necesidades del orden público deben ser atendidas por encima de las necesidades individuales.

Ahora bien, cabe apuntar que los objetivos que se persiguen al continuar con un sistema de esta especie son de orden público, no tratándose de beneficiar a un determinado

grupo de personas sino de lograr resultados positivos directos en la economía y en las finanzas del país y consecuentemente, de una forma menos directa pero notoria, en los particulares.

Resumiendo, el control de cambios ocasiona las siguientes cargas económicas a los particulares:

- Limitaciones en las importaciones y exportaciones; toda vez que estas actividades quedan comprendidas dentro del mercado controlado
- La obligación de vender a las instituciones de crédito del país, al tipo de cambio controlado, las divisas obtenidas por las exportaciones que efectúen
- Comprobar, en caso de querer comprar divisas al tipo de cambio controlado, el fin de éstas

Los beneficios que obtienen los particulares con este sistema son todos los caracterizan a un país que mejora su economía.

Los resultados del funcionamiento del control de cambios no tardaron en manifestarse, el Banco de México ha informado que se han incrementado en forma considerable la cantidad de divisas que tiene en su reserva; la balanza de pagos se encuentra con un mejor equilibrio en relación con el que tenía antes de implantarse dicho control; el papel que desempeña México en el comercio internacional ha tenido

una alza favorable; se ha recuperado la confianza en el país y como consecuencia de todo esto, tanto la economía como las finanzas de la nación han mejorado, repercutiendo tal situación en la de los particulares; sin embargo, el Gobierno de México no tiene el propósito de aflojar su programa de ajuste financiero y repetir el disparate de los años setentas. Una estrategia firme que ofrece buenos resultados no tiene por qué cambiar hasta en tanto no se hayan logrado los objetivos planteados.

La actual política mexicana ha fortalecido la confianza en el país, regresan capitales y la inversión interna y externa aumentan, lo cual nos hace pensar que en un futuro mediato, el sistema de control de cambios desaparecerá por haber concluido con sus objetivos.

Por otro lado, aunado a lo anterior, es de nuestro conocimiento que México ha celebrado últimamente una serie de convenios internacionales con diversos países de Centro y Sudamérica, Canadá y los Estados Unidos de América en materia de libre comercio, esto como resultado de la nueva política económica que actualmente opera en nuestra nación. Por lo tanto, no podemos seguir restringidos con un sistema de control de cambios, ya que éste sería un gran obstáculo para las diversas transacciones comerciales y motivo para que dichos convenios no pudieran ejecutarse como debe de ser frenando el desarrollo y progreso de nuestro país. Con todo lo investigado en este trabajo deducimos que el control de cambios debe desaparecer.

## CONCLUSIONES

### PRIMERA.

A través del tiempo han surgido diversos conceptos relativos al control de cambios; sin embargo, después de haber analizado algunos de éstos llegamos a la conclusión de que éste debe ser considerado como un conjunto de disposiciones legales impuestas por el Estado; con la finalidad de regular la compraventa de divisas y de moneda extranjera así como los cobros del extranjero y los pagos al mismo, fijando el o los tipos de cambio.

### SEGUNDA.

Por la relación que tiene la moneda con el control de cambios, hicimos un breve estudio de su significado obteniendo como resultado que es un conjunto de cosas generalmente emitidas por el Estado el cual les asigna un valor cierto y determinado, dándole curso legal dentro de su territorio e imponiendo la obligación para el acreedor de recibirla como pago de obligaciones pecuniarias.

### TERCERA.

El dinero fue otro de los conceptos analizados en el presente trabajo y lo definimos como el bien aceptado como tal por el Estado, el cual sirve para el pago de obligaciones que no tienen pactada la entrega de una cosa o género determinado, siendo forzosa su aceptación para el acreedor. Instrumento legal por medio del cual se obtienen determinados bienes o servicios.

#### **CUARTA.**

No podíamos continuar sin dejar claro lo que la palabra divisa significa, ya que a la fecha nuestra doctrina jurídica no ha emitido concepto alguno y en los diversos ordenamientos jurídicos aplicables al control de cambios encontramos que ésta se confunde con el de moneda extranjera; sin embargo, a efecto de contar con un concepto obtamos por considerar como tal a las que el Banco de México señala: el Dólar Canadiense, el Dólar de los Estados Unidos Americanos, el Franco Suizo, la Libra Esterlina, el Marco Alemán y a todas las demás monedas extranjeras que tengan inmediata y total convertibilidad con las mencionadas.

