



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES Y LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS FUNCIONARIOS DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

BEDA GUADALUPE GONZALEZ FIGUEROA



ASESOR: DR. JESUS DE LA FUENTE RODRIGUEZ

MEXICO, D. F.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

SECRETARÍA GENERAL
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
P R E S E N T E.

La alumna, **BEDA GUADALUPE GONZALEZ FIGUEROA**, realizó bajo la supervisión de este Seminario el trabajo titulado "**LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES Y LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS FUNCIONARIOS DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE**", con la asesoría del DR. JESUS DE LA FUENTE RODRIGUEZ, que presentará como tesis para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El mencionado asesor nos comunica que el trabajo realizado por dicha alumna reúne los requisitos reglamentarios aplicables, para los efectos de su aprobación formal.

En vista de lo anterior, comunico a usted que el trabajo de referencia puede ser sometido a la consideración del H. Jurado que habrá de calificarlo.

Por sesión del día 3 de febrero de 1998 del Consejo de Directores de Seminario se acordó incluir en el oficio de aprobación de tesis la siguiente leyenda que se hace del conocimiento del sustentante:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad."

Atentamente,
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITO"
Ciudad Universitaria, a 18 de julio del año

DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRETA, DERECHO
DIRECTOR.



SECRETARÍA GENERAL DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

c.c.p. Secretaría General de la Facultad de Derecho
c.c.p. Archivo Seminario.
c.c.p. Alumna.
AFMP/rga

A la UNAM y la Facultad de Derecho.

Por haberme abierto las puertas de sus aulas, y por el orgullo de pertenecer a la Institución donde imparten sus clases los mejores catedráticos de la ciencia jurídica que nuestro País puede tener.

Al Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez

Por su paciencia y consejos, por el tiempo dedicado a la asesoría y revisión del presente trabajo. Gracias de todo corazón.

A Dios.

A quien le debo todo cuanto soy y cuanto tengo, por lo que he recibido de ti, por darme la oportunidad de vivir y tener salud para concluir el presente trabajo de tesis.

A mi Madre.

Primeramente por darme la vida, por su amor, cariño y comprensión, porque supo guiarnos en todo momento con gran esfuerzo y sacrificio, por apoyarme siempre cuando lo he necesitado, por la confianza que depositó en mí, no sólo para la conclusión de este trabajo, y sabes que siempre contarás conmigo.

A mi Padre.

Porque su ausencia siempre dejó un gran vacío entre nosotros, pero parte de ese amor, entusiasmo y alegría que tenía de que sus hijos salieran adelante, de alguna manera, se quedó entre nosotros.

A mi Hermana

A ti chiquita linda, porque serás siempre para mí más que una gran amiga, por tu apoyo incondicional, y por no dejarme flaquear en las metas propuestas, y como tú un día me dedicaste tu logro, también hoy te lo dedico, por tus palabras de alegría, aliento y entusiasmo para concluir este trabajo.

A mis Hermanos.

A ti Edgar.

Por tus consejos, que aunque eran de un hermano menor, siempre fueron muy sabios y alinados, a veces me sorprendías, y porque en un futuro muy cercano también te festejamos algo así.

A ti Juan Manuel.

Por el gusto y la alegría que mostraste, cuando te di la noticia que había concluido la tesis, y porque sé que así como hoy, siempre nos apoyarás y estarás con nosotros.

A mis sobrinos

Andrea e Isaac, porque con sus caritas de alegría, ternura e inocencia, hacían que un mal momento se convirtiera en felicidad, y por que un día festejemos también con ellos sus logros profesionales.

A mis Tíos.

Al siempre vivo recuerdo, por haberme enseñado la integridad, la fortaleza y el coraje con que se debe vivir.

A mis cuñados.

Por pertenecer a esta familia, por su cariño, apoyo y atenciones que siempre nos brindan.

A mis amigos y amigas.

Por sus palabras de aliento e interés para que el presente trabajo llegara a su término.

INDICE

INTRODUCCIÓN.

I

CAPITULO PRIMERO. LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.

1. Antecedentes.	1
1.1 La Comisión Nacional Bancaria.	1
1.2 La Comisión Nacional de Valores.	10
2. Creación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.	12
3. Naturaleza Jurídica.	13
4. Marco jurídico.	18
4.1 Legislación aplicable en atención a sus funciones en su carácter de órgano supervisor y de regulación del sistema financiero.	19
4.2 Ordenamientos internos.	19
4.3 Otras leyes.	19
4.4 Legislación aplicable en atención a su naturaleza de Órgano desconcentrado de la SHCP.	21
5. Objeto.	22
6. Facultades y atribuciones.	25
7. Estructura orgánica.	32

CAPITULO SEGUNDO. SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS FUNCIONARIOS DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE.

1. Sanción en general.	35
2. Sanción administrativa.	36
3. Marco legal.	40
4. Finalidades de la sanción administrativa.	42
5. Sujetos de sanción.	46
5.1 Miembros del Consejo de Administración.	51
5.2 Director General.	55
5.3 Comisario.	57
5.4 Directores y Gerentes.	59
5.5 Delegados Fiduciarios	60
5.6 Funcionarios que puedan obligar con su firma a la Institución.	61
5.7 Auditores Externos.	62
6. Causales de sanción administrativa.	65
7. Tipos de sanciones administrativas.	68

7.1	Remoción.	69
7.2	Suspensión.	69
7.3	Veto.	73
7.4	Inhabilitación.	73
7.5	Multa.	74

CAPITULO TERCERO. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.

1.	Diferencias entre proceso y procedimiento.	80
2.	Concepto de procedimiento administrativo.	82
3.	Formalidades esenciales del procedimiento.	83
4.	Marco legal.	92
5.	Funcionarios de la CNBV facultados para la imposición de sanciones.	96

CAPITULO CUARTO. MEDIOS DE DEFENSA PARA IMPUGNAR LAS SANCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

1.	Introducción.	100
2.	Concepto de recurso en general.	101
3.	Recurso de revocación ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.	
3.1	Concepto.	103
3.2	Marco Legal.	103
3.3	Requisitos y casos en que procede.	104
3.4	Efectos de la resolución del recurso.	105
3.5	Funcionarios facultados para conocer del recurso.	112
4.	Juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	113
4.1	Concepto.	115
4.2	Marco legal.	116
4.3	Requisitos y casos en que procede.	117
4.4	Efectos de la sentencia.	118
5.	Juicio de amparo.	121
		122

CONCLUSIONES. 135

BIBLIOGRAFÍA. 139

OTRAS FUENTES. 142

INTRODUCCIÓN

El objetivo primordial del presente trabajo de investigación denominado: "LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES Y LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS FUNCIONARIOS DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE", es dar a conocer las sanciones administrativas que impone la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a los funcionarios y empleados, en específico, de las Instituciones de banca múltiple, así como el procedimiento a seguir para tal efecto y los medios de defensa con que cuentan dichos sujetos, para impugnar las sanciones que les sean impuestas. Asimismo, y en virtud de que las sanciones administrativas que impone dicho Organismo, no se encuentran contenidas en un mismo apartado, considero necesario un estudio específico al respecto.

Para lograr el objetivo anterior, se desarrollaron los Capítulos siguientes:

Capítulo Primero. Aborda lo relativo a los antecedentes, creación y naturaleza jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Asimismo, trata lo concerniente a su marco jurídico, de donde se derivan sus objetivos, facultades y atribuciones, todo ello sin perder de vista la estructura orgánica de la Comisión.

Capítulo Segundo. El enfoque central lo constituyen las sanciones administrativas que se imponen a los funcionarios de las Instituciones de Banca Múltiple, pero para entender esto, es necesario partir de un concepto general de sanción administrativa y del marco legal, para en seguida referirnos a los objetivos que se buscan al imponer determinada sanción, igualmente se identifican los sujetos, las causas y tipos de

sanción administrativa, para lo cual se considera el orden jurídico vigente que rige este tema.

Capítulo Tercero. Trata lo concerniente al procedimiento previsto y que rige para la imposición de las sanciones administrativas, señalándose en primer término algunos conceptos de procedimiento, para después identificar su marco legal, además respecto del cual deben cumplirse las formalidades esenciales previstas desde nuestra Constitución Política Federal, tomando en cuenta los funcionarios que se encuentran facultados para tal efecto.

Capítulo Cuarto. Estudia los medios de defensa para impugnar las sanciones administrativas que impone la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, entre los cuales se encuentra en primer lugar el recurso de revocación ante la propia Comisión, después el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y finalmente está el juicio de amparo, generalmente ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

En todo esto se destacan algunas deficiencias, omisiones y errores que existen en el marco jurídico que se aplica al tema central de la presente investigación, con el propósito de proponer algunas soluciones de carácter legislativo para mejorar las normas que se refieren a las sanciones administrativas que se imponen a los funcionarios y empleados de las Instituciones de Banca Múltiple, por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por último, se dispone de diez conclusiones, así como una amplia bibliografía.

CAPÍTULO PRIMERO

LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

1. ANTECEDENTES.

Los antecedentes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se encuentran en las extintas Comisiones Nacionales Bancaria y la de Valores, es por ello que a continuación desarrollaré los antecedentes de dichos organismos.

1.1 LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA.

El antecedente más remoto de este organismo, lo encontramos en la vigilancia que, en la época virreinal, ejerció el Estado español sobre operaciones bancarias, muy especialmente en el último tercio del siglo XVIII. Durante ese período se establecieron en la metrópoli novohispana la sucursal del peninsular Banco Nacional de San Carlos y el Banco de Avío de Minas. Las Ordenanzas por las que se rigió éste último, expedidas por Carlos III en mayo de 1783, preveían en sus artículos 7°, 8° y 9° lo concerniente a formulación de balances y reglas generales de operación, así como inspección y vigilancia, por lo que dichas Ordenanzas constituyen el antecedente histórico-jurídico de la primera legislación bancaria de América.¹

En el México Independiente, el 14 de diciembre de 1883, se reformó la Constitución de 1857 para autorizar al Congreso de la Unión a expedir un Código de Comercio, el cual comenzó a regir en toda la República en

¹ COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE SEGUROS. Apuntes Históricos. México. 1988 págs. 17 y 18.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

julio de 1884; en él se contenían diversas disposiciones sobre bancos de emisión, circulación, descuento, depósitos, entre otros aspectos, además, incluía atribuciones de la Secretaría de Hacienda para autorizar a dichos bancos su establecimiento, aprobar sus estatutos, vigilar la constitución de depósitos y garantías, designar un interventor en cada banco, y en general, expedir los reglamentos que fueren necesarios para la puntual y fácil observancia de las disposiciones del Código, pudiendo delegar las facultades de intervención y vigilancia en los jefes superiores u otros empleados de Hacienda respecto de bancos establecidos en los Estados.²

La experiencia y aplicación de ésta legislación demostró que fue apenas un intento por regular a las Instituciones de Crédito, sin embargo, sirvió de fundamento para la mejoría de una posterior normalidad. Cabe señalar que ese sistema de interventores para cada Banco no fue tomado con responsabilidad, por lo tanto, careció de eficacia para la vigilancia de los establecimientos bancarios.

El 15 de septiembre de 1889 se promulga el segundo Código de Comercio, el cual empezó a regir el 1° de enero de 1890. En él se estipulaba que ningún organismo bancario podría crearse si no contaba previamente con la autorización de la Secretaría de Hacienda y con el contrato respectivo aprobado por el Congreso de la Unión. No obstante ésta disposición, dicho Código significó un retroceso en la legislación bancaria, pues lo que se había logrado con el ordenamiento de Comercio de 1884, en la nueva legislación quedaba sin efecto, por ejemplo, lo

² Cfr. HERREJÓN SILVA, Hermilo. El Servicio de la Banca y Crédito, Primera edición. Editorial Porrúa, México. 1998. pág. 122.

concerniente a los lineamientos de vigilancia para las Instituciones de Crédito.³

En el mismo año de 1889, el Secretario de Hacienda Manuel Dublán, confió al Licenciado Luis L. Labastida un estudio sobre la situación que en materia de legislación bancaria prevalecía; dicho estudio fue conocido con el nombre de "Estudio Histórico y Filosófico sobre la Legislación de Bancos", y en su capítulo XLIX señalaba que en lugar del sistema de interventores sin armonía y una estricta organización, se creara una sección de interventoría dentro de la Secretaría de Hacienda, con lo cual se centralizarían las funciones de inspección y vigilancia para las Instituciones Bancarias.⁴

Para el año de 1896, el control de los bancos se encontraba en una total anarquía; la Ley General de Instituciones de Crédito es publicada el 19 de marzo de 1897 bajo el Gobierno de Porfirio Díaz. En ella se estableció que el sistema de vigilancia sería desempeñado directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de interventores nombrados para cada Banco, de igual manera eran señaladas obligaciones y prohibiciones a los interventores, tales como dar fe de la exhibición del capital social, inspeccionar y aprobar con su firma los cortes de caja, etc. Por otra parte, no podían intervenir en la administración de los negocios, proporcionar datos e informes a cualquier persona, limitándose a los que estrictamente le solicitara la Secretaría con motivo del encargo.

³ Cfr. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. La Comisión Nacional Bancaria. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1993. pág. 13.

⁴ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 2000. pág. 207.

Dicho ordenamiento es considerado como la primera Ley Bancaria mexicana y conformó un sistema bancario integrado por tres tipos de Instituciones de Crédito; bancos de emisión, bancos hipotecarios y bancos refaccionarios; ésta primera legislación dejó mucho que desear, sin embargo, subsistió hasta octubre de 1904, fecha en que la Secretaría de Hacienda creó un Organismo denominado Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros, que ejercía sus funciones a través de un inspector general y de varios interventores a sus órdenes, protegiendo más los intereses de los bancos que los de su clientela. Este órgano permaneció activo hasta el 30 de Octubre de 1915.

5

Casi al concluir el Porfiriato el sistema bancario se encontraba en quiebra, afectando aun más la situación, las conductas adoptadas por Victoriano Huerta al presionar y saltar las arcas de los bancos para mantener su gobierno. Por ello, cuando Venustiano Carranza asume el poder dicta diversas medidas en materia monetaria y de crédito. En octubre de 1915, expidió un Decreto con la finalidad de que los Bancos establecidos aparejaran los billetes en circulación con sus reservas metálicas en un término de 45 días; para hacer cumplir dicho Decreto se creó la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito. Como era casi imposible que todos los bancos existentes cumplieran con dicha norma, que se apegaba a lo dispuesto por la Ley de 1897, la Comisión Reguladora dictaminó la incautación y liquidación de los bancos: Peninsular de Yucatán, Oriental de México, Mercantil Mexicano,

⁵ Cfr. SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Legislación Bancaria. Tomo II. Dirección General de Crédito. México. 1995. pág. 73.

y los de Hidalgo, Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí, Jalisco, Coahuila y Tamaulipas.

Cabe señalar que la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito es el antecedente histórico y jurídico de la Comisión Nacional Bancaria, se encontraba integrada, en su cuerpo directivo, por un Presidente y cuatro vocales y sus funciones más importantes fueron:

- 1) Nombramiento de delegados para visitas especiales a las Instituciones de Crédito establecidas en la República.
- 2) Constituirse en las Instituciones de Crédito y exigir que en su presencia se verificasen los balances e informes que se hayan debido suministrar a la Secretaría de Hacienda.
- 3) Consultar a la Secretaría la suspensión de operaciones de alguna Institución de Crédito; la liquidación y quiebra cuando se encontrasen fundamentos suficientes que justificaran las medidas; igualmente consultar a la Secretaría sobre los acuerdos y medidas a tomar para que las Instituciones de Crédito observasen fielmente las prescripciones legales.⁶

En los años que siguieron a la revolución mexicana, la situación bancaria era caótica, se inicia entonces la gestación de un nuevo reacomodo de la legislación en materia de bancos, de esta manera el 24 de diciembre de 1924 es expedida la Ley General de las Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, la cual determinaba las condiciones para la inspección de esas instituciones y establecimientos.

⁶ Cfr. SOTO SOBREYRA Y SILVA, Ignacio La Nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, Editorial Porrúa México 1990. págs. 44 y 45

Conforme a lo dispuesto por el artículo 133 de dicha Ley, el Presidente de la República, General Plutarco Elías Calles, promulgó el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha antes señalada, por el que se crea la Comisión Nacional Bancaria como órgano fiscalizador encargado de la inspección, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y consultivo de la misma en materia bancaria y crediticia, pero investido de autonomía para el ejercicio de sus facultades.⁷

En el Decreto que da existencia a la Comisión Nacional Bancaria se establecieron sus facultades y obligaciones, entre las cuales estaban las siguientes: Vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la organización y régimen de Bancos; tener a su cargo un cuerpo de Inspectores e Interventores, los cuales eran nombrados y removidos libremente; dirigir las inspecciones que cuando menos una vez al mes debían de practicarse a los bancos.

El 25 de julio de 1925 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria. El 31 de agosto de 1926 se expide una nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios que reguló el establecimiento y funcionamiento de las cajas de ahorro, de los almacenes generales de depósito y de las compañías de fianzas, de las cuales la vigilancia quedaría a cargo de la propia Comisión.

Refiriéndose a la Ley que crea la Comisión Nacional Bancaria, Carlos Felipe Dávalos comenta: "En esta primera Ley, como en la actual,

⁷ COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE SEGUROS. op. cit. págs. 22 y 23.

la comisión tenía limitada su competencia a la materia bancaria, pero posteriormente, en 1936, se ampliaron sus áreas de control al serle encomendada la supervisión, además de los bancos, de las compañías de seguros y fianzas.”⁸

En este contexto encontramos que en 1932, la Comisión elaboró un nuevo Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de dicho año, para sus actividades internas, y el 9 de febrero de 1935 se expide el Reglamento de Inspección, Vigilancia y Contabilidad de las Instituciones de Crédito, el cual disponía que para el mejor cumplimiento de los fines de la Comisión, se establecían cuatro zonas de inspección. El 14 de enero de 1937, es publicado otro nuevo Reglamento Interior de la Comisión, que incluía la formación de un Comité de Cuentas encargado de vigilar el manejo de fondos que la Comisión tenía asignados para el desempeño de sus labores. El 31 de mayo de 1941, el Presidente Manuel Ávila Camacho, expide la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la cual hacía referencia a la Comisión.

Es hasta 1970 cuando por Decreto del Ejecutivo Federal, la Comisión Nacional de Seguros se incorporó a la Comisión Nacional Bancaria, para en lo sucesivo denominarse Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; así, mediante la reforma legislativa, se amplió para ésta, su esfera de competencia a la totalidad de las Instituciones que integran el sistema bancario y financiero del país.

⁸ DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe. Derecho Bancario y Contratos de Crédito. Tomo II. Segunda edición. Editorial Oxford University Press. México. 2001. pág. 620.

En el período comprendido de 1982 a 1989, varios sucesos importantes marcan ésta etapa, ya que con la nacionalización de la banca son necesarias reformas estructurales, por lo cual se publica en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 14 de enero de 1985, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, y como complemento se promulga la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

El 18 de noviembre de 1986 se publica en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Dicho ordenamiento, para estar acorde con las actividades que el Estado tendría que emprender por la nacionalización de las instituciones crediticias, determinaba las funciones de inspección, vigilancia, supervisión, de asesoría y consulta, de ejecución, investigación y estudio; de jurisdicción y relativas a registro, control y trámite de autorizaciones, información estadística, etc. El 24 de noviembre de 1988 se publicó igualmente el Reglamento de este Organismo en materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad.

En 1989 fue reformada la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, por Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1988 y 27 de diciembre de 1989, dándose una mayor autonomía de gestión a las Instituciones de Banca Múltiple, así como una desregulación administrativa. Por lo que dentro de ese escenario de reformas y sin verse afectada en esencia por la nacionalización de la banca, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros por el contrario se ve beneficiada en cuanto a fortalecer su labor de supervisión y vigilancia, se da la pauta para desincorporar a la Comisión Nacional Bancaria de la existente Comisión Nacional Bancaria y de

Seguros, y en materia de seguros se crearía la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Con las reformas de 1989, se refuerzan las funciones de la Comisión Nacional Bancaria y se le confieren facultades de sanción administrativa, mismas que desarrollaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además, adquiere mayor autonomía al eliminar la obligación de someter sus acuerdos a la Secretaría de Hacienda, de igual manera se le dota de la autoridad necesaria para hacer cumplir sus resoluciones.

En el año de 1990, y con las reformas a los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presenta un nuevo cambio de régimen en la propiedad de los bancos, se privatizan las Instituciones Bancarias, desligándose así de todo control por parte del Estado, y el 18 de julio de ese mismo año se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Instituciones de Crédito.

Ese nuevo sistema de propiedad que las Instituciones de Banca Múltiple experimentaban, acentuaba la necesidad de una estricta supervisión, por ello se otorgan nuevas facultades a la Comisión Nacional Bancaria, tales como autorizar el nombramiento de sus funcionarios de mayor jerarquía, así como removerlos, suspenderlos o incluso, inhabilitarlos. Respecto a la banca de desarrollo se reafirman facultades de la Comisión en cuanto a la supervisión contable y operativa, y podría sancionar conductas ilícitas tanto de funcionarios bancarios como de acreditados; y con la expedición, en julio de 1990, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, éstas Instituciones

pasan a formar parte de las entidades supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria.

Ante los cambios de estructura y funciones que la nueva Comisión Nacional Bancaria había experimentado era necesario un nuevo Reglamento Interior, el cual es publicado el 14 de enero de 1991 en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, dos años después, éste Reglamento es derogado por uno nuevo publicado en el mismo órgano informativo el día 4 de agosto de 1993, debido a que la modernización financiera continuaba su curso, abarcando más entidades sobre las cuales la Comisión Nacional Bancaria tendría que ejercer sus funciones de inspección y vigilancia.

1.2 LA COMISIÓN NACIONAL DE VALORES.

Los antecedentes de la Comisión Nacional de Valores se derivan de la evolución experimentada por la Bolsa de Valores de México, la cual tuvo su fecha de apertura en el año de 1894. Cabe señalar que en los años siguientes el mercado de dinero tendría una actividad escasa por la desconfianza que había entre los inversionistas por los momentos políticos que atravesaba el mundo entero, por ejemplo, con la segunda guerra mundial en 1945, lo cual repercutía en todas las naciones, además por que alrededor de la Bolsa se habían presentado cuantiosos fraudes con la venta de acciones inexistentes.

El 16 de abril de 1946, por Decreto del Presidente Ávila Cámaco, tras derogar diversas disposiciones contenidas en la Ley General de Instituciones de Seguros, en la Ley General de Instituciones de Crédito y en la Ley Orgánica de Nacional Financiera, se crea un organismo autónomo denominado: "Comisión Nacional de Valores." No obstante el

nacimiento de dicho organismo, para esa época no había aún casas de bolsa establecidas de manera formal.

Sin embargo, el 4 de julio de 1947 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Valores, y el 31 de diciembre de 1953 se publica en el mismo órgano informativo la Ley de la Comisión Nacional de Valores, que establece, entre otras, las siguientes facultades y atribuciones: aprobar el ofrecimiento de títulos y valores mexicanos; aprobar o vetar la inscripción en bolsa de títulos o valores; aprobar el ofrecimiento al público de valores no registrados en Bolsa; aprobar las tasas máximas y mínimas de interés de las emisiones que en el futuro se hicieran de cédulas, bonos hipotecarios, bonos generales, bonos comerciales de sociedades financieras así como obligaciones emitidas por conducto o con el aval de las sociedades financieras.

En síntesis, la Comisión Nacional de Valores sustituiría a la Nacional Financiera y a la Comisión Nacional Bancaria en la tramitación previa de la liga de valores por la Bolsa. El año de 1975 resultó en este ámbito muy importante por haberse promulgado la Ley del Mercado de Valores. Tal ordenamiento legal otorga al mercado bursátil su propio marco jurídico, a partir de entonces la Bolsa Mexicana de Valores deja de ser una mera institución auxiliar de crédito, para desenvolverse en forma autónoma y acorde a sus propias actividades y necesidades, así como para depender en su regulación y vigilancia de la Comisión Nacional de Valores.

Por lo tanto, es a partir de 1976 cuando el Mercado de Valores mexicano empieza a adquirir un significativo crecimiento, y con ello se robustece la Comisión Nacional de Valores como organismo que norma,

regula y promueve las actividades del Mercado de Valores, y de la propia Bolsa Mexicana de Valores.

2. CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.

Al plantearse la evolución y modernización del sistema financiero, en 1989 y 1990, se presentan una serie de cambios legislativos sobre la materia, surgiendo la Ley de Instituciones de Crédito, Ley de Sociedades de Inversión y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Asimismo, se reformaron y adicionaron la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas y la Ley del Mercado de Valores.

En este contexto legislativo y con el fin de fortalecer la capacidad reguladora y supervisora del gobierno, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley, en la cual, de conformidad con su artículo tercero transitorio, se integraría la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores en una sola institución: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Dicha Ley, es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995, y en su exposición de motivos, se establecen las causas para la creación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores al señalarse lo siguiente:

“... en los últimos años se han gestado importantes cambios en su perspectiva, al evolucionar de una función con un alto contenido sancionador a una de carácter más preventivo, es decir, de una función que actuaba sobre hechos consumados a una que busca anticiparse a los mismos. Por otro lado, la tendencia hacia la prestación de una amplia gama de productos y servicios financieros a través de la configuración de grandes

corporaciones, han hecho impostergables los avances hacia una supervisión consolidada, que permita una visión global de los riesgos y más a las operaciones que a los intermediarios que las realicen. Esto último, en virtud de que tradicionalmente la regulación se ha referenciado prioritariamente a las entidades financieras, lo que ha dado lugar, al existir regímenes normativos distintos, a que las referidas corporaciones lleven a cabo sus operaciones a través de aquellas entidades cuya regulación les resulta menos restrictiva, favoreciendo los llamados arbitrajes regulatorios." Aunado a lo anterior, la creación de nuevos instrumentos financieros que tienden a diluir principalmente las fronteras tradicionales entre actividades de banca y bolsa, ha reforzado la necesidad de una supervisión con este nuevo enfoque."

En este orden de ideas, la creación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores obedece a la evolución financiera que se venía perfilando. Surge como un órgano de regulación y supervisión tanto de entidades que intervienen en el sistema financiero, como de personas físicas que de igual manera, intervienen o participan en la prestación de los servicios propios de dicho sistema, los cuales requieren de vigilancia para hacer más eficiente el servicio que prestan.

Además, uno de los propósitos fundamentales de dicho organismo, es procurar al estabilidad y el correcto funcionamiento del sistema financiero, así como mantener y fomentar su sano y equilibrado desarrollo, protegiendo al mismo tiempo, los intereses y recursos de los ahorradores e inversionistas.

Sin embargo, para entender con mayor claridad el marco jurídico, los objetivos, y las facultades, etc., que tendría el nuevo organismo creado, resulta pertinente antes a su naturaleza jurídica.

3. NATURALEZA JURÍDICA.

Se entiende por naturaleza la esencia y propiedad característica de cada

ser, esto es, la esencia de un ente u organismo que tiene existencia jurídica. Respecto a la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podemos decir que la misma se desprende de la ubicación que tiene dentro de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con el artículo 90, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública Federal será centralizada o paraestatal. Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisa en su artículo 1° que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

El artículo 17 del ordenamiento legal aludido prevé la existencia de los órganos desconcentrados al señalar que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia las Secretarías de Estado pueden contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Ahora bien, el artículo 1° de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, define a la Comisión como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en términos de dicha Ley.

En este orden de ideas se desprende que por ministerio de Ley la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es un organismo desconcentrado y se ubica dentro de la administración pública

centralizada, por lo que a continuación procederemos a analizar el término desconcentración y las características que corresponden a éste tipo de entidades.

En opinión del maestro Andrés Serra Rojas: "Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercicio por los órganos superiores, desminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación."⁹

Consecuentemente, la desconcentración es una forma de organización administrativa en la cual se otorgan a cierto órgano determinadas facultades de decisión y ejecución, aunque con algunas limitaciones, sin dejar de existir un nexo de jerarquía en relación con un organismo del cual depende.

Lo que más caracteriza a la desconcentración es la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central, a los cuales se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y dirigir, pero dentro de límites y responsabilidades precisos, que no los alejen de la administración centralizada.

El órgano desconcentrado no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio. Sin embargo, dada la importancia de las funciones que se le encomiendan y por la naturaleza de las acciones que realiza, puede distinguirse administrativa y presupuestalmente en su organización y

⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Tomo Primero. Vigésima edición, Editorial Porrúa. México. 1999. pág. 507.

operación de las demás unidades que integran la estructura de la institución de la que depende.

A continuación se señalan algunas de las características de los organismos desconcentrados, enfocadas especialmente hacia la Comisión Nacional Bancaria y de Valores:

a) Dependen siempre de un Órgano que forma parte del Poder Ejecutivo Federal; en este caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que a dicha institución corresponde nombrar al Presidente de la Comisión, señalarle los lineamientos conforme a los cuales debe desarrollar su actividad y aprobar su presupuesto anual de gastos.

b) Mantiene siempre un nexo jerárquico con algún órgano centralizado; en la especie, la Comisión se encuentra ligada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c) Cuenta con competencia limitada a cierta materia o territorio. Tratándose de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores su competencia se limita a la regulación y supervisión de las entidades financieras.

d) Debe ser un instrumento de Derecho Público el que los cree, modifique o extinga. En este caso, la Comisión fue creada mediante una Ley.

e) No tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, ya que para que una entidad tenga personalidad jurídica propia es necesario que la Ley le reconozca tal personalidad, pues así lo establece la fracción II del artículo 25 del Código Civil, por lo cual es una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

f) Tiene presupuesto propio, sus erogaciones forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual sucede con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

g) Tienen el carácter de autoridad frente a los particulares por que los ordenamientos que las rigen les atribuyen facultades de decisión y de ejecución, características que conforme a la doctrina y a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son necesarias para que se tenga tal carácter.

h) Las relaciones con sus trabajadores de base, se regula por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional.

De acuerdo con dichas características, la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es la de un organismo público desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene autonomía técnica y facultades ejecutivas.

Resulta pertinente señalar la conclusión a que llega el Dr. Jesús De la Fuente Rodríguez, respecto a la naturaleza jurídica que la Comisión Nacional Bancaria debe tener, al mencionar lo siguiente. "Es de señalarse, que en el caso de un órgano descentralizado, no se daría esa subordinación jerárquica, lo cual le permitiría una mayor autonomía, por lo que considero que la CNBV debe tener esa naturaleza jurídica."¹⁰

En realidad, la descentralización administrativa es una forma de organización que está adquiriendo mayor vigencia en virtud de que, efectivamente, permite una mayor autonomía y libertad para que los órganos descentralizados puedan cumplir de manera más eficaz con sus funciones. Además, la descentralización concede una personalidad

¹⁰ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Grupos Financieros. Tomo I. Tercera edición. Editorial Porrúa. México. 2000 pág 134.

jurídica y patrimonio propio a los organismos que pertenecen a esta forma de organización administrativa.

Para Gabino Fraga: "La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder."¹¹

Con base en lo anterior podemos decir que si bien la actual naturaleza jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es la de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es posible y recomendable en atención a las características indicadas, que adquiera en un futuro próximo la naturaleza de un organismo descentralizado, lo cual le dará mayor autonomía en sus funciones, motivando que pueda cumplir sus objetivos con más libertad y eficacia.

4. MARCO JURÍDICO.

El marco jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en atención a su Ley particular, se caracteriza por que le son aplicables tanto disposiciones derivadas de sus facultades como órgano de control y de supervisión de entidades que integran el sistema financiero, como de disposiciones relativas a su carácter de organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹¹ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima tercera edición. Editorial Porrúa, México. 1994, pág. 198.

Por lo que a continuación enunciaré las leyes, reglamentos y circulares que integran dicho marco jurídico.

4.1 LEGISLACIÓN APLICABLE EN ATENCIÓN A SUS FUNCIONES EN SU CARACTER DE ÓRGANO SUPERVISOR Y DE REGULACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO.

- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, (1995);
- Ley del Banco de México, (1993);
- Ley de Instituciones de Crédito, (1990);
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, (1990);
- Ley del Mercado de Valores, (1795);
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, (1985);
- Ley de Sociedades de Inversión, (1985);
- Leyes Orgánicas de los Bancos de Desarrollo;
- Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional, etc.

4.2 ORDENAMIENTOS INTERNOS.

- Circulares y oficios circulares de la SHCP, del Banxico y de la propia Comisión;
- Reglamento General Interior de la Bolsa Mexicana de Valores, etc.

4.3 OTRAS LEYES.

- Ley de Concursos Mercantiles;
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;
- Ley de Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas;

- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, etc.

Comentando la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Francisco Borja Martínez dice: "tiene como finalidad mejorar la calidad de la supervisión por parte del Estado a que están sujetas las sociedades prestatarias de servicios financieros que operan en el territorio nacional. Para ello establece un régimen de supervisión centralizada, amplía considerablemente el ámbito de dicha supervisión y la adecua a las características que presenta actualmente nuestro sistema financiero."¹²

Es fácil percibir que el marco jurídico que se aplica a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es muy amplio, ya que no se limita a la aplicación de leyes expedidas por el Congreso de la Unión en plenas facultades, sino que además y como quedó señalado la CNBV cuenta con sus disposiciones internas, tales como Circulares, así como oficios circulares expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México.

En su oportunidad haremos referencia a algunas de las normas específicas que regulan principalmente las facultades de la Comisión para imponer sanciones administrativas a los funcionarios de las Instituciones de Banca múltiple, por ser este el tema central de la presente investigación.

¹² BORJA MARTÍNEZ, Francisco. Comentarios a la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Anuario jurídico. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1995. pág. 56.

Como organismo dependiente de la Administración Pública Centralizada, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores le es aplicable la siguiente normatividad:

4.4 LEGISLACIÓN APLICABLE EN ATENCIÓN A SU NATURALEZA DE ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SHCP.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- Ley Federal de Derechos;
- Ley Reglamentaria de la fracción XII Bis del artículo 123 apartado B;
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado;
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento;
- Ley de Planeación;
- Ley General de Deuda Pública;
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento;
- Ley de Información Estadística y Geográfica y su Reglamento;
- Ley General de Bienes Nacionales y disposiciones complementarias;
- Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales;
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y sus Reglamentos;

- ✓ Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública;
- ✓ Ley Federal del Procedimiento Administrativo;
- ✓ Ley de Expropiación;
- ✓ Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

5. OBJETO.

El artículo 2° de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores establece como objeto de dicho Organismo:

"Supervisar y regular en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

También será su objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero."

Del anterior precepto se desprende que el objeto principal de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se enfoca en las siguientes acciones:

- a) Supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades financieras.
- b) Procurar su estabilidad y correcto funcionamiento.
- c) Mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.
- d) Así como supervisar y regular a las personas físicas y morales cuando realicen actividades relativas al sector financiero.

Cabe destacar que para efectos de la propia Ley de la CNBV, se entenderá por entidades del sector financiero o entidades financieras, las señaladas en su artículo 3°, fracción IV, que precisa las siguientes:

- Sociedades Controladoras de Grupos Financieros,
- Instituciones de Crédito,
- Casas de Bolsa,
- Especialistas Bursátiles,
- Bolsas de Valores,
- Sociedades de inversión,
- Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión,
- Sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión,
- Almacenes Generales de Depósito.
- Uniones de Crédito,
- Arrendadoras Financieras,
- Empresas de Factoraje Financiero,
- Sociedades de Ahorro y Préstamo,
- Casas de cambio,
- Sociedades financieras de objeto limitado,
- Instituciones para el depósito de valores,
- Contrapartes centrales,
- Instituciones Calificadoras de Valores,
- Sociedades de Información Crediticia,
- Personas que operen con el carácter de entidad de ahorro y crédito popular, así como otras Instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de las cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión.

Además, con base en los Programas Institucionales de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se ha venido estableciendo el objeto y estrategias para guiar las actividades de la propia Comisión. Dichos Programas fueron concebidos en estricto apego a las facultades otorgadas a la Comisión; teniendo como propósito fortalecer los procesos

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

de planeación de la institución para facilitar la definición de metas y acciones específicas dentro de cada una de sus áreas.

Asimismo, en atención a los Programas aludidos, la CNBV ha tenido los siguientes objetivos, que se encuentran estrechamente relacionados entre sí:

- Procurar la estabilidad y solvencia del sistema financiero;
- Proteger los intereses de los ahorradores y del público inversionista;
- Promover el mejoramiento constante de la calidad de la administración de los intermediarios e instituciones participantes del mercado y,
- Fomentar la eficiencia y sano desarrollo del sistema financiero.

Procurar la estabilidad y solvencia del sistema financiero, así como mantener y promover la confianza del público son objetivos fundamentales de las autoridades financieras. Para lograr esto se cuenta con cuatro herramientas principales: 1) la regulación prudencial, 2) la supervisión, 3) los mecanismos de mercado y 4) las acciones correctivas.

De esas herramientas con que cuenta la CNBV para procurar la estabilidad y solvencia del sistema financiero destacan la regulación prudencial y la supervisión. Esta última consiste en un conjunto de metodologías y procedimientos que permiten vigilar que las instituciones realicen sus actividades de acuerdo con la regulación vigente y las sanas prácticas financieras.

Es importante destacar que las acciones de regulación prudencial y supervisión que realiza la Comisión deben tener un carácter preventivo más que correctivo, y buscar en todo momento que las entidades supervisadas no incurran en riesgos excesivos que afecten sus niveles de capitalización, liquidez, reservas y rentabilidad, así como la calidad de sus activos. Todo esto con el propósito de lograr la estabilidad y solvencia del sistema financiero.

6. FACULTADES Y ATRIBUCIONES.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene una gran variedad de facultades y atribuciones, en virtud de que no solamente están señaladas en la Ley de la propia Comisión, sino en diversos ordenamientos, entre los cuales se encuentran como ya dijimos: las Leyes del Mercado de Valores, de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, para Regular las Agrupaciones Financieras, Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Orgánicas de las Instituciones de Banca de Desarrollo, así mismo, existen reglamentos y disposiciones aplicables, en relación con las funciones de supervisión, inspección y vigilancia, de las instituciones, organizaciones, personas físicas y morales relacionadas con el sector financiero.

Fernando Hegewisch Díaz Infante clasifica las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que le confieren diversos ordenamientos legales, en medidas de aprobación, autorización,

determinación, inspección, vigilancia, imposición de sanciones y protección al público que concurre al sistema financiero.¹³

Por su parte el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez, clasifica dichas facultades en: ejecutivas, de supervisión, regulación y las conferidas por diversas leyes y reglamentos.¹⁴

Sin embargo, la principal fuente de donde provienen las facultades de la CNBV, es su propia Ley, ya que en su artículo 4° se prevén diversas funciones y facultades que tiene encomendadas; por tal razón a continuación señalaré, para efectos de nuestro tema en estudio, algunas facultades siguiendo un poco la clasificación realizada por el autor citado.

FACULTADES EJECUTIVAS

Se dice que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene facultades ejecutivas, en virtud de que sus decisiones no tienen que ser sometidas a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resultando con ello que la toma de cualquier decisión es oportuna y dinámica, para evitar consecuencias y repercusiones importantes para el sano y libre desenvolvimiento del sistema financiero mexicano.

FACULTADES DE SUPERVISIÓN

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

¹³ Cfr. HEGEWISCH DÍAZ INFANTE, Fernando. Derecho Financiero Mexicano. Instituciones del Sistema Financiero. Editorial Porrúa. México. 1997. págs. 73-87.

¹⁴ Cfr. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, op. cit. págs. 135 a 162.

- ◆ Investigar aquellos actos de personas físicas, así como de personas morales que no siendo entidades del sector financiero, hagan suponer la realización de operaciones violatorias de las leyes que rigen a las citadas entidades, pudiendo al efecto ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables;
- ◆ Investigar presuntas infracciones en materia de uso indebido de información privilegiada.

A través de un procedimiento de supervisión se busca una adecuada liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras, así como el hecho de que sus actividades se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros.

Las facultades de supervisión que realiza La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se lleva a cabo, a través de dos procedimientos: el de vigilancia que se realiza desde las oficinas de la CNBV, y de inspección efectuado en las propias oficinas de las entidades.

El Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez precisa: "Se entiende por vigilancia, el monitoreo de las operaciones de las instituciones financieras efectuado desde las oficinas de la CNBV, así como su seguimiento y análisis. La citada función se centra, principalmente, en el análisis de la información económica y financiera que las instituciones proporcionan, tanto a las autoridades como al mercado general, y los posibles riesgos que pueden poner en peligro la estabilidad y solvencia de una entidad o grupo financiero o el sector financiero en su conjunto."¹⁵

¹⁵ *Ibidem* pág. 143.

Respecto al procedimiento de inspección, el profesor Miguel Acosta Romero precisa: "La inspección se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registro y sistemas, en las instalaciones y equipos automatizados de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran éstas últimas. –Agrega que-La vigilancia se realizará por medio de análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto." ¹⁶

FACULTADES DE REGULACIÓN

- ◆ Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades;
- ◆ Dictaminar normas de registro de operaciones;
- ◆ Expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarle periódicamente las entidades;
- ◆ Fijas reglas para la estimación de los activos;
- ◆ Emitir disposiciones que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como sus dictámenes;
- ◆ Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan al sistema financiero, que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios, en los términos y condiciones concertados con los usuarios de servicios financieros;
- ◆ Determinar los días en que las entidades deberán cerrar sus puertas y suspender sus operaciones;

¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel op. cit. pág. 212.

- ◆ Dictar las disposiciones de carácter general relativas a forma y términos en que las sociedades emisoras que dispongan de información privilegiada tendrán la obligación de hacerla de conocimiento del público;
- ◆ Emitir las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las facultades que su propia ley le encomienda, y demás leyes de la materia.

Una crítica que se ha hecho en relación con algunas facultades de la CNBV tiene que ver con emitir la regulación prudencial. Al respecto, Erick Carvalho Yáñez comenta: "Desafortunadamente, el hacer uso del vocablo 'prudencial' originará nuevamente la actitud caprichosa y en muchas ocasiones antijurídica de la Comisión quien ahora con fundamento objetivo, podrá superar y modificar a su antojo lo que dispongan las leyes financieras."¹⁷

FACULTADES DE CONSULTA

- ◆ Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal, a través de la SHCP, en materia financiera.

FACULTADES DE ELABORACIÓN Y PUBLICACIÓN ESTADÍSTICAS

- ◆ Elaborar y difundir estadísticas de los intermediarios y mercados financieros a través de boletines.

FACULTADES DE EJECUCIÓN

- ◆ Autorizar la constitución y operación, así como determinar el capital mínimo, de aquellas entidades que señalan las leyes;

¹⁷ CARVALLO YÁÑEZ, Erick. Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano, Quinta edición. Editorial Porrúa. México. 2000. pág. 318.

- ◆ Autorizar o aprobar los nombramientos de consejeros, directivos, comisarios y apoderados de las entidades que señalan las leyes;

- ◆ Determinar o recomendar que se proceda a la remoción o suspensión, veto y, en su caso, inhabilitación de los consejeros, directivos, comisarios, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios y demás personas que puedan obligar con su firma a las entidades.

PROPORCIONAR LA ASISTENCIA QUE LES SOLICITEN LAS INSTITUCIONES SUPERVISORAS DE OTROS PAÍSES.