#### **QUINTA.**

Como moneda extranjera consideramos a la que se encuentra en un país diferente al que la emitió. El hecho de que en nuestra nación haya moneda extranjera no implica necesariamente que sean aceptadas como divisas ya que para hacerlo deben contar con inmediata y total convertibilidad con aquellas que lo son. Concluyendo, diremos que las divisas son moneda extranjera, pero no toda moneda extranjera es divisa.

#### **SEXTA.**

Actualmente en México existen dos tipos de cambio, los cuales han sido determinados por el Banco de México, quien de acuerdo a lo establecido en el artículo 8o., 12o. y tercero transitorio del Decreto de control de cambios, entre

otros, es el encargado de realizar dicha función. El tipo de cambio controlado de equilibrio es el que se fija de acuerdo al equilibrio de la oferta y demanda de dólares de los Estados Unidos Americanos. Por su parte, el tipo de cambio controlado de ventanilla, es aquel que convienen los interesados con las instituciones de crédito.

#### SEPTIMA.

Dadas las necesidades y problemas económicos en que se encontraba el país a finales de los años setentas y principios de los ochentas, se implantó, en el año de 1982 un sistema generalizado de control de cambios con lo cual en cierto modo se evitó principalmente la fuga desconsiderable de divisas; sin embargo, en un principio fue difícil hacerse la idea de que un sistema de esta especie funcionaría en nuestro país, dadas las características del mismo y fundamentalmente por las abundantes fronteras con las que cuenta el territorio nacional. A pesar de esto, acertadamente se implantó por primera vez en la historia de la nación, un control de cambios el que en un inicio se implantó en la mayor parte de las actividades económicas del país.

#### OCTAVA.

Posteriormente; casi cuatro años más tarde, el 13 de diciembre de 1982, se abrogó el Decreto por medio del cual se estableció el control generalizado de cambios a efecto de implantar un nuevo sistema, mas simple y flexible.

#### **NOVENA.**

El régimen jurídico aplicable al control de cambios sin duda alguna constituye un amplio cuerpo normativo, lo suficientemente completo para regular este sistema y a todas las actividades derivadas del mismo. Toda vez que en las diversas disposiciones aplicables a esta actividad, existen normas de carácter prohibitivo y permisivo. El sistema de control de cambios en nuestro país es considerado como dual.

#### **DECIMA.**

Por Decreto Presidencial de fecha 10. de septiembre de 1982 se implantó en México, por primera vez, un control generalizado de cambios, el cual y dada su naturaleza jurídica se ubicó dentro de la esfera del Derecho Público, por lo tanto, su observancia y cumplimiento fueron de carácter general y obligatorio. Asimismo se le consideró como un instrumento de finanzas públicas, por lo tanto también quedó ubicado dentro del Derecho Financiero.

#### **DECIMA PRIMERA.**

Los graves problemas de carácter económico y financiero, las devaluaciones constantes que sufría nuestra moneda, la rescisión económica mundial, el cierre del mercado internacional para la exportación de mercancías mexicanas, el encarecimiento y escases de los créditos extranjeros y el dar un uso adecuado a las divisas fueron entre otras las principales causas por las que el país se vió en la necesidad de adoptar un sistema de control de cambios.

#### **DECIMA SEGUNDA.**

Una vez establecido éste, se tuvo la necesidad de expedir disposiciones legales que lo regularan, independientemente del Decreto que les dió origen. Así fue como el día 14 de septiembre de 1982, aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las Reglas Generales para el Control de Cambios; emitidas por la Comisión Intersecretarial, las cuales fueron el complemento para regular el sistema de control de cambios; sin embargo, dichas reglas fueron las que agudizaron la rigidez de tal sistema, asimismo, imposibilitaron a diversos empresarios en lo relativo a sus actividades de comercio exterior. Por el exagerado proteccionismo que las caracterizó hicieron mas que imposible el desarrollo de México en el Mercado Internacional ocasionando con ello una disminución en la entrada de divisas del país. Afortunadamente éstas fueron abrogadas a los tres meses de su expedición.

#### **DECIMA TERCERA.**

Del análisis jurídico de las fracciones X y XVIII del artículo 73 Constitucional, resulta que en ellas existen elementos que pudieran ser consideradas como facultades constitucionales para el Congreso de la Unión, a efecto de establecer un control de cambios en México a pesar de que textualmente ninguna de las dos fracciones lo mencionan.