- ◆ Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares a las de la Comisión, así como participar en foros de consulta;

- ◆ Proporcionar la asistencia que le soliciten las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países.

FACULTADES DE CARÁCTER LABORAL

- ◆ Las que le estén atribuidas por la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, de artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DE IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS

- ◆ Intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez.

- ◆ ordenar la suspensión de las operaciones, así como intervenir administrativa o gerencialmente, según se prevea en las leyes, la negociación, empresa o establecimiento de personas físicas o a las personas morales que, sin la autorización correspondiente, realicen

actividades que la requieran en términos de la Ley de la materia, o bien proceder a la clausura de sus oficinas.

DE SANCIÓN.

Esta facultad la ejerce la CNBV cuando los sujetos de aplicación de las leyes financieras no respetan las normas de carácter general, impersonal y abstracto. Sin embargo, pero por ser las sanciones administrativas que proceden en contra de los funcionarios y empleados de las Instituciones de Banca múltiple, el tema principal de la presente investigación, se tratará con mayor amplitud en el siguiente capítulo.

LLEVAR EL REGISTRO NACIONAL DE VALORES

El RNV, es un registro público, es decir que cualquier persona interesada, puede consultarlo en sus instalaciones físicas, o a través de las publicaciones periódicas de las listas de valores autorizados, que la CNBV publica en forma directa, o a través de la SHCP en el DOF.

CELEBRAR CONVENIOS

Con organizaciones nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares a la Comisión.

INTERVENIR EN SORTEOS

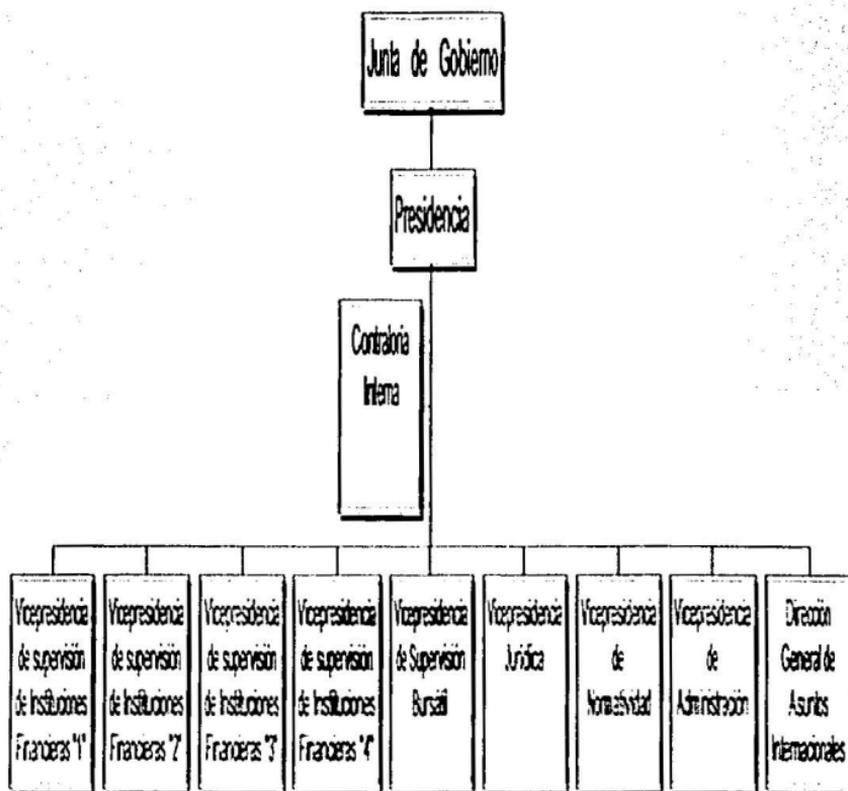
Emisión, sorteos y cancelación de títulos o valores de las entidades.

CONOCER Y RESOLVER SOBRE EL RECURSO DE REVOCACIÓN

Tendrá dicha facultad la CNBV, cuando se interponga en contra de las sanciones aplicadas por ella misma, siempre que se presente en el término y forma establecidos de la Ley de Instituciones de Crédito.

7. ESTRUCTURA ORGÁNICA.

La actual estructura de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores comprende las siguientes autoridades principales:



La Junta de Gobierno se integra con diez vocales, además del Presidente y dos Vicepresidentes. Los acuerdos que toma ya no son sometidos a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Público, toda vez que en dicha Junta se encuentran los principales funcionarios relacionados con el sistema financiero.

Naturalmente, la Junta de Gobierno es la máxima autoridad de la CNBV; le corresponde conocer en general de las operaciones cotidianas que realiza la Comisión, de manera especial considera los asuntos trascendentales relativos al sector financiero en su conjunto.

El Presidente es nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y, sin duda, desempeña un cargo de gran relevancia, ya que de él depende la supervisión de la mayor parte del sistema financiero mexicano, por lo tanto, debe contar con una amplia experiencia sobre la materia.

Por su parte la Contraloría Interna debe vigilar, comprobar y controlar que las labores que desarrollan las diversas áreas de la Comisión, se efectúen de acuerdo con las disposiciones legales y la metodología que para ello fueron definidas.

De las vicepresidencias se derivan diversas Direcciones Generales que desempeñan acciones concretas encaminadas a cumplir los objetivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

A continuación se identifican las Direcciones Generales con que cuenta la CNBV:

- Dirección General de Autorizaciones.
- Dirección General de Emisoras.
- Dirección General de Supervisión de Instituciones Financiera "B".
- Dirección General de Informática.
- Dirección General de Supervisión de Instituciones Financieras "C".
- Director General de Administración y Finanzas.
- Dirección General Técnica
- Dirección General de Supervisión de Banca de Desarrollo.
- Dirección General de Disposiciones e Instrumentación Legal.
- Dirección General de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular.
- Dirección General de Análisis y Desarrollo de Sistemas de Preventivos Operaciones Ilegales.
- Dirección General de Supervisión de Cartera de Créditos.
- Dirección General de Desarrollo y Estudios Económicos.
- Dirección General de Supervisión de Organizaciones Auxiliares no Agrupadas.
- Dirección General de Supervisión de Mercados.
- Dirección General de Metodologías de Supervisión.
- Dirección General de Grupos Financieros y Filiales del Exterior.
- Dirección General Contenciosa.
- Dirección General de Intermediarios Bursátiles.
- Dirección General de Sociedades de Inversión.
- Dirección General de Delitos y Sanciones.

Asimismo, es de señalar que además de los anteriores órganos, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuenta con unidades administrativas necesarias, para la consecución de su objeto y ejercicio de sus facultades.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO SEGUNDO

SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS FUNCIONARIOS DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE.

Como ha quedado señalado en el capítulo anterior, las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, no se delien en la supervisión y regulación de las entidades que prestan el servicio de banca y crédito, bursátil, de organizaciones y actividades auxiliares del crédito, etc., sino que también como autoridad financiera, posee atribuciones para imponer sanciones administrativas, a fin de garantizar que quienes manejan el servicio en las Instituciones de Crédito de banca múltiple, lo realicen con honradez, capacidad y experiencia.

Ante las conductas que establece la Ley de Instituciones de Crédito, la CNBV podrá determinar la imposición de sanciones administrativas a los funcionarios o empleados, en los términos que analizaré en este trabajo de investigación.

A continuación procederé a precisar algunos conceptos de sanción en términos generales y de sanción administrativa, para después apuntar el marco legal al que se debe sujetar la CNBV para la imposición de las sanciones administrativas procedentes.

1. SANCIÓN EN GENERAL.

En términos generales, la sanción se define como el castigo que aplica la sociedad a través del derecho, a las violaciones de la ley y representa la efectividad de ésta; generalmente, se pretende, a través de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la sanción, asegurar el cumplimiento de los deberes que a cargo de las personas establecen las leyes.

Para el Autor García Máynez, la sanción es "... consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado" ¹⁸

De ésta manera, la sanción es una consecuencia jurídica desfavorable para el sujeto que infringe la ley o disposiciones de carácter imperativo. Se identifica a la sanción con un castigo o una pena que se le atribuye a la persona que viola alguna norma. Por lo tanto, para que se dé la sanción primeramente debe haber una infracción a la ley, es decir, el sujeto que va a ser sancionado realiza antes una conducta ilícita, la cual puede consistir en una acción u omisión.

2. **SANCIÓN ADMINISTRATIVA.**

La sanción administrativa, señala el Dr. Miguel Acosta Romero "... puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad." ¹⁹

El Diccionario Jurídico Mexicano se señala que la sanción administrativa: "Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la Ley administrativa. Presupone la

¹⁸ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo Introducción al Estudio del Derecho. 53ª Edición Editorial Porrúa México. 2002 pág 295

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso Decimocuarta edición Editorial Porrúa México. 1999. pág 1104

existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo.

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.²⁰

Estrictamente hablando, con la infracción administrativa se causa un daño a la administración o a la colectividad, afectándose con ello el orden público y el interés general, por lo tanto, surge como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa. Al respecto, la política sancionadora de la administración debe orientarse a escoger la sanción que logre frenar o desaparecer las prácticas que dañan gravemente al interés colectivo.

Para señalar las sanciones administrativas se toma como base la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Al respecto, el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez precisa: "Las citadas sanciones tienen carácter administrativo por lo siguiente:

- Quien las impone no es una autoridad judicial, sino autoridad administrativa como lo son las enunciadas anteriormente (entre ellas están la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores).
- Se trata de infracciones a las disposiciones contenidas o emanadas de la Ley de Instituciones de Crédito que, además de referirse

a la materia bancaria, tiene el carácter de disposición administrativa, por cuanto que no tienen por objeto principal regular las relaciones entre particulares ni sus derechos y obligaciones, sino que su fin es regular la prestación de servicios bancarios, lo que implica, desde el enfoque que aquí nos interesa, que es el sancionador, que dicho ordenamiento regula las obligaciones, frente a la administración pública, de los que hemos denominado en sentido amplio, los intermediarios bancarios, esto es, los sujetos que prestan o de alguna forma intervienen en la prestación de dichos servicios.²¹

En atención a lo anterior, considero que la sanción administrativa es el acto mediante el cual una autoridad administrativa, impone un castigo a una persona moral o física, por el hecho de haber transgredido disposiciones igualmente de carácter administrativo, tales como leyes, reglamentos, circulares, manuales internos, etc., a fin de preservar el interés colectivo y el orden social en la propia Administración Pública.

Ahora bien, la legislación mexicana relativa a las funciones y atribuciones que desarrollan los funcionarios de las instituciones de crédito de banca múltiple, está encaminada a que el servicio bancario que realizan, se lleve a cabo con diligencia, honestidad y compromiso, ya que se pone en riesgo la solvencia y estabilidad de determinada entidad crediticia, en virtud de que su actividad, implica el manejo del ahorro de la sociedad, además, de la cuidadosa aplicación de esos recursos a

²⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z Octava edición Universidad Nacional Autónoma de México Editorial Porrúa México 1995 pág. 2872.

²¹ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito Exposición de Motivos, Disposiciones de la SHCP, BANXICO, CNBV y ABM, Tomo II Editorial Porrúa México 2000 pág. 979

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

actividades productivas depende en gran medida el desarrollo económico nacional.

Por ello, a través de los años, las leyes han otorgado diversas facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, entre otros organismos, para dirigir, orientar, regular, controlar, supervisar e intervenir en los servicios financieros a fin de asegurar su prestación de la manera más adecuada para satisfacer las necesidades de la comunidad.

De ésta manera, en atención a las facultades que en materia de supervisión, tiene encomendadas la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, no sólo a las entidades financieras, sino también en específico a los funcionarios que desempeñan cargos importantes dentro de esas entidades, y que pueden obligar con su actuar y firma a la Institución para la cual prestan sus servicios; cualquier trasgresión a la legislación respecto al servicio de banca y crédito que proporcionen los funcionarios de dichas instituciones, dará lugar a una sanción administrativa.

Queda claro entonces que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores está facultada para imponer sanciones a los funcionarios de las instituciones de crédito de banca múltiple, pero éstas son de carácter administrativo debido a su naturaleza, marco jurídico y contenido. Más adelante precisaré los tipos de sanciones que se aplican a dichos funcionarios bancarios.

3. MARCO LEGAL.

➤ La potestad sancionadora de la Administración Pública encuentra su primer fundamento en nuestra Carta Magna, ya que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en lo conducente:

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas."

En la doctrina y en la jurisprudencia de los tribunales federales del Poder Judicial, se discute el alcance de ese texto constitucional que parece imponer dos graves limitaciones a la potestad sancionadora de la administración, ya que por un lado sólo procede por violaciones a reglamentos gubernativos y de policía, por otra parte, solamente pueden imponerse dos tipos de sanciones administrativas: multa o arresto, pero no se menciona ninguna otra como la clausura, el decomiso, la suspensión de actividades, etc.²²

En realidad, dichas limitaciones no son aplicables a las disposiciones legislativas emanadas del Congreso de la Unión, es decir, en las leyes administrativas pueden señalarse diversas infracciones con sus correspondientes sanciones teniendo esto plena validez, según se corrobora con el siguiente criterio jurisprudencial:

"CLAUSURA PREVISTA COMO SANCIÓN POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS A LEYES. NO ES VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, limita las sanciones que se impongan por infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa o arresto; sin embargo, esa limitación no es aplicable tratándose de

²² Cfr. DICCIONARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS op cit págs 2872 y 2873.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

infracciones administrativas a leyes emanadas del Congreso de la Unión, puesto que son ordenamientos legales de naturaleza jurídica diferente.²³

En consecuencia, es correcto que en diversas leyes, incluyendo la de instituciones de crédito, se prevean otro tipo de sanciones administrativas además de la multa, tales como las que son procedentes en contra de los funcionarios de dichas instituciones, de las cuales se entrará a su estudio en el rubro 6. Tipos de Sanciones Administrativas, del presente Capítulo.

➤ La Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, y actualizada con las modificaciones del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001, en el Título Segundo, Capítulo I, Artículo 25 primer párrafo señala al respecto:

“La Comisión Nacional Bancaria, con acuerdo de su Junta de Gobierno, podrá en todo tiempo determinar que se proceda a la remoción o suspensión de los miembros del consejo de administración, directores generales, comisarios, directores y gerentes, delegados fiduciarios y funcionarios que puedan obligar con su firma a la institución, así como imponer veto de seis meses hasta cinco años a las personas antes mencionadas, cuando considere que no cuentan con la suficiente calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio satisfactorio para el desempeño de sus funciones, no reúnan los requisitos al efecto establecidos o incurran de manera grave o reiterada en infracciones a la presente ley o a las disposiciones de carácter general que deriven de ella. En dos últimos supuestos, la propia Comisión podrá además, inhabilitar a las citadas personas para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del sistema financiero mexicano, por el mismo periodo de seis meses hasta cinco años, sin perjuicio de las sanciones que conforme a éste u otros ordenamientos legales fueren aplicables. Antes de dictar la resolución correspondiente, la citada Comisión deberá escuchar al interesado y a la Institución de banca múltiple.

La propia Comisión podrá, también con el acuerdo de su Junta de Gobierno, ordenar la remoción o suspensión de los auditores externos independientes de las instituciones de banca múltiple, así como imponer veto a dichas personas por el periodo señalado en el párrafo anterior,

²³ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Pleno Novena Época Tomo V, Junio de 1997. Tesis: P. XCII/97 pág. 142.

cuando incurran de manera grave o reiterada en infracciones a esta Ley o a las disposiciones de carácter general que de la misma emanen, sin perjuicio de las sanciones a que pudieran hacerse acreedores.

Para el ejercicio de las atribuciones que le confiere este artículo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores llevará un listado de las personas cuya participación en el sector financiero, por razón de sus antecedentes, no se considere conveniente.

..."

> La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995, en su Título Primero, Capítulo II, Artículo 4° fracción XIII, da la pauta y faculta a la CNBV para imponer dichas sanciones administrativas a los funcionarios de las instituciones de crédito de banca múltiple, que transgredan disposiciones de la materia, al disponer:

XIII.-Determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión, veto o remoción y, en su caso, inhabilitación de los consejeros, directivos, comisionados, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios y demás personas que puedan obligar a las entidades, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen.

4. FINALIDADES DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA.

La finalidad principal de toda sanción es asegurar el cumplimiento de los deberes que se establecen en las disposiciones de carácter imperativo, ya que si no fuera así de nada serviría el mandato previsto en una norma si finalmente no se cumpliría por carecer de la consecuencia jurídica respectiva.

Tratándose de las leyes que integran el sistema financiero mexicano encontramos que mediante ellas se establecen algunas prohibiciones con el propósito de limitar ciertas prácticas u operaciones que afecten la solvencia o la liquidez de las entidades financieras, por consiguiente, se busca garantizar el sano y equilibrado desarrollo de todo el sistema, protegiendo también el interés público para que puedan continuarse las

actividades sobre la materia. Para tal efecto se establecen sanciones administrativas para hacer respetar las normas y con ello dar eficacia y funcionalidad al sistema financiero.

Las sanciones que se llegan a imponer a los infractores de la Ley bancaria, esto es, a los funcionarios que intervienen de alguna manera en la prestación del servicio de banca y crédito, supone una limpieza en la conducta de las personas poco diligentes, acumuladoras de grandes riesgos para las Instituciones de Crédito o transgresoras del orden bancario y/o crediticio.

De acuerdo con el profesor Sergio Francisco de la Garza: "Toda violación de una norma jurídica tiene como consecuencia una sanción... Las penas tienen dos fines principales: uno *retributivo*, esto es, compensatorio de la alteración provocada por la infracción en el orden jurídico y otro *preventivo o intimidatorio* que pretende disuadir de la comisión de futuras infracciones, tanto por el sancionado (prevención especial) como por el resto de la comunidad (prevención general)."²⁴

Resulta evidente que cuando se viola una norma jurídica debe darse una sanción, misma que se manifiesta como una consecuencia ante esa infracción. Ahora bien, no solamente las penas, sino las sanciones en general llegan a tener los dos objetivos que describe el autor citado, siendo uno de ellos el retributivo o punitivo, ya que hay un castigo para quien incurre en la infracción, además, existe un objetivo de carácter preventivo dirigido en primer lugar al propio infractor para que, al sufrir el castigo correspondiente, se vea intimidado para evitar que cometa

²⁴ DE LA GARZA, Sergio Francisco Derecho Financiero Mexicano Decimaseptima edición Editorial Porrúa México 1992 pág. 939.

nuevas infracciones; en segundo lugar, se pretende intimidar a toda la comunidad a través de la sanción que debe servir de ejemplo para evitar la comisión de conductas ilícitas.

Refiriéndose concretamente a los objetivos de las sanciones administrativas que se imponen dentro del sistema financiero mexicano, el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez expresa lo siguiente: "Desde luego, el objeto directo de la sanción en sí misma, es tanto punitivo como preventivo, porque se pretende impactar al infractor y con ello evitar que incurra nuevamente en prácticas irregulares, así como propiciar la adopción de medidas que permitan un estricto apego a las normas que rigen su actuar en el sector financiero, aunque hay cierto tipo de sanciones, como la revocación o cancelación de una autorización, concesión o registros necesarios para realizar, o intermediar, o de alguna manera actuar en operaciones financieras, que tienen carácter terminal y definitivo, esto es, colocan al sujeto a quien se le aplica la sanción, en imposibilidad, por lo menos legal, de seguir actuando como lo venía haciendo, porque le impiden continuar con la calidad (entidad bancaria, agente, intermediario, etc.) con que lo hacía.

Estas sanciones tienen el carácter de ejemplares, por cuanto que contribuyen a persuadir, ya no al sujeto que las padece, sino a los demás que se desempeñan en el entorno de aquél, a ajustarse a las normas que regulan su actuación, por lo que tales sanciones no dejan de tener también la calidad de preventivas."²⁵

²⁵ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito Exposición de Motivos, Disposiciones de la SHCP, BANXICO, CNBV y ABM, op. cit. pág. 978.

Conviene señalar que dentro de los objetivos de las sanciones administrativas lo más importante es su efecto preventivo, en virtud de que debe evitarse la comisión de conductas ilícitas que afecten el adecuado desarrollo del sistema financiero y se protejan los intereses del público usuario de los servicios de banca y crédito.

Naturalmente, toda infracción debe ser castigada, ahí es donde se cumple el objetivo punitivo o retributivo, pero es mejor la prevención, ya que mediante ella habrán de evitarse las violaciones a las disposiciones legales correspondientes.

En cuanto a la prevención, es pertinente abundar en el sentido de que existen dos aspectos, uno especial y el otro general. En efecto, cuando se aplica la sanción al sujeto que ha incurrido en una infracción administrativa se pretende disuadirlo para que ya no cometa futuras infracciones, a esto se le conoce como prevención especial. En cambio, la prevención general significa que las sanciones son ejemplares en la medida que contribuyen a persuadir a toda la comunidad para que se ajusten a las normas jurídicas, pues lo contrario hará que sufran las consecuencias procedentes en caso de violar las disposiciones imperativas establecidas por el Estado.

En relación con el sistema bancario, el aspecto preventivo que se busca es tanto para los usuarios de dicho sistema como para las propias instituciones de crédito y los funcionarios encargados de proporcionar el servicio, ya que unos y otros pueden ser acreedores de diversas sanciones, dependiendo el tipo de infracción que cometan.

En cuanto a esto, el Dr. Miguel Acosta Romero señala: "El interés social protegido por medio de establecer infracciones y sus correspondientes sanciones, en el Derecho Bancario, es por una parte, que las instituciones acaten las normas de interés público que las regulan, sometiendo su actividad a ellas y por la otra, que los usuarios también respeten una serie de principios dentro de esta materia, indispensables para que exista una sana operación en la misma."²⁶

En consecuencia, los objetivos de las sanciones administrativas que impone la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a los funcionarios bancarios, cumplen los dos aspectos que hemos considerado, el punitivo o retributivo y el preventivo o intimidatorio.

5. SUJETOS DE SANCIÓN.

Los sujetos de sanción, serán aquellos que se vean involucrados en la administración, ya sea de manera directa o indirecta, de una Institución de Crédito de Banca Múltiple, o funcionarios de más alto nivel, tanto en la toma de decisiones como en su ubicación jerárquica dentro de dichas entidades. Además habrá de considerarse a los funcionarios que aún con firma autorizada, lleven a cabo actividades meramente operativas.

Resulta conveniente señalar que la administración de las Instituciones de Crédito de Banca Múltiple, tal como lo dispone el artículo 21 de la Ley de Instituciones de Crédito, estará encomendada a un consejo de administración y a un director general, en sus respectivas esferas de competencia.

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel Nuevo Derecho Bancario, op cit pág. 438.

Al respecto el Dr. Jesús de la Fuente señala: "Desde un punto de vista legal, la función de administrar consiste en el ejercicio de las facultades que la asamblea general de accionistas le confiere al administrador o al consejo de administración, y éstos a su vez al director general y a los niveles jerárquicos subordinados, para operar una empresa y conducirla hacia el cumplimiento de sus objetivos sociales..."

27

De ésta manera, y para efectos del presente trabajo, los sujetos de sanción serán:

- I. Los miembros del Consejo de Administración,
- II. Directores Generales,
- III. Comisarios,
- IV. Directores y Gerentes,
- V. Delegados Fiduciarios y
- VI. Funcionarios que puedan obligar con su firma a la Institución.
- VII. Auditores externos independientes de las instituciones de banca múltiple.

Antes de ahondar en los aspectos principales de cada uno de los anteriores sujetos de sanción, resulta conveniente transcribir algunas disposiciones, relativas al tema, del Código de Ética de los Consejeros, Funcionarios y Empleados Bancarios, ya que con independencia a la sujeción de las leyes de la materia, dichos funcionarios quedan sujetos a la normatividad del mismo, toda vez que en él se prevé, que cada una de las instituciones de banca múltiple manifestarán su compromiso de

²¹ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito Exposición de Motivos, Disposiciones de la SHCP, BANXICO, CNBV y ABM op cit pág 101.

acatar y difundir los preceptos contenidos en el Código, mediante comunicación escrita que entreguen a la Asociación de Banqueros de México, A.C.

Asimismo, la Institución de banca múltiple de que se trate, entregará un ejemplar de dicho Código a todos sus consejeros, funcionarios y empleados, recabando su constancia de recibido y compromiso de cumplimiento.

**DISPOSICIÓN (ES) DE LA ASOCIACIÓN DE
BANQUEROS DE MÉXICO, A.C.**

***Código de Ética de los Consejeros, Funcionarios y Empleados Bancarios.**

TÍTULO PRIMERO

A) Disposiciones Generales

ARTÍCULO 1 Quedan sujetos a las disposiciones del presente Código, los consejeros, funcionarios y EMPLEADOS DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE y la Asociación de Banqueros de México, A.C.

ARTÍCULO 2 Las instituciones de banca múltiple podrán adicionar al presente Código otras disposiciones, siempre que las mismas no se contrapongan con las contenidas en este ordenamiento o impliquen su derogación.

TÍTULO SEGUNDO

B) Disposiciones Sustantivas

ARTÍCULO 3 En sus relaciones con los clientes, los funcionarios y empleados, y en su caso los consejeros, deberán:

I. Conducirse ajustándose a la verdad, particularmente tratándose de la información que proporcionen a la clientela sobre las características de los productos y servicios que el banco ofrezca, sin ocultar, en su caso sus riesgos, comisión y otros costos;

II. Abstenerse de proporcionar información de las operaciones realizadas por los clientes, a personas ajenas a la institución distintas del mismo cliente, sus beneficiarios o sus representantes;

III. Abstenerse de proporcionar información sobre las operaciones de la clientela, a los consejeros, funcionarios y empleados de la propia Institución, cuando de acuerdo con los manuales internos dichas personas no deban tener acceso a esa información;

IV. Ofrecer a cada cliente los productos o servicios que más se adecuen a sus características y necesidades, en términos del manual correspondiente;

V. Mantenerse al tanto de las modificaciones a los manuales internos elaborados por la Institución, sobre los productos y servicios que cada uno maneje y ofrezca, e informar de ellas a la clientela con oportunidad cuando proceda;

VI. Hacer del conocimiento de sus superiores, a la brevedad posible, cualquier situación provocada por el Banco que cause o pueda causar daño o perjuicio a uno o más clientes, o que represente un conflicto entre estos y la Institución, si no pueden resolverlos por sí mismos.

VII. Abstenerse de difundir información positiva para la Institución, si tiene conocimiento de que la misma es falsa o engañosa, y

VIII. Abstenerse de intervenir en cualquier negocio con los clientes, en el que exista o pueda existir conflicto de intereses, impidiendo el desempeño de sus funciones y obligaciones de manera íntegra y objetiva. Cuando se presenten o se conozcan tales conflictos de intereses deberán ser reportados a la brevedad posible al superior jerárquico.

ARTÍCULO 4 En sus relaciones con el Banco, los consejeros, funcionarios y empleados deberán:

I. Velar por los intereses de la Institución y colaborar en todo momento en la consecución de sus objetivos, cuidando especialmente que no se afecten los servicios que se ofrezcan al público,

II. Abstenerse de desempeñar cualquier actividad que implique conflicto con los objetivos del Banco, así como de hacer uso, en beneficio propio o de terceros, de la información privilegiada que obtengan como resultado de sus labores;

III. Abstenerse de comunicar o divulgar información falsa o reservada que pudiera dañar la imagen o el prestigio del Banco,

IV. Abstenerse de aceptar o solicitar, por sus servicios, cualquier prebenda, distinción, regalo o beneficio, para sí u otras personas, de los clientes, prestadores de servicios o proveedores del Banco, a fin de dar preferencia a los intereses de estas personas, en contra de los del Banco,

V. Abstenerse de hacer uso de los bienes del Banco y sus empresas filiales, para fines personales, de sus familiares o de terceros, en términos distintos de los expresamente autorizados al efecto por el Banco;

VI. Emplear el tiempo de trabajo para realizar exclusivamente labores o actividades propias de sus funciones,

VII. Informar oportunamente a sus superiores de cualquier acto o circunstancia que pudiere dañar al Banco o impedir a sus empleados o funcionarios cumplir con sus funciones o actividades,

VIII. Denunciar ante sus superiores las conductas presuntamente delictivas o violatorias de las disposiciones que regulan la actividad del Banco, en que incurran las personas que prestan sus servicios a éste, y

IX. Abstenerse de intervenir en cualquier negocio en donde exista o pueda existir conflicto entre sus intereses personales y el cumplimiento de sus obligaciones para con la Institución, que les impida realizar sus funciones y obligaciones de manera íntegra y objetiva.

Quando se presenten o se conozcan tales conflictos, deberán ser reportados a la brevedad posible al superior jerárquico.

TÍTULO TERCERO

C) Disposiciones Operativas

ARTÍCULO 8 La Institución entregará un ejemplar del presente Código a todos sus consejeros, funcionarios y empleados, mismo que deberá ser leído por estos, pudiendo consultar en caso de existir dudas respecto a su alcance o contenido, a los funcionarios que al efecto designe la Institución.

ARTÍCULO 12 Los consejeros, funcionarios y empleados deberán conocer el régimen legal aplicable a la actividad que cada uno realice, los manuales

internos de la Institución sobre los productos y servicios que cada uno, en su caso, ofrezca a la clientela, y las comunicaciones referentes al uso de los bienes de la Institución y sus empresas filiales, absteniéndose de realizar o autorizar actos u operaciones contrarios a dicha normatividad.

TÍTULO CUARTO

D) Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

ARTÍCULO 13 Los funcionarios y empleados deberán cumplir con las disposiciones relativas a la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita...

ARTÍCULO 16 Será obligación de los funcionarios y empleados, conocer las disposiciones relativas a la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los manuales internos sobre la materia y tomar los cursos de capacitación que la institución imparta al efecto.

TÍTULO QUINTO

E) Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

ARTÍCULO 17 Las Instituciones entregarán a cada uno de sus consejeros, funcionarios y empleados, un ejemplar del presente documento, recabando su constancia de recibo y compromiso de cumplimiento. Los consejeros, funcionarios y empleados de nuevo ingreso, suscribirán dicha constancia al momento de su designación, nombramiento o contratación.

ARTÍCULO 18 Las infracciones a los preceptos contenidos en este código de ética, darán lugar a la aplicación de medidas disciplinarias contenidas en los reglamentos internos de trabajo respectivos, así como en la normatividad aplicable de cada una de las instituciones de crédito, incluyendo la rescisión de la relación laboral. Cuando proceda, se proceda a las autoridades competentes sobre infracciones a estos preceptos que, a su vez, impliquen infracción a disposiciones legales, a fin de que se proceda en consecuencia...

ARTÍCULO 20 Cada una de las instituciones manifestarán su compromiso de acatar y difundir los preceptos contenidos en el presente Código de Ética, mediante comunicación escrita que entreguen a la Asociación de Banqueros de México, A.C..."

Lo anterior, permite tener un claro panorama de las principales obligaciones y modo de conducirse de los consejeros, funcionarios, empleados bancarios, en sus relaciones con los clientes, con el Banco, entre ellos mismos, o con la propia competencia.

A continuación, indicaré aspectos principales de los sujetos de sanción administrativa, para ubicar sus principales obligaciones y responsabilidades más relevantes:

5.1 MIEMBROS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

Los miembros del Consejo de administración son los administradores de una sociedad, los cuales van a integrar y a formar parte de dicho Consejo, y éste a su vez, es el órgano más importante de la sociedad, en el que la asamblea general de accionistas ha delegado, en forma colegiada, la administración de la entidad. El Consejo de administración, deberá contar con un comité de Auditoría, con carácter consultivo, y la CNBV establecerá, las funciones mínimas que deberá realizar dicho comité, así como las normas relativas a su integración, periodicidad de sus sesiones y la oportunidad y suficiencia de la información que deba considerar.

Asimismo, el Consejo de administración, estará integrado por un mínimo de cinco y un máximo de quince consejeros propietarios, de los cuales cuando menos el veinticinco por ciento deberán ser independientes. Por cada consejero propietario se designará a su respectivo suplente.

Cabe señalar, que con las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001, se creó la figura del consejero independiente, y en la exposición de motivos de alguna manera se expresa su justificación, al señalar lo siguiente: "...previando la inclusión de la figura de consejeros independientes que cuenten con los conocimientos necesarios para la atención de asuntos relacionados con la operación de tales intermediarios, pero que además no tengan vínculo alguno con los accionistas de los mismos, por lo que su participación en la toma de decisiones será totalmente imparcial y alejada de cualquier interés de grupo..."

En su carácter de órgano colegiado, el Consejo de Administración, es el responsable de analizar, discutir, proponer y aprobar las políticas, estrategias, normas y medidas de carácter financiero, económico, de producción, presupuestal, comercial, administrativo o de cualquier otra índole relacionada con la operación, características, problemática específica, objetivos y metas de la entidad bancaria. Además es solidariamente responsable para con la Sociedad, de la existencia y mantenimiento de los sistemas de contabilidad, control, registro, archivo o información que prevenga la ley.

En suma, tiene la delicada tarea de orientar la actividad de la entidad hacia la prosecución de los objetivos para los que la Institución financiera fue creada, a través de los parámetros o directrices que deberá observar el Director General.

En 1993, la CNBV publicó la Guía del Consejero, en donde se señalan algunas de las responsabilidades más importantes a cargo del consejo de administración, entre ellas se encuentra la de establecer una administración, planes y políticas adecuadas.

Las facultades del Consejo estarán señaladas en los Estatutos del Acta Constitutiva de la Institución de que se trate, y su sola designación implica que pueden desempeñarlas.

Dentro de los principios fundamentales que constituyen la esencia del Consejo de administración, el Dr. Jesús de la Fuente, señala como más característicos los siguientes:

* Colegialidad.- Este es un principio formal de organización, el cual posibilita una más efectiva protección de la posición jurídica de los administradores de minoría en relación con el ejercicio de facultades de carácter orgánico. La colegialidad supone la participación de varios miembros en el proceso de adopción de decisiones, con la ventaja de aprovechar su experiencia y calificación personal y de contar con una pluralidad de puntos de vista sobre la cuestión que ha de ser decidida, lo cual garantiza una mayor perspectiva.

• Adopción de acuerdos por mayoría.- Como consecuencia del principio de colegialidad, el consejo de administración es un órgano que adopta los acuerdos por mayoría.²⁸

Los nombramientos de consejeros de las instituciones de banca múltiple deberán recaer en personas que cuenten con calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio satisfactorio, así como amplios conocimientos y experiencia en materia financiera, legal o administrativa.

Los consejeros estarán obligados a abstenerse expresamente de participar en la deliberación y votación de cualquier asunto que implique para ellos un conflicto de interés. Asimismo, deberán mantener absoluta confidencialidad respecto de todos aquellos actos, hechos o acontecimientos relativos a la institución de banca múltiple de que sea consejero, así como de toda deliberación que se lleve a cabo en el consejo, sin perjuicio de la obligación que tendrá la institución de proporcionar la información que conforme a la ley les sea solicitada.

²⁸ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito Exposición de Motivos, Disposiciones de la SHCP, BANXICO, CNBV y ABM op. cit. pág. 108 y 109.

La función de los consejeros es de suma importancia, ya que en sus manos están las decisiones más importantes de una institución de crédito, por lo que sus miembros deben reunir determinadas características que garanticen una actuación confiable y apegada a las normas de la materia. Se requiere de personas con la experiencia necesaria para ocupar un puesto de tan alta responsabilidad en materia financiera y administrativa; así como reconocida honorabilidad y que cuenten además con una capacidad analítica y empresarial.

Los nombramientos de los integrantes del Consejo o en su caso del Administrador único, deberán inscribirse en el Registro Público del Comercio, teniendo dicha inscripción sólo carácter publicitario y no constitutivo, ya que los actos que ejecuten tendrán plena validez, aún cuando su nombramiento no se haya hecho público. Antes de dicha inscripción deberán caucionar el desempeño de cargo, mientras no se cumpla este requisito la inscripción de su nombramiento no podrá hacerse debidamente, sin embargo esto no equivale a invalidar sus actos, los cuales, ejecutados dentro de la esfera de su competencia obligarán a la sociedad.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 23 de la Ley de Instituciones de Crédito, en ningún caso podrán ser consejeros:

I. Los funcionarios y empleados de la institución, con excepción del director general y de los funcionarios de la sociedad que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inmediatas inferiores a la de aquel, sin que éstos constituyan más de la tercera parte del consejo de administración;

II. El cónyuge. Las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, o civil, con más de dos consejeros;

III. Las personas que tengan litigio pendiente con la Institución de que se trate;

IV. Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales; las inhabilitadas para el ejercicio del comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o en el sistema financiero mexicano.

V. Los quebrados y concursados que no hayan sido rehabilitados;
 VI. Quienes realicen funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, y

VII. Quienes realicen funciones de regulación de las instituciones de crédito, salvo que exista participación del Gobierno Federal en el capital de las mismas, o reciban apoyos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

VIII. Quienes participen en el consejo de administración de entidades financieras perteneciente, en su caso, a otros grupos financieros, o de las sociedades controladoras de los mismos, así como de otras entidades financieras no agrupadas.

La mayoría de los consejeros deberán ser mexicanos o extranjeros residentes en el territorio nacional "

5.2 DIRECTOR GENERAL

En términos generales, por Dirección entendemos: "del latín *directio-nis*: acción y efecto de dirigir. Gobernar, regir, dar reglas para manejo de una dependencia, empresa." ²⁹

Con respecto al Director General, "en la práctica se denominan indistintamente directores o gerentes, y jurídicamente les corresponde el carácter del factor, como define el a.309 del Cco., a quienes "tengan la dirección de alguna empresa o establecimiento fabril o comercial, o estén autorizados para contratar respecto a todos los negocios concernientes a dichos establecimientos o empresas por cuenta y a nombre de los propietarios." En México ya resulta desusada la expresión factor..."

El Director General de una Institución de banca múltiple, es aquella persona física designada por el Consejo de Administración, que tendrá el gobierno y la representación legal de la entidad bancaria.

Debe distinguirse la dirección de la administración de la Institución, ya que ésta es parte consustancial de ella y configura un órgano social,

²⁹ QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia (Coordinadora) Diccionario de Derecho Mercantil Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México Editorial Porrúa México 2001 pág 208

es de carácter obligatorio y permanente, la esfera de su competencia y facultades derivan de la Ley. En cambio la dirección no constituye un órgano social, carecen de una vinculación orgánica con la Institución, a la que sólo los liga una relación contractual y una subordinación técnica, que no existe en el caso de los administradores; además, su actuación y sus facultades son delegadas.

Los nombramientos del director general de las instituciones de banca múltiple, de conformidad con el artículo 24 de la multicitada Ley de Instituciones de Crédito, deberán recaer en personas que cuenten con elegibilidad crediticia y honorabilidad, y que además reúnan los requisitos siguientes:

I. Ser residente en territorio mexicano, en términos de lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación,

II. Haber prestado por lo menos cinco años sus servicios en puestos de alto nivel decisorio, cuyo desempeño requiera conocimiento y experiencia en materia financiera y administrativa;

III. No tener alguno de los impedimentos que para ser consejero señalan las fracciones III a VII del artículo anterior; y

IV. No estar realizando funciones de regulación de las instituciones de crédito.*

Resulta conveniente señalar qué se entiende por elegibilidad crediticia y honorabilidad, en principio elegibilidad, se usa "principalmente para designar la capacidad legal para obtener un cargo por elección"³⁰, por crediticia, de crédito "opinión de que goza una persona de que cumplirá puntualmente los compromisos que contraiga"³¹ y, por honorabilidad se entiende la "cualidad de la persona honorable", por honorable "del latín honorabis, digno de ser honrado o acatado",

* REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española Vigésima Primera edición. Tomo II. Editorial Espasa Calpe. España. 1992 pág 798

³¹ *Ibidem*. pág. 540

"honrado "que procede con honradez", honradez, "rectitud de ánimo, integridad en el obrar." ³²

Por lo cual, el nombramiento del Director general, además de cumplir con los requisitos que prevé el artículo 24 de la Ley de Instituciones de Crédito, antes descrito, deberá recaer en personas que cuenten con crédito, en el sentido indicado, y capacidad legal para desempeñar un cargo, además que actúen con un ánimo de rectitud e integridad.

Al respecto el Dr. Jesús de la Fuente comenta: "El director general constituye el administrador ejecutivo de las grandes pautas acordadas de manera colegiada en el seno del primero. De ahí la necesidad de que el consejo y dicho director, mantengan una estrecha relación en la que se aproveche al máximo la visión y experiencia de ambos factores. Es de suma importancia que trabajen conjuntamente como un equipo, a favor de los intereses de la Institución. No obstante ambos deben de entender que la dirección general trabaja para el consejo, y no al contrario." ³³

5.3 COMISARIO

El comisario "es la persona que está a cargo de la supervisión de una sociedad anónima. Pueden ser uno o varios, temporales o revocables, y pueden ser socios o personas ajenas a la sociedad." ³⁴

³² *Ibidem* pág. 1200.

³³ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito Exposición de Motivos, Disposiciones de la SHCP, BANXICO, CNBV y ABM op. cit. pág. 101.

³⁴ IBARRA HERNÁNDEZ, Armando. Diccionario Bancario y Bursátil Editorial Porrúa México 1998. pág. 45

El órgano de vigilancia y supervisión de las Instituciones de banca múltiple, está representado por el comisario, al cual se le asigna esencialmente una función de supervisión, la cual se extiende a toda la actividad social.

Los comisarios de las instituciones deberán cumplir con el requisito establecido en la fracción I del artículo 24 de la Ley de Instituciones de Crédito, esto es, ser residente en territorio mexicano, en términos de lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

El Profesor Oscar Vásquez del Mercado señala respecto a los comisarios lo siguiente: "les incumbe la obligación de vigilar acerca de la observancia de la ley y de los estatutos, en el desarrollo de la actividad de la sociedad. Tal vigilancia tiene por objeto principal la gestión desarrollada por lo administradores, dado que encontramos como una principalísima función la de controlar la administración de la sociedad, la cual la realizan mediante la facultad que tiene de pedir a los administradores datos acerca de la marcha de la sociedad, independientemente de que pueden asistir a las asambleas de socios y juntas de consejo."³⁵

Sin embargo, además de la actividad de supervisión y vigilancia, compete a los comisarios una cierta función de administración, ya que en casos de excepción puede sustituir a los administradores en sus funciones cuando éstos no las cumplan, como es cuando convocan a asamblea ordinaria o extraordinaria, haciendo las publicaciones necesarias, cuando omite hacerlo el órgano de administración.

³⁵ VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar Asambleas, Fusión, Liquidación y Escisión de Sociedades Mercantiles, Octava edición Editorial Porrúa México 2001 pág 170

Los comisarios serán responsables de sus actos individualmente para con la sociedad, por el incumplimiento de las obligaciones que la ley aplicable y los estatutos les imponen.

5.4 DIRECTORES Y GERENTES

Como quedó señalado en párrafos anteriores, por Dirección entendemos: "del latín *directio-onis*: acción y efecto de dirigir. Gobernar, regir, dar reglas para manejo de una dependencia, empresa."³⁶

Por su parte, Gerente "del latín *gerens-entis*, participio presente de *gerere*, dirigir. Es la persona que dirige los negocios y lleva la firma de un sociedad o empresa mercantil con arreglo a su constitución."³⁷

De manera frecuente al lado del director general existan directores o gerentes con representación limitada, a los que se puede llegar a denominar indistintamente directores de personal, de asuntos jurídicos, subdirectores o subgerentes, etc. Sin embargo ninguna de éstos tiene facultades para dirigir la Institución bancaria de que se trate, sino solamente el área o la división que indique su designación, o la estructura orgánica de la entidad.