#### **DECIMA CUARTA.**

Estudiando la constitucionalidad del Decreto por medio



del cual se estableció el control generalizado de cambios llegamos a la conclusión de que dicho Decreto es inconstitucional, toda vez que no existe precepto legal alguno que otorgue facultades al Ejecutivo Federal para expedir un Decreto de esta especie. De acuerdo a lo establecido en la fracción XX del artículo 89 Constitucional se desprende que el Ejecutivo Federal únicamente puede hacer lo que le está expresamente permitido.

#### DECIMA QUINTA.

A partir del año de 1857 comienza a gestarse la idea de establecer el Banco de México; sin embargo, dada las condiciones económicas y políticas en que se encontraba el país no pudo constituirse. Por la importancia que revistió la acuñación y emisión de la moneda, después de la Revolución, el Constituyente de 1917 plasmó en la Carta Magna, el monopolio de dichas actividades en favor de un Banco de Estado, quedando teóricamente contemplada la formación de un Banco Central. El día 25 de agosto de 1925 se inauguró el Banco de México, S.A. el cual se constituyó con participación de la iniciativa privada y del Gobierno Federal quien tenía la mayoría de capital, el Consejo de Administración contaba con un número mayor de miembros del Estado y el veto sobre las decisiones principales era ejercido por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

#### **DECIMA SEXTA.**

Hasta el 10. de septiembre de 1982, el Banco de México, estuvo constituido como una Sociedad Anónima, por lo tanto estaba inscrito como tal en el Registro Público de Comercio, contaba con todos los atributos que tiene una persona moral. Posteriormente y con la nacionalización bancaria, el Banco de México, S.A. se convirtió en un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, saliendo de la esfera del Derecho Privado para ubicarse dentro del Derecho Público.

#### **DECIMA SEPTIMA.**

Dadas las nuevas características que adoptara el Banco de México al convertirse en un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, se tuvo la necesidad de expedir una nueva Ley Orgánica. En dicho ordenamiento jurídico se establecieron las bases y condiciones de su formación y funcionamiento, así como sus facultades y prohibiciones. Son facultades del Banco de México, de acuerdo a lo establecido en diversos artículos del Capítulo Tercero de su Ley Orgánica:

- a). Recibir depósitos bancarios en moneda extranjera; emitir bonos de regulación monetaria y realizar todos los actos conexos o consecuencia de los que le son expresamente permitidos.
- b). Contar con una reserva de divisas y realizar todo

- tipo de operaciones con las mismas.
- c). Establecer el o los tipos de cambio.
  - d). Para aplicar el control de cambios; contar con miembros dentro del Comité Técnico de Control de Cambios cuyo Secretario será de dicho Banco.
  - e). Para dictar reglas conforme a las cuales deberán de ajustarse las instituciones de crédito en sus operaciones con divisas, oro y plata e imponer sanciones a las que no depositen en él las cantidades que en exceso tengan de las mismas.
  - f). Señalar cuales son las divisas y opinar sobre la posible exención de mercancías que operan dentro de un mercado controlado, con la finalidad de ubicarlas en el mercado libre.

#### **DECIMA OCTAVA.**

Conforme a lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Banco de México, el Ejecutivo Federal se encuentra facultado para expedir decretos sobre control de cambios a efecto de tomar una serie de medidas tales como prohibir o restringir las importaciones y el comercio de divisas, dentro del territorio nacional, la importación y exportación de moneda nacional y para señalar los requisitos y las obligaciones necesarios para usar o aplicar divisas comprendidas en actividades señaladas en el control de cambios.

#### **DECIMA NOVENA.**

Dada la naturaleza jurídica del Decreto de Control de Cambios, tenemos que éste es un instrumento de las finanzas públicas las cuales se encuentran ubicadas dentro del Derecho Financiero Público. Los motivos de su expedición fueron entre otros los siguientes la necesidad de ir modificando el sistema de control de cambios de acuerdo a las particularidades del país y a su evolución económica; la conveniencia de contar con un sistema mas simple y menos obstaculizador de las transacciones internacionales; la imposibilidad práctica y el alto costo administrativo que significaba el tener un sistema demasiado amplio e innecesario.

#### **VIGESIMA.**

Sin duda alguna las causas que dieron origen al actual régimen de control de cambios fueron totalmente diferentes a las que motivaron la implantación del Decreto de Control Generalizado de Cambios. Esto obedeció a que la política cambiaria de la nueva administración, buscó reordenar el mercado de divisas y agilizar su operación. Por la difícil situación del mercado crediticio internacional y la escases de divisas en la reserva del país no se pudo, en esa época, liberar totalmente a la nación del control de cambios; sin embargo si se logró establecer un sistema menos rígido y mas flexible.