Los directores y gerentes, con la salvedad ya apuntada, son quienes se encargan de los negocios y dirección de la entidad, en una forma más directa y activa, en virtud de que no obstante que el consejo de administración es la máxima autoridad, actúa en forma muy discontinua;

³⁶ QUINTANA ADRIANO, Elvia Arceta op. cit. pág. 208.

³⁷ *Ibídem* pág. 257

sus periodos de actividad van seguidos de épocas de receso, resultaría imposible que un órgano colegiado esté reunido permanentemente.

No se está en presencia de órganos de la sociedad, sino de representantes en virtud del nombramiento o poder que se les confiera, y quienes de igual manera serán sujetos de sanción administrativa en caso de encuadrar su conducta en las prohibiciones que señale la ley de la materia.

Sobre el particular, el Profesor Miguel Acosta Romero señala lo siguiente: "La especialización y el número creciente de asuntos de que se ocupan las instituciones, hacen necesario que se vayan designando directores por áreas o ramos especiales que se ocupen de áreas determinadas dentro del objeto social."³⁸

5.5 DELEGADOS FIDUCIARIOS

Por delegado se entiende el "Apoderado, mandatario,"³⁹ y fiduciario es "la Institución expresamente autorizada por la ley para fungir como fiduciario, generalmente un banco."⁴⁰

En atención a los anteriores conceptos, el delegado fiduciario es el funcionario adscrito a determinada Institución bancaria que en su representación se encarga materialmente de ejecutar y llevar a cabo los actos propios del contrato de fideicomiso.

De conformidad con el artículo 80 primer párrafo de la Ley de Instituciones de Crédito, en la operación del fideicomiso las Instituciones

³⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel Nuevo Derecho Bancario, op cit pág 683

³⁹ IBARRA HERNÁNDEZ, Armando Diccionario Bancario y Bursátil, op cit pág 59

⁴⁰ *Ibidem* pág 82

desempeñaran su cometido y ejercerán sus facultades por medio de sus delegados fiduciarios.

El Profesor Carlos Felipe Dávalos Mejía, señala con respecto a la figura del delegado fiduciario, lo siguiente: "... la fiduciaria no es quien desempeña de manera material su cometido y quien ejercita sus facultades directamente, sino que lo hace a través de uno o más funcionarios designados en especial al efecto, y por cuyos actos responde directa e ilimitadamente sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que pueda incurrir cada uno de ellos en lo personal; funcionarios que, como vimos se denominan delegados fiduciarios. Esta institución es de la máxima importancia en la materia, ya que el delegado es el encargado de llevar a término directamente, el fin de creación y contratación del fideicomiso; es el ejecutor de la *causa fiducia* que, por tanto, es y debe ser un profesional dedicado en exclusiva a esas labores."⁴¹

En consecuencia, por su carácter de representante que tiene el Delegado fiduciario, las prohibiciones, obligaciones, facultades y derechos, son las mismas que la Institución bancaria fiduciaria, pues la interacción entre ambos es tal, que se establece una relación en un sentido ordenador-ejecutor.

5.6 FUNCIONARIOS QUE PUEDAN OBLIGAR CON SU FIRMA A LA INSTITUCIÓN.

Además de los funcionarios indicados anteriormente, cabe la posibilidad de que dentro de la misma Institución bancaria sector

⁴¹ DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe. op. cit. pág. 439.

múltiple, existan funcionarios que sin ser administradores, tengan la representación legal de la entidad o en su caso, representen un área específica del banco, y posean la facultad de estampar su firma en algún documento, obligando así a la Institución por la cual signan dicho documento. Un claro ejemplo de tales funcionarios serán aquellos que tienen conferido un poder para actos de administración, de dominio o para pleitos y cobranzas, o cualquier de estos de manera individual.

5.7 AUDITORES EXTERNOS.

En una acepción en sentido amplio, auditor es el "experto contable que realiza una verificación de los estados financieros de la empresa a fin de elucidar si reflejan razonablemente su situación patrimonial y financiera y su cuenta de resultados. Realizan las comprobaciones que de acuerdo con su experiencia, criterio e indicación de las asociaciones profesionales, se adecuan a las circunstancias y emiten una opinión acerca de esos estados financieros." ⁴²

El Auditor externo, será entonces aquel profesional independiente, ajeno a la entidad de banca múltiple de que se trate, que expresa su opinión sobre la razonabilidad de las cifras que presenten los estados financieros que se someten a su consideración. Dicha opinión tendrá como respaldo el acatamiento de las normas de auditoría y principios de contabilidad generalmente aceptados, que son la esencia clave y ética de la profesión.

Les corresponde a los auditores externos ejercer una labor de fiscalización independiente, permanente, integral, inmediata, con una

⁴² Enciclopedia Práctica de la Banca Tomo 6 Editorial Planeta España. 1989 pág 352.

análisis objetivo y técnico; a través de la figura del auditor externo, "se pretende lograr que los asociados puedan contar permanentemente con un veedor de la regularidad de los actos de los administradores de la sociedad y de la información financiera y contable que ésta produce, particularmente en el caso de las sociedades por acciones en las cuales los asociados no ejercen directamente la administración, sino a través de mandatarios temporales y revocables."⁴³

Cumplen además los auditores externos, "con una valiosa función respecto de la evaluación de los riesgos crediticios y del adecuado provisionamiento frente a contingencias de pérdida de sus distintos activos. Para ello los auditores deben revelar la conformidad de los estados financieros con las reglas que definen las reservas para pérdidas o provisionales por cartera."⁴⁴

Deben ser designados por los accionistas en Asamblea General, y ser contadores públicos para poder certificar la fidelidad de los estados financieros de la Institución de banca múltiple en que se desarrollen, su ejercicio debe correr a cargo de personas altamente calificadas y con experiencia.

A fin de no comprometer su opinión profesional, no debe establecerse con respecto a los administradores y auditor externo, ninguna vinculación jerárquica o relación de subordinación. Debiendo informar a la asamblea de accionistas y a las autoridades supervisoras, actos irregulares de aquellos, para que se tomen los correctivos o las

⁴³ MARTÍNEZ NEIRA, Nestor Humberto. Derecho Financiero Comparado Sistemas Financieros. Biblioteca Feleban Colombia 1994 pág 279

⁴⁴ *Ibidem* op cit pág 282

medidas disciplinarias que consideren pertinentes, como lo puede ser la aplicación de una sanción administrativa.

Además debe haber una estrecha cooperación y comunicación entre el auditor externo y las autoridades de regulación y supervisión del sistema bancario.

Lo anterior, nos permite apreciar los sujetos que en forma clara y específica son señalados en la Ley de Instituciones de Crédito, cómo sujetos de sanción administrativa, que impone la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, todo lo cual demuestra la intención que se tiene de controlar debidamente los servicios de banca y crédito que son prestados por las entidades financieras, y ejecutados materialmente por sus funcionarios y empleados, con el propósito de lograr su desarrollo dando estabilidad y solvencia a las instituciones y, protegiendo además a los usuarios de dicho sistema.

Además de ello, a partir de las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001, se hace más notable la intención de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para verificar las cualidades y características con que cuentan los funcionarios que lleguen a ser contratados por la Institución de crédito de que se trate, al adicionar el artículo 24 Bis, que prevé lo siguiente:

"La institución de banca múltiple de que se trate, deberá verificar que las personas que sean designadas como consejeros, director general y funcionarios con las dos jerarquías inmediatas inferiores a la de este último, cumplan, con anterioridad al inicio de sus gestiones, con los requisitos señalados en los artículos 23 y 24 de esta Ley. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá establecer, mediante disposiciones de carácter general, los criterios mediante los cuales se deberán integrar los

expedientes que acrediten el cumplimiento a lo señalado en el presente artículo.

En todo caso, las personas mencionadas en el párrafo anterior deberán manifestar por escrito:

- I. Que no se ubican en ninguno de los supuestos a que se refieren las fracciones III a VIII del artículo 23, tratándose de consejeros y III del artículo 24 para el caso del director general y funcionarios a que se refiere el primer párrafo de este artículo,
- II. Que se encuentran al corriente de sus obligaciones crediticias de cualquier género, y
- III. Que conocen los derechos y obligaciones que asumen al aceptar el cargo que corresponda

Las instituciones de banca múltiple deberán informar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores los nombramientos de consejeros, director general, y funcionarios con las dos jerarquías inmediatas inferiores a la de este último, dentro de los cinco días hábiles posteriores a su designación, manifestando expresamente que los mismos cumplen con los requisitos aplicables."

6. CAUSALES DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA.

Bajo este rubro estudiaremos el origen o fundamento que da lugar a la aplicación de una sanción administrativa por parte de la CNBV, con acuerdo de su Junta de Gobierno, a los funcionarios de las Instituciones de Banca múltiple.

Sobre el particular, el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez, precisa que "Los organismos de supervisión del sector financiero tienen también facultad legal de imponer determinadas sanciones a las personas físicas que intervienen o participan en la prestación de los servicios financieros, cuando dejan de cubrir los requisitos propios de la calidad o carácter con que actúan, incurren en infracción a las normas que las regulan o son autores o responsables de una infracción por la que una entidad financiera sea sancionada, entre otras causas..."⁴⁵

⁴⁵ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Tomo II. op. cit. pág. 344.

Las conductas por las cuales se configura la infracción, se encuentran especificadas de manera clara y concreta en el artículo 25 de la propia Ley de Instituciones de Crédito.

Desglosemos a continuación tales conductas:

- Cuando la CNBV considere que el funcionario involucrado, no cuenta con la suficiente calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio satisfactorio para el desempeño de sus funciones.

Para entender cuando se deja de tener la suficiente calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio, resulta necesario en principio definir que se entiende por cada uno de dichos conceptos, a saber el Diccionario de la Real Academia Española los define de la siguiente manera:

Calidad: "Estado de una persona, su naturaleza, su edad y demás circunstancias y condiciones que se requieren para un cargo o dignidad."⁴⁶

Técnica: "Aplicase en particular a las palabras o expresiones exclusivamente, y con sentido distinto del vulgar, en el lenguaje propio de un arte, ciencia, oficio, etc."⁴⁷

Honorabilidad: "Cualidad de una persona honorable", por honorable "Del latín honorabis, digno de ser honrado o acatado". Honrado "Que

⁴⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española, op cit Pág 365

⁴⁷ Ibidem pág. 1950

procede con honradez". Honradez, "Rectitud de ánimo, integridad en el obrar".⁴⁸

Historial: "Reseña circunstancia de los antecedentes de algo o de alguien".⁴⁹

Crediticio: de crédito: "Opinión de que goza una persona de que cumplirá puntualmente los compromisos que contraiga".⁵⁰

En consecuencia, se deja de tener la suficiente calidad técnica, cuando ya no se es apto para desarrollar determinada actividad encomendada, ya sea por falta de práctica y experiencia en la materia, o porque no se cuenta con los conocimientos suficientes que requiere el puesto o cargo que se venía desempeñando, además por que se ha dejado de actuar con rectitud, y los antecedentes del funcionario de que se trate no son de una persona que cumplirá debidamente los compromisos que contraiga.

- No reúnan los funcionarios los requisitos al efecto establecidos.

El Diccionario de la Real Academia Española, antes citado, menciona que por requisito debemos entender lo siguiente: "Circunstancia o condición necesaria para una cosa".⁵¹

⁴⁸ Ibidem pág. 1200

⁴⁹ Ibidem pág. 1114

⁵⁰ Ibidem pág. 593

⁵¹ Ibidem pág. 1778

De esta manera, el funcionario de determinada Institución de banca múltiple, dejará de reunir los requisitos al efecto establecidos por la normatividad aplicable al caso concreto, cuando ya no existan las circunstancias o condiciones que fueron necesarias para ocupar determinado puesto o encargo.

- Incurran los funcionarios de manera grave o reiterada en infracciones a la Ley de Instituciones de Crédito o a las disposiciones de carácter general quede ella deriven.

Esta última causal de infracción, resulta en mi concepto y en su primera parte, poco objetiva, ya que para que se configure la infracción es necesario que haya gravedad, y con base en qué la CNBV determinará si hay gravedad o no. Lo que hace suponer también, que sólo cuando exista gravedad se dará la sanción, y entonces por una falta que no revista mayor gravedad, pero que sí infrinja la normatividad aplicable y vaya en contra de los usos y sanas prácticas en materia de servicios bancarios y financieros, no se configura de manera alguna dicha infracción.

Por el contrario la reiteración resulta por demás objetiva, y fácil de comprobarse, en atención a las constancias documentales que existan al respecto, ya sea por ejemplo, en el expediente personal del funcionario involucrado.

7. TIPOS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Dentro de las principales sanciones administrativas que impone la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a los funcionarios de las Instituciones de Crédito de banca múltiple se encuentran las siguientes: remoción, suspensión, veto, inhabilitación y multa, las cuales constituyen

afectaciones diferentes a la esfera jurídica de un sujeto, a continuación, procederemos a analizar su significado, en qué consisten, así como sus aspectos principales de cada una de ellas.

7.1 REMOCIÓN

En una connotación amplia, y en la acepción que nos interesa, remover es "Deponer o apartar a uno de su empleo o destino."⁵²

El Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez señala: "La remoción, como sanción administrativa, es por tanto, la separación definitiva de una persona del cargo que ocupa, por parte de la SHCP o de la Comisión supervisora respectiva",⁵³ que en este caso sería de la CNBV.

7.2 SUSPENSIÓN

Suspender es "Privar temporalmente a uno del sueldo o empleo que tiene."⁵⁴

Sergio Monserrit Ortiz Soltero, indica: "La suspensión es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña."⁵⁵

Para la autora Armida Quintana Matos, "...la suspensión no se configura verdaderamente como una sanción sino que constituye más bien un medio de actuar, un instrumento de la administración cuando

⁵² *Ibidem*, pág. 1167.

⁵³ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús Tratado de Derecho Bancario y Bursátil Tomo I op. cit. pág. 1168.

⁵⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA Diccionario de la Lengua Española, op. cit. pág. 1167.

⁵⁵ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1999. pág. 153.

requiere el alejamiento de determinado funcionario para llevar a cabo una investigación administrativa o judicial." 56

En la acepción que nos interesa, es la interrupción momentánea de la relación laboral, originada por irregularidades en la gestión del funcionario bancario.

Sin embargo, el multicitado artículo 25 de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual faculta a la CNBV para imponer esta, y las demás sanciones señaladas, no permite determinar qué carácter tiene la suspensión, si como medida procedimental para facilitar el desarrollo del procedimiento, en tanto se efectúe la investigación respectiva, o como sanción por la comisión de infracciones, por lo que sería conveniente que la ley señalara en qué casos pudiera proceder una y otra figura, ya que si analizamos, cabría perfectamente imponerla como sanción o como medida precautoria, en virtud de que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente.

La primera es de naturaleza correctiva, y se dictaría al final de un procedimiento disciplinario; y la segunda suspende temporalmente los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión, y regiría a partir desde el momento en que el funcionario involucrado sea notificado, y cesará cuando así lo resolviera la CNBV, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento, además de que no prejuzgaría sobre la responsabilidad del funcionario bancario.

* QUINTANA MATOS, Armida. La Carrera Administrativa. Editorial Jurídica Venezolana Venezuela. 1980. pág. 108.

Sin embargo, aunque ambas suspensiones son temporales, sólo se podrá considerar como sanción a la suspensión lisa y llana, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo.

Dentro de las disposiciones internas de la CNBV que para efectos de la remoción o suspensión de funcionarios bancarios, prevén algunas circunstancias en específico, podemos citar las siguientes circulares:

*México, D. F., 30 de diciembre de 1990.

CIRCULAR núm. 1092

ASUNTO: Remoción o suspensión de funcionarios que puedan obligar con su firma a las instituciones.

A LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE

Para los efectos establecidos en el artículo 25 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente, esta Comisión ha tenido a bien dictar las siguientes normas en relación con los nombramientos de los funcionarios que se indican:

1.- Se reitera la obligación de comunicar oportunamente a este Organismo la designación de los miembros del consejo de administración, directores generales, comisarios, directores, gerentes, delegados fiduciarios y funcionarios que puedan obligar con su firma a la Institución, sin que se requiera de nuestra aprobación para protocolizar los nombramientos que lo ameriten.

2.- En el grupo de funcionarios, quedarán comprendidos los que ocupen los dos siguientes niveles después del director general, auditor interno y aquéllos que tengan facultades para actos de administración y de dominio que deban ser objeto de protocolización.

3.- Con las comunicaciones que envíen sobre las designaciones de los funcionarios a que se refiere el punto 1, acompañar su Curriculum Vitæ correspondiente, en el que se debe incluir por lo menos la siguiente información:

-Nombre.

-Nacionalidad, con indicación precisa de si es mexicano por nacimiento o por naturalización y en este caso, tiempo de radicar en el país.

- Fecha y lugar de nacimiento

- Estado Civil

- Domicilio.

- Escolaridad.

- Estudios de Posgrado, cursos especiales, etc

- Puestos desempeñados con anterioridad y emolumentos percibidos en cada uno de ellos, siendo necesario detallar específicamente los cargos que hubiere ocupado, en su caso, dentro del sistema bancario y financiero.

- Cargo que desempeña en la Institución, área de responsabilidad, funciones específicas y facultades asignadas, señalando el órgano o funcionario que aprobó su designación y anexando copia del nombramiento respectivo.

**TESIS CON
FALLA DE OPORTUNIDAD**

- Sueldo y prestaciones especiales.
 - Los datos adicionales que sean requeridos para que podamos contar con elementos de juicio suficientes sobre la solvencia moral, capacidad y experiencia del funcionario designado, así como su idoneidad en el puesto.
 - En el caso de Delegados Fiduciarios, se debe indicar además, si estos cuentan con la independencia económica indispensable, para la mayor garantía del eficaz cumplimiento de las comisiones que se les confieran.
- Lo que nos permitimos hacer de su cocimiento para su debida observancia, agradeciéndoles que dentro de un plazo de 60 días contados a partir de la fecha, envíen la información relativa al personal de este tipo que actualmente se encuentren en funciones y de 30 días, para las designaciones que se hagan en lo sucesivo.

Sírvanse acusar recibo de la presente Circular.

Atentamente

Comisión Nacional Bancaria.
 Presidente,
 Lic. Guillermo Prieto Fortún.*

"CIRCULAR núm. 1101

ASUNTO: Se aclaran los términos y alcances de nuestra Circular No. 1092.

A todas las instituciones de banca múltiple:

En atención a las consultas recibidas respecto de la información que requiere nuestra Circular 1092 del 30 de diciembre próximo pasado, nos permitimos comunicar a ustedes que la normatividad de los numerales 1 al 3, tiene por marzo de aplicación los siguientes niveles de cargos y puestos, bajo las modalidades de oportunidad que en cada caso se indican, a saber:

1.- Miembros del Consejo de Administración, Comisarios y Directores Generales que sean objeto de nombramiento a raíz de la desincorporación de la Sociedad Nacional de Crédito de que se trate.

2.- Funcionarios actuales o que en lo sucesivo se designen, que ocupen los dos siguientes niveles al del Director General, según la estructura interna de cada Banco, incluyendo en todo caso al Contralor General, Contador General, Auditor Interno, Delegados Fiduciarios y aquéllos que tengan poder para realizar actos de dominio y de administración.

3.- Por consiguiente, será necesario que proporcionen la información solicitada respecto de los actuales integrantes de los Consejos Directivos, Comisarios y Directores Generales, ni de aquellos funcionarios que, aun con firma autorizada, lleven a cabo actividades meramente operativas.

Les estaremos acusar recibo de la presente Circular.

Atentamente

Vicepresidente de Banca Múltiple,
 C P. Antonio Camberos Covarrubias*

Las anteriores circulares, nos permiten visualizar los elementos necesarios que la CNBV requiere para imponer la sanción administrativa

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

de remoción o suspensión, a funcionarios bancarios, por contravenir disposiciones de la Ley de la materia.

7.3 VETO.

En el sentido que nos interesa veto proviene "del latín *veto*, yo vedo o prohíbo. Derecho que tiene una persona o corporación para vedar o impedir una cosa." ⁵⁷

El veto es entonces, la facultad que tiene la CNBV, como organismo de supervisión y de regulación, para impedir que un funcionario bancario realice determinada acción, en virtud del incumplimiento a las conductas que señala la Ley de la materia.

Es de hacer notar, que a raíz de las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001, se adicionó la figura jurídica del veto, como sanción administrativa que impone la CNBV a los funcionarios indicados en el apartado correspondiente del presente capítulo. Dicha sanción se podrá imponer de seis meses hasta cinco años.

7.4 INHABILITACIÓN.

El citado Diccionario de la Real Academia Española, indica que inhabilitar es: "Declarar a uno inhábil o incapaz de obtener o ejercer cargos públicos, o de ejercitar derechos civiles o políticos. Imposibilitar para una cosa." ⁵⁸

⁵⁷ Ibidem. op. cit. pág. 2083.

⁵⁸ Ibidem pág 1167.

Como sanción administrativa, la inhabilitación es el impedimento impuesto por la CNBV, al sujeto sancionado, por un período que puede ser, según lo contempla el ordenamiento legal de la materia, de seis meses hasta cinco años, para que no ejerza algún empleo, cargo o comisión dentro del sistema financiero mexicano, sin perjuicio de las sanciones que conforme a este y otros ordenamientos legales fueren aplicables.

Esta sanción, la impondrá la CNBV cuando los funcionarios involucrados no reúnan los requisitos al efecto establecidos o incurran de manera grave o reiterada en infracciones a la Ley de Instituciones de Crédito o a disposiciones generales derivadas de ella, a diferencia de la remoción o suspensión, como se puede apreciar en el cuadro de las sanciones administrativas, que al final del presente capítulo se incluye.