#### **VIGESIMA PRIMERA.**

Con la expedición de las Disposiciones Complementarias de Control de Cambios, se logró tener un Ordenamiento Jurídico que contiene la mayoría de las normas legales aplicables a dicho control, siendo éste de fácil consulta, resultando con ello mas operativas y funcionales dichas disposiciones.

#### **VIGESIMA SEGUNDA.**

El Banco de México, a efecto de determinar el o los tipos de cambio deberá considerar los siguientes criterios como reglas generales al realizar esta función:

- a). La situación de la balanza de pagos.
- b). El desarrollo del Comercio Exterior del país.
- c). El mantenimiento del nivel adecuado de la reserva de divisas internacionales.
- d). El comportamiento que éstas tengan en el mercado.

#### **VIGESIMA TERCERA.**

Dadas las circunstancias económicas, financieras y políticas que tenía el país en los años setentas originaron una serie de desordenes en todas las áreas gubernamentales y como consecuencia en las de los particulares. Al inicio de la década de los ochentas se implantó una nueva política económica trayendo como resultado el establecimiento de un sistema de control de cambios el cual ya analizamos. Ahora bien, el desarrollo de éste trabajo nos ha llevado a la conclusión de sostener un criterio en el sentido de que

dicho sistema debe desaparecer en un futuro no muy lejano, toda vez que como es del conocimiento de todos nosotros, el pueblo comienza a tener nuevamente confianza en el país, han regresado capitales del extranjero y han llegado nuevos inversionistas, México está adquiriendo una buena posición en los mercados extranjeros y en los próximos meses firmará una serie de convenios internacionales en materia de Comercio Exterior, por lo tanto y para el buen funcionamiento de los mismos es necesario que el control de cambios se reduzca o en su caso se extinga.

## B I B L I O G R A F I A

- Acosta Romero, Miguel. **LEGISLACION BANCARIA.** Doctrina, Compilación Legal y Jurisprudencia. Editorial Porrúa. México, 1986.
- Aguilar Pedroza, Sergio. **EL SISTEMA BANCARIO Y LA BANCA CENTRAL EN MEXICO.** Guadarrama Impresores. México, 1980.
- Alvarez Pastor, Daniel y Fernando Eguidazu. **CONTROL DE CAMBIOS, REGIMEN JURIDICO DE LAS TRANSACCIONES CON EL EXTRANJERO.** Tercera Edición corregida y aumentada puesta al día. Tomos I y II. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1981.
- Aristóteles. **ETICA A NICOMACO.** Traducido por Gallach. Nueva Biblioteca.
- Banco de México. **CONTROL DE CAMBIOS EN MEXICO.** Editado por el Banco de México. México, 1985.
- Banco de México. **DISPOSICIONES DE CONTROL DE CAMBIOS.** Editado por el Banco de México. México, 1989.
- Banco de México. **DISPOSICIONES SOBRE DIVISAS, ORO, PLATA, PAGOS AL AMPARO DE CONVENIOS, FINANCIAMIENTOS DEL EXTRANJERO Y COMERCIO EXTERIOR. (S.P.I.).** Hojas sustituibles.
- Batiz Vázquez, José Antonio. **ORIGENES DE LA BANCA EN**

MEXICO. 1821-1911. Minal Impresos. México, 1985.

- Beteta, Mario Ramón. EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO Y EL BANCO CENTRAL. CEMLA. México, 1964.
- Blejer, Mario I. EL MERCADO NEGRO DE DIVISAS Y LA DEMANDA DE DINERO NACIONAL: ASPECTOS TEORICOS Y EMPIRICOS; LAS RESTRICCIONES CAMBIARIAS Y EL ENFOQUE MONETARIO SOBRE LA BALANZA DE PAGOS Y LOS TIPOS DE CAMBIO. CEMLA. México, 1977.
- Borja Martínez, Francisco. ORIGENES DEL BANCO DE MEXICO. Editado por el Banco de México. México, 1979.
- Borja Martínez, Francisco. REGIMEN JURIDICO DE LA MONEDA EXTRANJERA. En Jurídica No. 9. México, 1982.
- Bosh García, Carlos. LA TECNICA DE INVESTIGACION DOCUMENTAL. Décimo Primera Edición. Editorial Trillas. México, 1985.
- Carpiñeyro Calderón, Purificación. PROGRAMAS PARA LA COBERTURA DE RIESGOS CAMBIARIOS. (S.E.). México, 1989.
- Curiel Benfield, José Luis. EL DINERO. Fenómeno Económico y Jurídico. (S.E.). México, 1943.
- Dauphin-Meunier, A. HISTORIA DE LA BANCA. Traducción al castellano por Ignacio L. Bajona Oliveras. Editorial Vergara. Barcelona, 1958.
- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO. Economía Planeta. Primera