7.5 MULTA

La multa "es la pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero."⁹⁹

Se trata de una sanción administrativa de carácter pecuniario, siendo la única prevista en el Título Quinto, Capítulo II, De las sanciones administrativas, de la Ley de Instituciones de Crédito, además de ser una de las sanciones que más se establecen en las leyes del sistema financiero, señalándose ciertos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y, sólo en ocasiones, llegándose a determinar en base a un porcentaje del importe de la operación irregular o de la desviación o déficit de algún renglón de activo, o bien del capital contable, según el tipo de infracción.

⁹⁹ DICCIONARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS op cit pág. 2162.

La multa como sanción económica, "consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos."⁶⁰

Enfocando la multa como sanción a funcionarios bancarios, implica entonces, una sanción por incumplimiento o la violación a las disposiciones de la materia, sin que la Ley de Instituciones de Crédito nos señale que para su aplicación, sea necesario que la conducta realizada haya ocasionado daños y perjuicios o una obtención indebida de beneficios económicos.

De acuerdo con el artículo 110 penúltimo párrafo de la citada Ley de Instituciones de Crédito corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hacer efectivas las multas a personas distintas a las instituciones de crédito.

En relación a la imposición de la multa, resulta conveniente citar la siguiente jurisprudencia, sustentada por el Tribunal Fiscal de la Federación, la cual se transcribe a continuación:

"MULTAS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR.-

Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 constitucional deben llenarse ciertos requisitos. De la interpretación que la justicia federal ha hecho de lo dispuesto en dichos preceptos, se encuentran los siguientes requisitos: 1. Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. 2. Que la misma se encuentre debidamente motivada, o sea, que señale con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se

⁶⁰ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserat Responsabilidades de los Servidores Públicos, op cit pág. 157.

hayan tenido en consideración para la imposición de la multa y que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa III. Que para evitar que la multa sea excesiva, se tome en cuenta la gravedad de la infracción realizada, o del acto u omisión que haya motivado la importancia de la multa; que se tomen en cuenta la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado IV Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto, el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos "

Una vez expuestos algunos conceptos y razonamientos sobre los tipos de sanción que impone la CNBV a los funcionarios bancarios, entre otros, al sector de banca múltiple, resulta importante cuestionarnos, a partir de cuando va a surtir sus efectos la sanción aplicada, si a partir de que se le notifique al funcionario involucrado, a su superior jerárquico, o hasta que tenga conocimiento el área de recursos humanos correspondiente. Sobre esto, bien valdría que la CNBV como autoridad administrativa sancionadora, lo especificara en alguna circular o disposición de carácter interno.

Además, resulta igualmente importante cuestionarnos, si es procedente aplicar en el mismo acto procesal, una sanción esencialmente administrativa como la inhabilitación y otra de tipo económica, ya que la naturaleza de las mismas es diferente, en tanto que ésta es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido, mientras que mediante la imposición de aquella se pide la terminación de los efectos de un nombramiento, sin responsabilidad para determinada Institución de Crédito de Banca Múltiple a la que el sujeto involucrado preste sus servicios.

Cabe precisar que las sanciones antes señaladas no se encuentran establecidas de manera uniforme en el Capítulo correspondiente de la Ley de Instituciones de Crédito, ya que no obstante que existe en el Título Quinto, Capítulo II, un apartado especial "De las sanciones administrativas", en el mismo, no se prevén todas las sanciones administrativas, únicamente la multa. Por lo cual desde este momento se propone integrar en dicho Capítulo todas y cada una de las sanciones que la CNBV está facultada para imponer, incluyendo desde luego, las procedentes a funcionarios de las Instituciones de Crédito de Banca Múltiple.

Asimismo, se considera que dichas sanciones no violentan la garantía constitucional de libertad de trabajo, prevista en el artículo 5° de nuestra Carta Magna, toda vez que dicho precepto establece de manera expresa dos supuestos en los que el ejercicio de esta garantía pudiera verse afectada, esto es, al prever como segundo supuesto: "El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse ..., por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad", y en este caso, cuando se contravienen disposiciones en materia financiera, se afecta el orden público e interés general.

Por citar algunos ejemplos relevantes en la historia de algunas entidades financieras, al incurrir sus funcionarios en responsabilidades administrativas, entre otras, podemos señalar dentro del proceso de saneamiento financiero y operativo y, a raíz de la intervención gerencial al Grupo Financiero Asemex Banpais, las medidas que fueron tomadas. "En primer lugar, se procedió al cese e inhabilitación en algunos casos,

de administradores y funcionarios que provenían de la gestión de Ángel Rodríguez. Dicha acción se llevó a cabo de la siguiente forma:

- Remoción de las Vicepresidencias.
- Se procedió a la remoción del 95% de los directores encargados de Banca Comercial y responsables del otorgamiento de los créditos del banco, sustituyéndolos por personal experimentado y de probada honestidad.
- Se procedió a la sustitución de la mayoría de los funcionarios más importantes de las áreas de alto riesgo: Tesorería, Mesa de Dinero, Administración y área Internacional.*⁶¹

Con lo anterior, nos damos una clara idea de todos los funcionarios de las Instituciones de banca múltiple, que pueden ser sujetos de sanción administrativa por parte de un organismo que se encarga de supervisar y regular a las entidades financieras, como lo es la CNBV. Asimismo, queda claro los tipos de sanción administrativa que se les podrán imponer a dichos sujetos, todo ello encaminado siempre a procurar la estabilidad y correcto funcionamiento de determinada Institución, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

En el cuadro que a continuación se indica, se resumen las sanciones administrativas que pueden llegar a imponerse a los funcionarios de las Instituciones de banca múltiple, y los casos en que procede cada una de ellas.

⁶¹ VEGA RODRÍGUEZ, Francisco Javier La Singular Historia del Rescate Bancario Mexicano de 1994 a 1999, y el Relevante Papel del Fobaproa. Primera impresión México 1999, pág 624.

**SANCIONES A LOS FUNCIONARIOS DE LAS INSTITUCIONES DE
BANCA MÚLTIPLE.**

<u>TIPO DE SANCIÓN</u>	<u>SUJETOS DE SANCIÓN</u>	<u>CASOS EN QUE PROCEDE</u>
➤ <u>Remoción</u>	➤ Miembros del Consejo de Administración, ➤ Directores Generales, ➤ Comisarios, ➤ Directores y gerentes, ➤ Delegados Fiduciarios y Funcionarios que con sus actos o su firma puedan obligar a la institución ➤ Auditores Externos Independientes de las Instituciones de banca Múltiple.	➤ Cuando se considere que no cuentan con la suficiente calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio satisfactorio para el desempeño de sus funciones ➤ No reúnan los requisitos al efecto establecidos para ocupar el cargo ➤ Incurran de manera grave o reiterada en infracciones a la Ley de Instituciones de Crédito, o a las disposiciones de carácter general que de ella deriven ➤ Sólo cuando incurran de manera grave o reiterada en infracciones a la Ley de Instituciones de Crédito, o a las disposiciones de carácter general que de ella deriven
➤ <u>Suspensión</u>	➤ Las mismas personas antes señaladas	➤ Las mismas causas señaladas para la remoción, con la salvedad para el auditor externo
➤ <u>Veto</u>	➤ Las mismas personas antes señaladas.	➤ Las mismas causas señaladas para la remoción y suspensión, con la salvedad para el auditor externo
➤ <u>Inhabilitación</u>	➤ Las mismas personas antes señaladas.	➤ No reúnan los requisitos al efecto establecidos para ocupar el cargo ➤ Incurran de manera grave o reiterada en infracciones a la Ley de Instituciones de Crédito, o a las disposiciones de carácter general que de ella deriven
➤ <u>Multa Montos:</u> *El equivalente de cien a cincuenta mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal (Art. 109 LIC) *Hasta el doble de la Sanción prevista. (Art. 110 LIC)	➤ Consejeros, ➤ Funcionarios, ➤ Empleados de la Institución de crédito.	➤ Cuando la infracción a cualquiera de las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito no tengan sanción especialmente señalada. Un claro ejemplo es la violación al secreto bancario Art. 117 de la Ley de Instituciones de Crédito ➤ Cuando se trate de reincidencia

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

CAPÍTULO TERCERO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.

Cualquier trasgresión a las disposiciones del sistema bancario y financiero, por parte de los funcionarios de las instituciones de crédito de banca múltiple, tendrá como consecuencia la imposición de una sanción de carácter administrativo, produciéndose por el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, y respecto de la cual, las autoridades competentes en imponerlas, en específico la CNBV, deberá sujetarse a un procedimiento determinado, previsto en la Ley de Instituciones de Crédito.

De esta manera conviene dejar claro, lo que se entiende por procedimiento administrativo, sin embargo, frecuentemente, los conceptos de proceso y procedimiento se confunden y se utilizan como sinónimos, por lo cual es necesario apuntar antes, algunas diferencias entre uno y otro.

1. DIFERENCIAS ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

En términos generales el proceso significa avanzar hacia un fin determinado a través de sucesivos momentos, por lo que cualquier actividad compuesta de diferentes actos, con unidad en su propósito, será un proceso. En cambio, al referirnos a la forma de realizar esos actos, estaremos hablando de procedimiento.

El Dr. Miguel Acosta Romero establece una diferencia básica entre proceso y procedimiento, considerando que el primero; "es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia... Por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Vemos que la diferencia consiste en que en uno hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto."⁶²

Por su parte, el magistrado Miguel Ángel García Padilla establece las diferencias entre proceso y procedimiento, argumentando lo siguiente: "El proceso está concebido como la unidad que tiene como esencia la finalidad compositiva del litigio a través de una secuela de actos proyectivos dirigidos a obtener una resolución jurisdiccional constituyendo un todo fraccionable en frases o tiempos que en forma lógica y compaginada van regulando el desenvolvimiento del procedimiento, desde la etapa inicial denominada acción, hasta su culminación con la sentencia."⁶³

La función administrativa que implica la referida secuencia de actos que en su conjunto integran el proceso, se denomina procedimiento,

⁶² ACOSTA ROMERO, Miguel *Teoría General del Derecho Administrativo*, op cit pág 815

⁶³ GARCÍA PADILLA, Miguel Ángel *El Debido Proceso Legal en la Justicia Administrativa. En el Procedimiento Contencioso Administrativo*. Cuarta Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. Publicación del Fideicomiso para promover la investigación del Derecho Fiscal y Administrativo México 1996 pág 16

teniendo éste una connotación formal y aquél teleológica, puesto que en el procedimiento se coordinan actos en marcha relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final.

Con base en los conceptos anteriores es fácil entender que, para efectos de nuestro tema, esto es, la imposición de sanciones administrativas, lo que se sigue no es un proceso toda vez que no se pretende resolver una controversia, sino aplicar una sanción, a los funcionarios de las instituciones de crédito de banca múltiple, que han violado algunas normas o dejado de cumplir ciertos requisitos que prevé la ley de la materia. Entonces, lo que se sigue es un procedimiento administrativo por medio del cual se tiene como fin la realización de un acto concreto, consistente en la aplicación de la sanción administrativa respectiva.

2. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El concepto de procedimiento tiene más un carácter formal y se encuentra vinculado con la función administrativa, ya que comprende la serie de actos en que se desenvuelve la actividad de la Administración Pública. De acuerdo con esto, el profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez precisa: "Al procedimiento administrativo se le identifica como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa."

64

En concordancia con esto, el artículo 2° de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, señala la siguiente noción de

⁶⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa. México 1990. pág. 161.

procedimiento administrativo: "conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general."

El procedimiento administrativo debe ser tramitado según determinado orden y forma, y siempre en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa. En este sentido, el profesor Alfonso Nava Negrete, conceptúa al procedimiento administrativo como el medio o la vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la Administración. Sin embargo, el procedimiento administrativo no concluye su tarea propia en la sola elaboración del acto; éste necesita ser ejecutado y superar toda objeción o impugnación administrativa para alcanzar vida definitiva dentro de la misma Administración.⁶⁵

3. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.

En el procedimiento que sigue la CNBV para imponer sanciones administrativas a los funcionarios de las Instituciones de Banca Múltiple, se debe buscar dar seguridad y garantía jurídica, tanto al gobernante como a los gobernados, de tal manera que el procedimiento, no sólo implica una consecución de pasos a seguir por cuestión simplemente de método, sino realizar y concretar un acto jurídico, que es la imposición de alguna sanción, con los requisitos y pasos que prevé la ley de la materia, respetando primordialmente, las formalidades esenciales de dicho

⁶⁵ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso Derecho Administrativo Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica México 1995. pág. 77.

procedimiento. Se requiere que se empleen los medios razonables para dar oportunidad de audiencia y defensa al presunto infractor, por una resolución administrativa.

En cuanto a esto, el Dr. Andrés Serra Rojas ha dicho que los actos administrativos no deben improvisarse, ni quedar subordinados a las arbitrariedades del poder público, ya que necesariamente deben seguir un camino legal, que es la preparación previa para que puedan manifestarse con eficacia. Por esta razón. "El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades –ordenados y metodizados en las leyes administrativas-, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin." ⁶⁶

Por su parte, el maestro Gabino Fraga señala que las formalidades esenciales se contraen a los siguientes requisitos:

"1° Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le dé oportunidad de presentar sus defensas; 2° que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad; 3° que cuando se agote la tramitación,

⁶⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Tomo Primero op cit. pág. 275

se dé oportunidad a los interesados para presentar alegaciones, y 4° por último, que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse.⁶⁷

Lo anterior queda plenamente corroborado mediante la siguiente tesis jurisprudencial sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y en su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar, y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."⁶⁸

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De esta manera, el procedimiento mediante el cual se imponga una sanción administrativa a determinado funcionario de alguna Institución de Banca múltiple, debe cumplir con las formalidades esenciales previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para no violar los artículos 14 y 16 constitucionales, procurando respetar de manera específica la garantías de audiencia y de legalidad, respectivamente.

⁶⁷ FRAGA, Gabino. op. cit. pág. 262.

⁶⁸ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA Pleno Novena Época Torno II, Diciembre de 1995. Tesis: P.JJ. 47/95. pág. 133.

Respecto a la garantía de audiencia, el maestro Gabino Fraga precisa lo siguiente. "Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser no solamente obligando a las autoridades a que se sujeten a la Ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. La idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derecho a un particular, se tenga, antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar defensas adecuadas."⁶⁹

Lo anterior significa que, por un lado, la ley debe señalar específicamente las formalidades que han de cumplirse para respetar los derechos de los gobernados, dándoles la oportunidad de defenderse antes de ser privados de sus derechos, por el otro lado, la autoridad correspondiente debe sujetarse exactamente al procedimiento que se establezca para no afectar la esfera jurídica de los particulares.

En relación con la garantía de audiencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

"AUDIENCIA, RESPETO A LA GARANTÍA DE. DEBEN DARSE A CONOCER AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS QUE ORIGINAN EL PROCEDIMIENTO QUE SE INICIE EN SU CONTRA. La garantía de audiencia consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular de intervenir para poder defenderse, y esa intervención se puede concretar en dos aspectos esenciales, a saber: la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos en que se finque la defensa, y la de producir alegatos para apoyar esa defensa con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes. Esto presupone, obviamente, la necesidad de que los hechos y datos en los que la autoridad se basa para iniciar un procedimiento que puede culminar con privación de derechos, sean del conocimiento del particular, lo que se traduce siempre en un acto de notificación que tiene por finalidad que aquél se entere de cuáles son esos hechos y así esté en aptitud de defenderse. De lo contrario la audiencia resultaría prácticamente inútil, puesto que el presunto afectado no

⁶⁹ FRAGA, Gabino op cit pág 169

estaría en condiciones de saber qué pruebas aportar o qué alegatos formular a fin de contradecir los argumentos de la autoridad, si no conoce las causas y los hechos en que ésta se apoya para iniciar un procedimiento que pudiera afectarlo en su esfera jurídica.⁷⁰

Queda claro que en todo procedimiento administrativo debe cumplirse con dicha garantía de audiencia, lo cual sucede precisamente con la imposición de sanciones por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ya que el citado artículo 25 de la Ley de Instituciones de Crédito dispone concretamente que: "Antes de dictar la resolución correspondiente, la citada Comisión deberá escuchar al interesado y a la institución de banca múltiple de que se trate", naturalmente, para que haga valer lo que a su derecho convenga y tenga con ello la oportunidad de defenderse. Por su parte el artículo 110 en su primer párrafo de la señalada Ley de Instituciones de Crédito prevé lo conducente al señalar lo siguiente: "Para la imposición de las sanciones previstas en este capítulo, la Comisión Nacional Bancaria deberá oír previamente al interesado y tomar en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de esta Ley." En esto consiste la garantía de audiencia.

Otra tesis jurisprudencial que confirma lo expuesto es la siguiente:

"DERECHO DE AUDIENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. La garantía que concede el artículo 14 constitucional, en tratándose de procedimientos administrativos, debe entenderse en el sentido de que las autoridades administrativas, deben de seguir un procedimiento, que se asemeje a un juicio, o sea que en el se oiga al interesado y se le de oportunidad para que se defienda, mas no en el sentido de que todo auto de autoridad administrativa para adquirir firmeza legal, deba de ser examinado necesariamente, en última instancia, por la autoridad judicial, ya que esto seria hacer que toda la esfera administrativa

⁷⁰ APÉNDICE DE 1995. Segunda Sala Séptima Época Tomo. Tomo VI, Parte SCJN Tesis. 96 pág. 63.

quedara supeditada al Poder Judicial, lo cual de ninguna manera fue la mente el legislador; por todo lo cual, si está probado que el quejoso fue notificado, dándosele oportunidad para alegar y rendir pruebas, aun cuando el precepto legal combatido no establezca expresamente la audiencia previa del interesado, si las autoridades responsables cuidaron de cumplir en tales términos, con el artículo constitucional, no ha habido violación de garantías.”⁷¹

Lo más importante para que se cumpla plenamente con la garantía de audiencia, es que se notifique previa y oportunamente al interesado la existencia del acto que pudiera afectar su situación jurídica, ya que si no se realiza esa notificación, no se le hace saber la existencia del acto concreto ni se le da oportunidad de defenderse.

En relación con esto, el Dr. Miguel Acosta Romero señala que es fundamental la notificación del acto administrativo, toda vez que es indispensable que el acto se notifique para que surta sus efectos de crear, modificar, transmitir y extinguir derechos y obligaciones. “En este aspecto, la notificación es el acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos.”⁷²

El mismo autor citado precisa que los efectos de la notificación son los siguientes:

- Que el administrado tenga conocimiento del acto administrativo.
- Que sea punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo. Por ejemplo, quince días para pagar impuestos determinados en cantidad líquida y exigible, seis meses o quince días para determinados actos.

⁷¹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Tercera Sala Quinta Época Tomo: CXXI pág. 1610.

⁷² ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo op cit pág 820.

- Punto de partida para hacer valer, dentro de un plazo que señalan las leyes, los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales.

Concretándose a la imposición de sanciones por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez señala que: "Para imponer una sanción la autoridad respectiva, a fin de respetar la garantía constitucional de audiencia, deberá emplazar mediante oficio al infractor para efecto de que en un plazo determinado, en el ejercicio de su derecho de audiencia manifieste lo que a sus intereses convenga, respecto de la presunta infracción que se precisará en el oficio."⁷³

Ahora bien, no solamente la garantía de audiencia debe ser respetada en el procedimiento administrativo, sino también la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual los gobernados tienen la seguridad de que su situación jurídica sólo puede ser afectada cuando exista; una orden o mandamiento por escrito; que emane de autoridad competente; y que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Respeto a esto, el profesor Miguel Galindo Camacho dice: "En cumplimiento al principio de legalidad, todas las leyes administrativas tienden a establecer claramente que las determinaciones de las autoridades administrativas deben ser emitidas mediante mandamiento escrito de autoridad competente, con la obligación de las autoridades de

⁷³ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Tomo II. op. cit. págs. 1179 y 1180.

fundar y motivar con claridad todos y cada uno de los actos de las mismas... " 74

Por lo tanto, es indispensable que la autoridad que determina el acto administrativo sea competente, es decir, que legalmente esté constituida y que actúe dentro de la órbita de las facultades que le asignen la Constitución, las leyes secundarias y reglamentos, en su caso. Dicha autoridad deberá siempre fundar y motivar sus mandamientos por escrito. Fundar significa apegarse a los términos establecidos en una disposición normativa general, misma que ha de ser invocada en el documento respectivo, para dar seguridad y certeza de las actuaciones que se realizan. Motivar es exponer las razones que han movido a la autoridad para tomar el acuerdo en que el acto consiste.

Refiriéndose de manera concreta al procedimiento para la imposición de sanciones administrativas y teniendo como base el precepto constitucional aludido, el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez señala que las autoridades de regulación, control y supervisión de las entidades financieras, deben imponer las sanciones a través de un escrito debidamente fundado y motivado, agregando:

- La fundamentación legal implica que las conductas u omisiones que sean consideradas como infracciones y, por tanto, sean motivo de sanción, deberán estar perfectamente identificadas en los preceptos contenidos en los ordenamientos financieros respectivos.

- La motivación implica el razonamiento legal y técnico que la conducta que se predica del sujeto que pretende sancionarse,

⁷⁴ GALINDO CAMACHO, Miguel Derecho Administrativo. Tomo I. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1997. pág. 25

corresponde plenamente al supuesto que la Ley considera como acreedor de una sanción." ⁷⁵

Por lo que respecta a la motivación, y en específico de las multas, resulta conveniente conocer la tesis que en seguida se transcribe:

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Época: 8ª

Tomo: XII- Octubre

Página: 450

RUBRO: MULTA, CUANDO LA IMPUESTA ES LA MÍNIMA QUE PREVE LA LEY, LA AUTORIDAD NO ESTÁ OBLIGADA A MOTIVAR SU MONTO: Si la multa impuesta con motivo de la infracción es la mínima que prevé la norma aplicable, la autoridad queda eximida de razonar su arbitrio para fijar la cuantificación de la misma.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Precedentes:

Amparo directo 3301/92. Sancela, S.A. de C.V. 12 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Manuel de Jesús Rosales Suárez.

Amparo directo 3121/92. Casa Distex, S.A. de C.V. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Antolin Hiram González Cruz.

Amparo directo 1481/92. Artículos Selectos Mexicanos, S.A. de C.V. 2 de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Antolin Hiram González Cruz.

Amparo directo 201/92. Cartonajes Estrella, S.A. de C.V. 28 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Antolin Hiram González Cruz.*

Consecuentemente, debe cumplirse la garantía de legalidad prevista en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, en donde se establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁷⁵ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Tomo II op cit. pág. 1179.

En el caso que nos ocupa, la autoridad competente es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quien está facultada para imponer las sanciones administrativas a los funcionarios de las instituciones de banca múltiple, pero es necesario que su actuación se concrete en un mandamiento por escrito, el cual debe estar fundado y motivado, ya que lo contrario sería violatorio de la garantía individual invocada.

4. MARCO LEGAL.

Como hemos visto, debe existir una norma legal que establezca el procedimiento a seguir en caso de imponer un acto administrativo en particular, en la especie, lo son los artículos 25 del Título Segundo, Capítulo I por lo que hace a las sanciones consistentes en remoción o suspensión, veto e inhabilitación y, 110 del Título Quinto, Capítulo I, por lo que respecta a la multa, de la Ley de Instituciones de Crédito que prevén, de manera muy escueta, el procedimiento a que debe sujetarse la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para imponer una sanción administrativa, precisamente a los funcionarios de las instituciones de banca múltiple.

Los artículos invocados señalan en sus párrafos conducentes lo siguiente:

➤ Artículo 25 primer párrafo:

"La Comisión Nacional Bancaria, con acuerdo de su Junta de Gobierno, podrá en todo tiempo determinar que se proceda a la remoción o suspensión de los miembros del consejo de administración, directores generales, comisionados, directores y gerentes, delegados fiduciarios y funcionarios que puedan obligar con su firma a la institución, así como imponer veto de seis meses hasta cinco años a las personas antes mencionadas, cuando considere que no cuentan con la suficiente calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio satisfactorio para el desempeño de sus funciones, no reúnan los requisitos al efecto establecidos o incurran de manera grave o reiterada en infracciones a la presente ley o a las disposiciones de carácter general que deriven de ella. En dos últimos

supuestos, la propia Comisión podrá además, inhabilitar a las citadas personas para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del sistema financiero mexicano, por el mismo periodo de seis meses hasta cinco años, sin perjuicio de las sanciones que conforme a éste u otros ordenamientos legales fueren aplicables. Antes de dictar la resolución correspondiente, la citada Comisión deberá escuchar al interesado y a la Institución de banca múltiple de que se trate.

La propia Comisión podrá, también con el acuerdo de su Junta de Gobierno, ordenar la remoción o suspensión de los auditores externos independientes de las instituciones de banca múltiple, así como imponer veto a dichas personas por el periodo señalado en el párrafo anterior, cuando incurran de manera grave o reiterada en infracciones a esta Ley o a las disposiciones de carácter general que de la misma emanen, sin perjuicio de las sanciones a que pudieran hacerse acreedores

Para el ejercicio de las atribuciones que le confiere este artículo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores llevará un listado de las personas cuya participación en el sector financiero, por razón de sus antecedentes, no se considere conveniente

..”

De la lectura del artículo anterior, podemos resaltar los aspectos que se deben tomar en consideración para que la CNBV, proceda a la remoción o suspensión, imponga el veto o inhabilite a los funcionarios y empleados que en dicha disposición se establece; a saber son los siguientes:

- Debe ser con acuerdo de su Junta de Gobierno.
- Antes de dictar la resolución correspondiente, la CNBV deberá escuchar al interesado y a la institución de banca múltiple de que se trate.
- Asimismo, para el ejercicio de sus atribuciones la CNBV, deberá llevar un listado de las personas cuya participación en el sector financiero, no se considere conveniente.

Sin embargo, cabe hacer notar, que dentro de los aspectos que la CNBV, como autoridad administrativa sancionadora, debe tomar en consideración, para imponer las sanciones señaladas, únicamente se prevé la garantía de audiencia, al conceder al funcionario involucrado, y a la Institución de banca múltiple de que se trate, la oportunidad de escucharlos previamente, sin tomar en cuenta otros aspectos relevantes, tales como la importancia que revista la infracción cometida, las condiciones específicas del infractor, y además la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de la LIC y derivadas de ella.

En cuanto a las condiciones del infractor, es acertada la observación que hace el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez en el sentido de que los ordenamientos financieros no determinan cuáles son las condiciones que deben considerarse y, cuando lo hacen, no hay uniformidad. "Ante tal dificultad pareciera que las condiciones y antecedentes del infractor que deben atenderse para imponerle una sanción, deben ser sólo aquellos relacionados directamente con la actividad que válidamente realice en el medio, como por ejemplo tratándose de un agente de seguros o de fianzas, si lo es para una o varias operaciones, el tiempo que tiene en el ejercicio de la actividad, si no reporta sanción anterior, si se trata de persona física o moral, etc., y tratándose de una entidad financiera, a cuánto asciende su capital pagado, reservas de capital, utilidades y su capital contable, al momento de cometerse la infracción." ⁷⁶

⁷⁶ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús Tratado de Derecho Bancario y Bursátil Tomo II. op cit. pág. 1182.

Dentro de las condiciones del infractor es necesario considerar su nivel jerárquico, sus antecedentes, la antigüedad, además, es posible incluir su intencionalidad, pero lo más común es que se tome en cuenta su situación económica.

En cuanto a la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones legales, debe tomarse en cuenta que la sanción impuesta por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha de tener por objeto inhibir la comisión de infracciones, respetándose en todo momento el marco jurídico que las rige.

Por lo cual, se propone que tales consideraciones se prevean en la Ley de la materia, al imponerse las sanciones de remoción o suspensión, veto o inhabilitación, en virtud de que se trata de circunstancias mínimas, que se analizan y evalúan, antes de afectar la esfera jurídica del funcionario bancario, al emitir una resolución.

Por el contrario al imponer una sanción de carácter pecuniario, como lo es la multa, el artículo 110 de la LIC, sí prevé esas circunstancias mínimas, señalando dicho artículo en la parte conducente lo siguiente:

➤ Artículo 110 primer párrafo:

"Para la imposición de las sanciones previstas en este capítulo, la Comisión Nacional Bancaria deberá oír previamente al interesado y tomar en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de esta Ley.

Tratándose de reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la sanción prevista

Las sanciones serán impuestas por la Junta de Gobierno de la Comisión quien podrá delegar esa facultad en razón de la naturaleza de la

infracción o del monto de la multa, al Presidente o a los demás servidores públicos de la propia Comisión.

..."

De igual manera, de la lectura del artículo anterior, podemos resaltar los aspectos que debe tomar en consideración la CNBV, para la imposición de las sanciones que prevé dicho capítulo, siendo la multa la única sanción prevista en el señalado capítulo; a saber son los siguientes:

- Deberá oír previamente al interesado.
- Tomar en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de la señalada Ley de Instituciones de Crédito.
- Si es una conducta reincidente, se podrá aplicar hasta el doble de la sanción prevista.
- En principio las sanciones serán impuestas por la Junta de Gobierno de la Comisión y podrá delegar esa facultad en razón de la naturaleza de la infracción o del monto de la multa, al Presidente o a los demás servidores públicos de la propia Comisión.

De lo anterior, se desprende en consecuencia, que no hay uniformidad en cuanto a los elementos a considerar para imponer determinada sanción.

5. FUNCIONARIOS DE LA CNBV FACULTADOS PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.

La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores señala en diversos artículos quienes están facultados para la imposición de

sanciones administrativas. En principio encontramos que en el artículo 4, fracción XIX, se dispone lo siguiente:

*Artículo 4.- Corresponde a la Comisión:

XIX.- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas y..."

De manera más concreta, en el artículo 12, fracción IV, de la misma ley se precisa lo siguiente:

*Artículo 12.- Corresponde a la Junta de Gobierno:

IV.- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a la supervisión de la Comisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas. Dicha facultad podrá delegarse en el Presidente, así como en otros servidores públicos de la Comisión, considerando la naturaleza de la infracción o el monto de las multas. A propuesta del Presidente de la Comisión, las multas administrativas podrán ser condonadas parcial o totalmente por la Junta de Gobierno..."

Por su parte, el artículo 16 del mismo ordenamiento legal, en su fracción IV determina que:

*Artículo 16.- Corresponde al Presidente de la Comisión:

XIX.- Imponer las sanciones que corresponda de acuerdo a las facultades que le delegue la Junta de Gobierno, así como conocer y resolver sobre el recurso de revocación, en los términos de las leyes aplicables y las disposiciones que emanen de ellas, así como proponer a la Junta la condonación total o parcial de las multas..."

Para precisar quienes son los funcionarios facultados para la imposición de las sanciones administrativas, es necesario remitirnos al Acuerdo por el que la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores delega en el Presidente, Vicepresidente Jurídico, Director General de Delitos y Sanciones, Director de Sanciones y Delegados Estatales de la propia Comisión, la facultad de imponer sanciones administrativas por infracciones a diversas leyes, entre las que se encuentra la de Instituciones de Crédito.

Dicho Acuerdo fue expedido el 17 de junio de 1996, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de julio de 1996, teniendo como fundamento los artículos 12, fracción IV de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 110, tercer párrafo de la Ley de Instituciones de Crédito y 88, segundo párrafo de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

En el artículo primero del Acuerdo invocado, en su parte conducente, se dispone lo siguiente:

*Artículo Primero.- Se delega en el Presidente, Vicepresidente Jurídico, Director General de Delitos y Sanciones, Director de Sanciones y Delegados Estatales de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la facultad de imponer sanciones administrativas por infracciones a la Ley de Instituciones de Crédito, entre otros ordenamientos legales, sin perjuicio de su ejercicio directo por la Junta de Gobierno, conforme a lo siguiente:

...

1.- Ley de Instituciones de Crédito

a) En el Presidente y Vicepresidente Jurídico, de manera indistinta, cuando el importe de la multa o el total de las multas impuestas en un solo acto, a la entidad o persona infractora de que se trate, con motivo de una o diversas infracciones, sea hasta por cien mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, o hasta por el equivalente a ese importe cuando las multas se determinen conforme a otras bases.

a) En el Director General de Delitos y Sanciones, cuando el importe de la multa o el total de las multas impuestas en un solo acto, a la entidad o persona infractora de que se trate, con motivo de una o diversas infracciones, sea hasta por cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, o hasta por el equivalente a ese importe cuando las multas se determinen conforme a otras bases.

b) En el Director de Sanciones, cuando el importe de la multa o el total de las multas impuestas en un solo acto, a la entidad o persona infractora de que se trate, con motivo de una o diversas infracciones, sea hasta por veinticinco mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, o hasta por el equivalente a ese importe cuando las multas se determinen conforme a otras bases.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior se aplica en cumplimiento de la fracción IV, del artículo 12, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en virtud de ser el fundamento que sirve de base para que puedan delegarse las facultades mediante las cuales se pueden imponer las sanciones administrativas, así como del párrafo tercero artículo 110 de la Ley de Instituciones de Crédito, en donde se establece que la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá delegar la facultad de imponer sanciones administrativas al Presidente o a los demás servidores públicos de la propia Comisión, en razón de la naturaleza de la infracción o del monto de la multa.

Sin embargo, en la práctica es el Vicepresidente Jurídico el funcionario principal que se encarga de la imposición de las sanciones administrativas, y solamente cuando éstas son de menor cuantía se permite que sean aplicadas por el Director General de Delitos y Sanciones, o bien, por el Director de Sanciones.

Lo expuesto revela que existe un orden bien definido en cuanto a los funcionarios que están facultados para imponer las sanciones administrativas, pero lo más importante de todo esto es que se siga el procedimiento respectivo en el cual se cumplan las formalidades esenciales para no afectar la situación jurídica de los funcionarios de las Instituciones de Banca múltiple, ya que lo contrario la sanción que se imponga, carecería de validez, dando oportunidad para que dicho acto sea impugnado, mediante los medios de defensa que serán vistos en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO CUARTO

MEDIOS DE DEFENSA PARA IMPUGNAR LAS SANCIONES DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

1. INTRODUCCIÓN.

Un medio de defensa se utiliza cuando un particular considera que determinado procedimiento, por ejemplo el que se sigue cuando se impone una sanción, no ha sido realizado con todo apego a las normas jurídicas correspondientes, por ello reclamará un debido procedimiento legal para que exista lo que generalmente se conoce como una estricta aplicación de la justicia.

La justicia federal ofrece varias oportunidades para otorgar a los particulares medios de defensa que les permitan hacer valer sus derechos y exigir el respeto de sus garantías constitucionales. Dentro de las opciones con que cuentan los funcionarios de las Instituciones de banca múltiple, se encuentra el recurso de revocación, el juicio de nulidad, y el juicio de amparo, según corresponda.

Roberto Báez Martínez ha dicho: "Al respecto, cabe recordar que las leyes, en general, en su organización logística no sólo deben conceder obligaciones para los destinatarios, sino, lo que es más importante, también prever los recursos que como medios legales se hacen valer en contra de una disposición normativa tendiente a lesionar sus intereses, modificar su esfera jurídica, o reestructurar en sentido retroactivo los

beneficios o canonjías que el mismo orden jurídico establece en su favor. Tales recursos pueden y deben interponerse para que el régimen jurídico persista en un ambiente de cordialidad entre las diversas formas de poder y en los distintos grupos de presión y organizaciones sociales, a los que se debe proteger, preservar y respetar." ⁷⁷

Consecuentemente, los medios de defensa son fundamentales para conservar la armonía entre gobernantes y gobernados, toda vez que estos últimos requieren de ciertos procedimientos y acciones que les permitan hacer valer sus derechos e impugnar resoluciones cuando se considera que se han cometido violaciones a las normas que establecen los procedimientos mediante los cuales se restringe la situación jurídica de los particulares.

El primer medio de defensa con que cuentan los funcionarios de las Instituciones de banca múltiple, en contra de las resoluciones de la CNBV, para hacer valer sus derechos subjetivos que se les hubiera afectado a través de una sanción impuesta sin estricto apego a la legalidad, es el recurso de revocación, sin embargo, antes de ahondar sobre este medio de defensa, conviene definir antes lo que se entiende por recurso en general.

2. CONCEPTO DE RECURSO EN GENERAL.

El Dr. Carlos Arellano García considera que el recurso, entendido como un medio de defensa específico, puede ser definido de la siguiente manera: "El recurso es la institución jurídica mediante la cual, la persona

⁷⁷ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto Manual de Derecho Administrativo Segunda edición Editorial Trillas, México, 1997, pág 283.

física o moral, presuntamente afectada por una resolución jurisdiccional o administrativa, de autoridad estatal, la impugna ante la propia autoridad o ante autoridad estatal diversa, al considerar que le causa los agravios que hace valer, concluyéndose con una nueva resolución confirmatoria, revocatoria o modificatoria de la resolución impugnada." ⁷⁸

Desde el punto de vista doctrinal se ha discutido sobre la naturaleza jurídica de los recursos administrativos. Una postura considera que se trata de un acto jurisdiccional ya que pone fin a una controversia, mientras que un segundo criterio sostiene que su naturaleza y características son solamente de índole administrativa y no judicial.

El autor Alberto Sánchez Pichardo afirma: "El recurso Administrativo no es una instancia contenciosa, sino una instancia por la que se solicita a la autoridad que analice nuevamente la legalidad del acto emitido, revisando o reconsiderando el procedimiento seguido, la valoración y el criterio utilizado para emitir dicho acto. Desde la perspectiva del particular el recurso administrativo es una clase especial de impugnación que forma parte de la amplia gama de medios de defensa que la propia ley le proporciona como un *derecho* en contra de los actos de la autoridad unilaterales en una relación de supraordinación, resultado de un procedimiento, (que es a lo que se refiere el concepto de 'medios de impugnación' en sentido general)." ⁷⁹

⁷⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo. Décimo cuarta edición. Editorial Porrúa. México. 2001. pág. 634.

⁷⁹ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1999. pág. 117.

Considero que esta postura es la correcta, en virtud de que el recurso administrativo tiene ciertas características que impiden identificarlo con un proceso judicial, mediante el cual se resuelve un conflicto jurídico de intereses, sea entre particulares, o bien, entre éstos y las autoridades públicas.

3. RECURSO DE REVOCACIÓN ANTE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.

3.1 CONCEPTO.

Para Andrés Serra Rojas "revocar es dejar sin efectos un acto jurídico, en particular un acto administrativo. La voz procede de *revocatio*, nuevo llamamiento. En términos generales es dejar sin efecto una decisión. Comprende también la anulación, sustitución de una orden o fallo por una autoridad administrativa".⁸⁰

Es interesante destacar lo que sobre la materia expresa el profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, al decir: "La facultad de revocación no se otorga en forma absoluta y discrecional a la autoridad, ya que con ella se lesionan los derechos de los gobernados, por lo que para su procedencia es indispensable que esté expresamente autorizada la prevalencia del interés público sobre el privado."⁸¹

Si bien no debe de ser motivo de que se abuse de facultades que se otorguen a las autoridades públicas, es evidente que si se requiere

⁸⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. pág. 741.

⁸¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto Elementos de Derecho Administrativo op. cit. pág. 189.

establecer la procedencia, cuando sea el caso, de algún recurso administrativo, con el propósito de conceder a los particulares los medios de defensa que les permitan dejar sin efectos las resoluciones que afecten sus intereses.

3.2 MARCO LEGAL.

De conformidad con el artículo 4°, fracción XX de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores corresponde a dicha Comisión conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de las sanciones aplicadas. Esto significa que la autoridad competente que va a resolver el medio de defensa que nos ocupa es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

De manera concreta, el artículo 16 del ordenamiento legal invocado señala que el Presidente de la Comisión está facultado para resolver sobre el recurso de revocación que se presente en contra de las resoluciones que impongan sanciones administrativas.

Dichos artículos establecen en su parte conducente lo siguiente:

*Artículo 4.- Corresponde a la Comisión ..

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

*Artículo 16.- Corresponde al Presidente de la Comisión ..

IV.- Imponer las sanciones que corresponda de acuerdo a las facultades que le delegue la Junta de Gobierno, así como conocer y resolver sobre el recurso de revocación, en los términos de las leyes aplicables y las disposiciones que emanen de ellas, así como proponer a la Junta la condonación total o parcial de las multas ...*

De lo anterior se desprende que este medio de impugnación procede y debe interponerse ante la propia autoridad que emitió la

resolución que se combate, lo cual demuestra que se trata de un genuino recurso de revocación en materia administrativa.

3.3 REQUISITOS Y CASOS EN QUE PROCEDE EL RECURSO.

La mayoría de los autores coinciden en señalar como elementos característicos del recurso administrativo a los siguientes:

1. La existencia de una resolución administrativa que afecta los intereses o derechos del particular administrado, impugnada por el recurrente.

2. La disposición legal que establece el recurso y que señala a las autoridades administrativas ante las cuales debe interponerse el recurso.

3. El plazo o término del que goza el particular para impugnar la resolución recurrida.

4. Los requisitos formales y los elementos a que debe apegarse el escrito por medio del cual se interpone el recurso administrativo.

5. La existencia del procedimiento al que debe sujetarse el trámite del recurso, con señalamiento del periodo de pruebas y forma de recibirlas, celebración de la audiencia de alegatos, etcétera.

6. La obligación de la autoridad que conoce del recurso de pronunciar la resolución correspondiente conforme a derecho, declarando si se revoca, anula, reforma, modifica o confirma la resolución impugnada."⁸²

Cabe señalar además, que para Jesús González Pérez el recurso administrativo debe cumplir con ciertos requisitos, los cuales divide de la siguiente manera:

⁸² GALINDO CAMACHO, Miguel Derecho Administrativo. Tomo II op cit pág 282.

a) Requisitos subjetivos; entre los cuales están el órgano administrativo competente para conocer del recurso y el interesado, es decir, la persona que interpone el medio de impugnación.

b) Requisitos objetivos; dentro de estos destacan los actos recurribles, que en el caso que nos ocupan son las sanciones administrativas impuestas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, además, se encuentra el fundamento que sirve de base para la procedencia y tramitación del recurso administrativo.

c) Requisitos de la actividad; los cuales precisan el lugar, tiempo y forma para que se tramite el recurso en cuestión.⁸³

Aplicando lo anterior a nuestro tema en particular tenemos que en el recurso de revocación que se sigue para impugnar las sanciones administrativas impuestas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se cumplen los elementos aludidos, así como los requisitos para que dicho organismo resuelva el medio de impugnación, según se confirma con el artículo 110 de la Ley de Instituciones de Crédito, mismo que, en su parte conducente establece lo siguiente:

"...

En contra de las sanciones que imponga la Comisión Nacional Bancaria procederá el recurso de revocación ante la misma, el cual deberá interponerse por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes al de su notificación. El recurso previsto en este párrafo es de agotamiento obligatorio antes de acudir a otras instancias.

El recurso señalado en el párrafo anterior deberá interponerse ante el Presidente de la Comisión cuando se trate de sanciones impuestas por los demás servidores públicos de ese órgano desconcentrado, y ante la Junta de Gobierno del mismo, cuando la sanción haya sido impuesta por el Presidente o por la propia Junta.