- Edición. Tomos 2, 3, 4 y 5. Barcelona, 1980.
- **DICCIONARIO ENCICLOPEDIA SALVAT.** Salvat Editores, S.A. Tomo III. Barcelona, 1989.
  - Dueñas, Heliodoro. **EVOLUCION BANCARIA.** Editorial Cultura. México, 1935.
  - D.H., Robertson. **DINERO.** (S.E.). México, 1969.
  - Flores Zavala, Ernesto. **ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS.** Editorial Porrúa. México, 1988,
  - Fraga, Gabino. **DERECHO ADMINISTRATIVO.** Vigésima Séptima Edición. Editorial Porrúa. México, 1988.
  - Friedman, Irwing S. **EL CONTROL DE CAMBIOS.** Aspectos Técnicos y Económicos. CENLA. México, 1959.
  - Landerreche Obregón, Juan. **EXPROPIACION BANCARIA Y CONTROL DE CAMBIOS.** Editorial Ius. México, 1984.
  - Mancera Aguayo, Miguel. **INCONVENIENCIA DEL CONTROL DE CAMBIOS.** Banco de México. México, 1982.
  - Mantilla Molina, Roberto. **DERECHO MERCANTIL.** Vigésimo Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1982.
  - Martínez Gonzalez, Jorge. **EL TIPO DE CAMBIO Y LA POLITICA ECONOMICA EN EL CASO DE MEXICO.** (S.E) México, 1963.

- Navarrete Martínez, Alfredo Federico. **EL MERCADO DE TIPO DE CAMBIO COMO INSTRUMENTO DE ESTABILIZACION DE LA BALANZA DE PAGOS: UNA REVISION TEORICA.** (S.E.). México, 1982.
- Noriega Herrera, Alberto. **POSIBILIDAD DE ESTABLECER CONTROLES DE CAMBIO EN MEXICO.** (S.E.). México, 1965.
- O. Rabasa, Emilio y Caballero Gloria. **MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editada por la LI Legislatura de la Cámara de Diputados. México, 1982.
- Olea Franco, Pedro y Francisco L. Sánchez del Carpio. **MANUAL DE TECNICAS DE INVESTIGACION DOCUMENTAL.** Quinta Edición. Editorial Esfinge. México, 1976.
- Pereznielo Castro, Leonel y Salvador Rocha Diaz. **LEGISLACION EN MATERIA DE CONTROL DE CAMBIOS.** Editorial Harla. México, 1989.
- Ramirez Foseca, Francisco. **MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL.** Cuarta Edición. Editorial Pac. México, 1985.
- Robles Elías, Eduardo. **CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES EN TORNO AL REGIMEN DE CONTROL DE CAMBIOS.** En Juridica No. 16. México, 1984.
- Rublo Islas, Luis. **HISTORIA DE LA BANCA MEXICANA.**

Planeación, Coordinación y Textos. México, 1984.

- Santo Tomás de Aquino. ETHICORUM ARISTOTELIS AD NICOMACHUM EXPOSITIO. Traducido por Marietti. (S.E.). Italia, 1934.
- Trujillo Salinas, Agustín. LA NATURALEZA JURIDICA DEL BANCO DE MEXICO. Editorial Vargas Rea. México, 1944.
- Turrent Díaz, Eduardo. HISTORIA DEL BANCO DE MEXICO. Volumen I. Editado por el Banco de México. México, 1982.
- Vázquez Pando, Fernando. EL CONTROL DE CAMBIOS EN MEXICO. Editorial Themis. México, 1982.

## LEGISLACION

- CODIGO DE COMERCIO.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- DECRETO DE CONTROL DE CAMBIOS
- DECRETO QUE ESTABLECE EL CONTROL GENERALIZADO DE CAMBIOS.
- LEY MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO.
- LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION XVIII DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL, EN LO QUE SE REFIERE A LA FACULTAD DEL CONGRESO PARA DICTAR REGLAS PARA DETERMINAR EL VALOR RELATIVO DE LA MONEDA EXTRANJERA.
- LEY REGLAMENTARIA DEL PARRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO 131 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- REGLAS GENERALES PARA EL CONTROL DE CAMBIOS.