⁸³ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús Procedimiento Administrativo Federal. Segunda edición. Editorial Porrúa México 1997 págs 209 a 212

En el escrito en que la parte afectada interponga el recurso deberán expresarse el acto impugnado y los agravios que el mismo cause, y se acompañarán u ofrecerán, según corresponda, las pruebas que al efecto se juzgue convenientes.

Cuando no se señale el acto impugnado o no se expresen agravios, la autoridad competente desechará por improcedente el recurso interpuesto. Si se omitieron las pruebas se tendrán por no ofrecidas.

La resolución del recurso de revocación podrá desecharlo por improcedente, o bien confirmar, mandar reponer por uno nuevo que lo sustituya, o revocar, el acto impugnado, y deberá ser emitida en un plazo no superior a los cuarenta y cinco días hábiles posteriores a aquél en que se interpuso el recurso, cuando deba ser resuelto por el Presidente de la Comisión, ni de sesenta días hábiles cuando se trate de recursos competencia de la Junta de Gobierno.

..."

Sin embargo, es de hacerse notar que los párrafos anteriores se encuentran en medio de disposiciones que se refieren a otros temas dentro del propio artículo invocado. En efecto, los tres primeros párrafos del precepto en cuestión se refieren a la imposición de las sanciones administrativas; después de ellos se encuentran los párrafos que hemos transcrito en relación con el recurso de revocación; y los dos párrafos finales del mismo precepto contienen algunas normas referentes a las multas impuestas a las instituciones de crédito por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Pareciera que el legislador quiso ocultar las normas relativas al recurso de revocación, dejándolas en medio de un precepto que consagra diferentes supuestos, aún cuando estos se encuentren relacionados. Seguramente, no fue la intención del legislador encubrir dolosamente disposiciones que consagran medios de defensa a favor de los particulares, sin embargo, considero que constituye una falta de

técnica legislativa el haber redactado el artículo en cuestión de la manera en que se encuentra.

Por lo tanto, para dar mayor claridad, seguridad y eficacia al recurso de revocación en contra de las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por las cuales se imponen sanciones administrativas, propongo que esas disposiciones se encuentren en un artículo por separado que en este caso sería el 110 bis. La finalidad de esto no obedece solamente a razones de lógica y técnica legislativa sino que lo más importante es resaltar la existencia y procedencia de un medio de impugnación que se consagra a favor de los gobernados y en contra de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, de las normas previstas en el artículo de referencia destacamos los siguientes requisitos, los cuales se deberán cumplir para la tramitación y resolución del recurso de revocación:

Primero.- Se debe precisar la autoridad ante la cual se interpone el recurso, que lo será este caso, el Presidente de la Comisión cuando se trate de sanciones impuestas por los demás servidores públicos de ese órgano desconcentrado, o la Junta de Gobierno de la Comisión, cuando la sanción haya sido impuesta por el Presidente o por la propia Junta.

Segundo.- El recurso es de agotamiento obligatorio antes de acudir a otras instancias, en consecuencia, no es posible tramitar un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa si no se interpone primeramente el recurso de revocación ante la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En relación con esto, Erick Carvallo Yáñez ha dicho: "Si este recurso también es adverso a la intermediaria quejosa, entonces ésta tendrá expeditos sus derechos para acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a impugnar la multa interpuesta, por ende, es importante cumplir con todos estos requisitos, ya que la omisión de alguno provocará que se deseche el juicio de nulidad en el Tribunal Fiscal de la Federación."⁸⁴

Así que, es un requisito obligatorio el hecho de tramitar primeramente el recurso de revocación antes de acudir a otras instancias, ya que se busca que la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores revise sus resoluciones mediante las cuales impone sanciones administrativas, con el fin de revocarlas o confirmarlas, según proceda.

Tercero.- Se deberá interponer por escrito, en el cual se expresará el acto impugnado y los agravios causados, y se acompañarán u ofrecerán, las pruebas que al efecto se juzgue convenientes.

Comentando de manera específica este medio de impugnación, el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez señala: "El escrito de recurso de revocación debe contener, por lo menos:

- Datos del recurrente y de su representante legal, en su caso, acreditando dicha personalidad;
- Acto impugnado;
- Agravios que el mismo cause; y

⁸⁴ CARVALLO YÁÑEZ, Erick. op. cit. pág. 312.

- Se acompañarán las pruebas." ⁸⁵

Naturalmente, los requisitos anteriores son los elementos mínimos que deben ir en el escrito que contiene el recurso de revocación, sin embargo, para darle el trámite correspondiente es necesario que se cumplan plenamente con todos los requisitos que precisa Narciso Sánchez Gómez en los siguientes términos: "Todo recurso administrativo se inicia a instancia de parte, con la presentación del escrito que lo contiene ante la autoridad competente federal, estatal o municipal en donde debe plasmarse: la autoridad a quien se dirige; el nombre del recurrente; su domicilio para recibir notificaciones; la resolución o acto combatido; indicando la dependencia u organismo que lo emitió; la fecha de su formulación y notificación, para demostrar que se hace valer en tiempo; indicar con precisión los antecedentes del asunto en un capítulo de hechos; por separado manifestar los agravios que le ocasione la resolución discutida; enumerar y acompañar en su caso las pruebas, así como el acto recurrido; pedir que se admita, que se le dé el trámite que corresponda desahogándose las pruebas ofrecidas y que se dicte una resolución fundada en derecho que revoque, modifique o deje sin efecto la decisión administrativa que es causa de esa inconformidad, siendo firmada la promoción por el interesado o su representante legal. Tales formalidades es lo que también se le conoce como requisitos para la tramitación del recurso." ⁸⁶

⁸⁵ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús Tratado de Derecho Bancario y Bursátil op cit pág 1186.

⁸⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1998. pág. 413.

El artículo 110 de la Ley de Instituciones de Crédito, señala los requisitos del recurso de revocación que nos ocupa, enfatiza los aspectos esenciales que deben expresarse en el escrito que contiene dicho recurso, los cuales son el acto impugnado y la expresión de agravios. Si esto no se señala, la autoridad competente desechará por improcedente el recurso interpuesto, lo cual es evidente ya que propiamente se deja sin materia o sin contenido al propio recurso.

En cuanto a la omisión de las pruebas, el precepto invocado establece que se tendrán por no ofrecidas, pero en realidad el recurso no prosperará toda vez que no se estará demostrando el interés jurídico que tiene el recurrente. Así que la expresión del acto impugnado y los agravios, junto con las pruebas correspondientes, son fundamentales para que pueda tramitarse el recurso de revocación, obteniendo una resolución favorable.

Cuarto.- El medio de defensa en cuestión, se deberá interponer dentro de los quince días hábiles siguientes al de su notificación.

En cuanto a esto, Alberto Sánchez Pichardo indica: "El plazo es un requisito secundario, de tal forma que si no constara este elemento en la ley, no por esto el recurso no existiría, sino que podría ser interpuesto en cualquier momento. Sin embargo, cuando la ley determina el plazo de interposición, este lapso de tiempo es el parámetro dentro del cual el particular debe presentar su recurso administrativo, de otra forma, el acto administrativo tendría efectos de ejecutabilidad en su contra. Ahora bien, para la determinación del cómputo del plazo legal de interposición debe tenerse en cuenta lo que al efecto determine la legislación aplicable

sobre los días que se determinen como inhábiles, a lo cual habrá de ajustarse la autoridad para fundamentar su desechamiento si es que el recurso es presentado fuera de término.⁴⁷

En consecuencia, para que el recurso de revocación que se interpone ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sea procedente, debe presentarse dentro de los quince días hábiles siguientes al de la notificación de la resolución que impone la sanción administrativa. Fuera de este plazo ya no será posible interponer dicho recurso, entendiéndose que se tiene por consentida la sanción respectiva.

3.4 EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO.

Finalmente, el artículo 110 de la Ley de Instituciones de Crédito se refiere a los efectos de la resolución del recurso de revocación que pueden ser los siguientes:

- Desecharlo por improcedente,
- Confirmar, mandar reponer por uno nuevo que lo sustituya,
- Revocar el acto impugnado.

El mismo precepto aludido establece que la resolución del recurso de revocación deberá ser emitida en un plazo no superior a los cuarenta y cinco días hábiles posteriores a aquél en que se interpuso el recurso, cuando deba ser resuelto por el Presidente de la Comisión, ni de sesenta días hábiles cuando se trate de recursos competencia de la Junta de Gobierno. Esto tiende a dar seguridad jurídica al recurrente y garantizar que será atendido el medio de impugnación hecho valer.

⁴⁷ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto op. cit pág. 125.

Resta hacer mención a los casos en que procede el recurso de revocación que nos ocupa, los cuales se contraen a un solo supuesto, a saber, cuando se emiten resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores mediante las cuales se imponen sanciones administrativas por el incumplimiento o violación a la Ley de Instituciones de Crédito.

Interesa resaltar, que los funcionarios de las instituciones de banca múltiple, como personas físicas, en caso de ser afectados con la imposición de una sanción, tienen a su favor el medio de impugnación que hemos estudiado en este apartado, por lo tanto, ellos pueden obtener una resolución favorable, esto es, revocando, modificando o dejando sin efectos la sanción impuesta, siempre que se cumplan todos los requisitos previstos para la iniciación y tramitación del recurso de revocación.

3.5 FUNCIONARIOS FACULTADOS PARA CONOCER DEL RECURSO.

En virtud de las facultades que se han delegado sobre la materia, difícilmente es la Junta de Gobierno la que impone las sanciones administrativas, inclusive el Presidente de la Comisión tampoco se encarga de estas atribuciones, ya que han sido delegadas al Vicepresidente Jurídico, al Director General de Delitos y Sanciones y al Director de Sanciones, en los términos del Acuerdo de fecha 17 de junio de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de julio del mismo año.

Sin embargo, lo anterior ha dado motivos no sólo para que se interpongan recursos de revocación, sino para que se emitan criterios

jurisprudenciales en el sentido de que se han declarado inexistentes a ciertas autoridades que imponen sanciones administrativas, por no estar previstas en el ordenamiento correspondiente.

En efecto, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito ha sostenido lo siguiente:

"VICEPRESIDENTE JURÍDICO DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. SU EXISTENCIA DEBE CONTENERSE EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROPIA COMISIÓN. El Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es el ordenamiento legal a través del cual el Ejecutivo Federal puede crear órganos, suprimirlos, cambiar o modificar sus atribuciones; por tanto, si en tal ordenamiento legal no se contempla al vicepresidente jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es evidente que no tiene existencia legal, ya que no puede sostenerse válidamente que en el acuerdo delegatorio de facultades, organigramas generales, o en el manual general de organización, se confieran facultades a una autoridad que no se encuentra expresamente creada en dicho reglamento interior, ya que además de la existencia de la autoridad, debe constar expresamente en el cuerpo de leyes que contempla a las unidades administrativas que integran tal Comisión Nacional Bancaria y de Valores y no inferirse su existencia, toda vez que expresamente el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que el reglamento interior de cada una de las secretarías de Estado, que es expedido por el presidente de la República, determinará las atribuciones de las unidades administrativas, por lo que si en el citado reglamento, en el que constan las unidades administrativas que integran la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, no se encuentra contemplado el vicepresidente jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la cual debe constar expresamente y no inferirse o hacerse derivar de disposiciones secundarias, es evidente que cualquier actuación derivada de ella es ilegal por provenir de una autoridad inexistente."

Es una omisión grave el hecho de que no se haya creado debidamente a un órgano tan importante como lo es el que representa el Vicepresidente Jurídico, por consiguiente, para dar plena legalidad a lo actuado por esta autoridad, entre ello, la imposición de sanciones administrativas, debe crearse este órgano en el ordenamiento respectivo, que bien pudiera ser la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o el Reglamento Interior de dicho Organismo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por lo pronto, los recursos de revocación que se interpongan por haber sido impuestas sanciones administrativas por el Vicepresidente Jurídico u otros órganos de autoridad no creados legalmente, deben resolverse a favor de los particulares en virtud de que carecen de legalidad las sanciones impuestas por una autoridad inexistente en el marco jurídico correspondiente.

4. JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Los medios de impugnación que se conceden a favor de los funcionarios de las Instituciones de Banca Múltiple, no se limitan únicamente al recurso de revocación, sino que se suelen dar más opciones, como lo precisa el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez: "En contra de la resolución del recurso de revocación procede el juicio de nulidad, tratándose de multas y el amparo, en el caso de otro tipo de sanciones."⁶⁸

En consecuencia, si se dicta una resolución imponiendo una sanción consistente en una multa, en caso de que sea impugnada a través del recurso administrativo de revocación, sin que se obtenga una resolución favorable para el recurrente, entonces éste podrá tramitar el juicio de nulidad de acuerdo con la legislación competente.

Conviene aclarar que dicho juicio se tramitará ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual de conformidad con el

⁶⁸ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, op cit pág 1187.

artículo 1° de su Ley orgánica, es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

4.1 CONCEPTO.

Antes de entrar al marco legal del juicio de nulidad, es conveniente resaltar el concepto del mismo: "El juicio de anulación que se tramita ante el Tribunal Fiscal, es un procedimiento contencioso encaminado a expresar con claridad los actos o procedimientos en materia fiscal, cuya nulidad se declare y cuya validez se reconozca. Este conjunto de formas procesales se refieren a reglas a seguir para intentar las demandas, instruir las, juzgarlas, proveer contra resoluciones y hacerlas ejecutar".⁸⁹

De esta manera, el juicio aludido es la revisión en la vía jurisdiccional de los actos que se producen en el ejercicio de las atribuciones fiscales. El cual se inicia cuando el afectado manifiesta su inconformidad con una resolución de la autoridad fiscal, contra la cual ha agotado los recursos administrativos que procedan.

En relación con esto, Emilio Margáin Manautou establece: "Procede el juicio de anulación contra resoluciones dictadas por la autoridad administrativa, sea que las impugnen los particulares o la misma administración, por considerarse ilegales."⁹⁰

Consecuentemente, de lo que se trata a través de un juicio de nulidad es dejar sin efectos la resolución que se combate, siempre que

⁸⁹ SERRA ROJAS, Andrés Op. cit pág 832

⁹⁰ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Octava edición Editorial Porrúa México 1999 pág 103

se demuestre que fue dictada sin apego a las normas jurídicas que determinan la legalidad del procedimiento y de las decisiones que se adoptan. Así que, no se trata de una nulidad absoluta o relativa, sino de la anulación de un procedimiento o de una resolución.

4.2 MARCO LEGAL.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, entre las cuales están las previstas en la fracción III, siendo las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales. Por lo cual dicho Tribunal, es la autoridad competente que habrá de resolver el juicio de nulidad al que hacemos referencia.

En concordancia con lo anterior, la fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica antes invocada, precisa que el juicio de nulidad procederá cuando se decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

Lo anterior significa que en la resolución mediante la cual se decide un recurso de revocación, se determinó la legalidad del procedimiento y del acto impugnado, por lo que el particular se ve en la necesidad de recurrir a otra instancia, que en este caso es el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que el contenido de la resolución combatida se refiera a la imposición de una multa por infracción a las normas respectivas.

4.3 REQUISITOS Y CASOS EN QUE PROCEDE.

Como ya se indicó, la autoridad competente para resolver el juicio de nulidad que nos ocupa es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y para efectos de nuestro tema dicho juicio procede en contra de las resoluciones del recurso de revocación, tratándose de multas impuestas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Ahora bien, los requisitos que deben cumplirse son:

Primero.- Se debe presentar la demanda por escrito, la cual habrá de contener el nombre y domicilio del demandante, que en este caso es la persona física que se considera con interés jurídico para impugnar la resolución administrativa correspondiente.

Para acreditar el interés jurídico que tiene el demandante es necesario que exhiba el escrito de interposición del recurso administrativo y la resolución por la cual se desecha. Así lo ha resuelto el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito bajo el siguiente rubro:

"INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE NULIDAD. LA EXHIBICIÓN DEL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL PROVEÍDO POR EL CUAL SE DESECHA, ACREDITAN EL. La razón aducida en la resolución expresa por la autoridad demandada en el juicio de nulidad, para desechar, por ejemplo, el recurso de revisión, por estimar que la actora no demostró su interés jurídico en virtud de que de no haber acreditado ser la persona moral a quien se dirigió la resolución reclamada, no es factible considerarla para estimar que, por tal motivo, en el juicio de nulidad no se justifica el interés jurídico de la promovente, sobre todo cuando en el procedimiento contencioso se exhibieron el escrito de interposición del recurso y el proveído por el que fue desechado, constancias con las cuales la actora demuestra su interés jurídico para que le sea resuelta la legalidad o ilegalidad de la resolución expresa que fue combatida a través de la ampliación de la demanda de nulidad, por tanto, resulta incorrecto el sobreseimiento decretado por la Sala Regional por falta

de interés jurídico, con apoyo en una determinación que constituye precisamente la materia del litigio en el juicio de nulidad.*⁹¹

Segundo.- En el escrito de demanda han de precisarse los datos que permitan identificar a la autoridad que dictó la resolución impugnada, esto es, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de manera más concreta el funcionario de la misma que resolvió el recurso de revocación respectivo.

Tercero.- Ha de señalarse la resolución que se impugna, así como los hechos que dan motivo a la demanda. Para tal efecto es necesario anexar las pruebas que se ofrezcan, precisando los hechos sobre los que deben versar.

Cuarto.- En el mismo escrito, se deberán expresar los conceptos de impugnación, que son los argumentos que se habrán de esgrimir contra la legalidad de la resolución impugnada. Al respecto, se admite que en el juicio de nulidad se expresen conceptos de impugnación que no habían sido planteados en el recurso administrativo, según se desprende del siguiente criterio sustentados por el Quinto Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito:

"JUICIO DE NULIDAD. EN ÉL PUEDEN EXPRESARSE CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN NO PLANTEADOS EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO. Del contenido del último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación (en vigor a partir del primero de enero de 1996), se desprende la posibilidad de que al combatirse una determinación recaída en un recurso administrativo, se hagan valer conceptos de impugnación no planteados en dicho recurso, prerrogativa del impugnante que se complementa con la facultad que en favor del Tribunal Fiscal de la Federación prevé el artículo 237, último párrafo, de la legislación fiscal invocada, en el sentido de que la autoridad, al pronunciar sentencias que

*1 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Cuarto Tribunal Colegiado en Matena Administrativa del Primer Circuito. Novena Época. Tomo III, Marzo de 1996. Tesis I.4o.A.59 A. pág. 957.

resuelvan sobre la legalidad de una resolución dictada en un recurso administrativo, de contar con los elementos para ello, se pronuncie a su vez sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.⁹²

A los conceptos de impugnación también se les conoce como conceptos de anulación, por lo tanto, también es procedente el siguiente criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito:

“TRIBUNAL FISCAL. SUS SENTENCIAS DEBEN ANALIZAR TODOS LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN HECHOS VALER EN EL JUICIO DE NULIDAD, AUN AQUELLOS NO PROPUESTOS EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO CUYA RESOLUCIÓN SE IMPUGNA (ARTÍCULO 197 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN REFORMADO). En virtud de la reforma al artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y seis, el actor en el juicio de nulidad está autorizado para hacer valer conceptos de impugnación no propuestos en el recurso administrativo correspondiente, contrario a lo que sucedía bajo la vigencia del texto anterior; solamente que para salvar la observancia de los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal, involucrados en los artículos 125, 132, 202, fracciones V y VI, y 215 del código tributario, el tercer párrafo de la misma disposición legal crea la ficción de que, en ese supuesto de conceptos de impugnación novedosos, se entenderá que el actor está controvertiendo en la demanda de nulidad, simultáneamente, tanto la resolución recaída al recurso administrativo, como el acto atacado a través del recurso, a fin de que el Tribunal Fiscal de la Federación, ante tal apariencia de la ley, pueda pronunciarse sobre los nuevos motivos de anulación.”⁹³

Queda claro que se pretende dar mayor oportunidad al demandante para que pueda exponer las razones que hace valer en contra de la legalidad de la resolución impugnada, no obstante, se requiere que en todo caso el concepto de impugnación debe estar relacionado con la resolución que da motivo a la procedencia del juicio de nulidad.

⁹² SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA Quinto Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito. Novena Época Tomo VII, Marzo de 1998 Tesis IV.5o 2 A. pág. 797

⁹³ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito Novena Época Tomo VII, Febrero de 1998 Tesis IV.2o J/22 pág. 456.

Quinto.- Otro requisito que debe contener la demanda es la expresión del nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya. Esto es importante señalar para efectos de que dicho interesado se apersona en el juicio, ya que de no hacerlo y en caso de tener conocimiento del juicio de nulidad en un momento procedimental avanzado, hará perder todo lo actuado, debiéndose reponer el procedimiento. Así que es mejor procurar su presencia desde el inicio del juicio de nulidad.

4.4 EFECTOS DE LA SENTENCIA.

Una vez cumplidos los requisitos anteriores se da trámite al juicio de nulidad, mismo que tiene su conclusión natural con el pronunciamiento de la sentencia definitiva. En relación con esto Alberto Sánchez Pichardo comenta: "Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) pueden ser de anulación, declarativas y de condena. En cuanto a las primeras no existe mucho problema por lo que hace a su interpretación, pues el acto anulado deja de surtir efectos legales sin que se precisen de procedimiento posterior de ejecución. En las sentencias de anulación también puede permitirse una nueva actuación sobre el mismo caso a la autoridad, indicando el sentido en que ella debe actuar. Las sentencias declarativas confirman la existencia de una pretensión de las partes en litigio, y las condenatorias, se explican por su propio nombre."⁵⁴

Es evidente que el demandante busca que el Tribunal dicte una sentencia de anulación, con el propósito de dejar sin efectos la sanción administrativa que impone la Comisión Nacional Bancaria y de Valores,

⁵⁴ Ibidem. op. cit. pág. 477.

consistente en el pago de una multa por infringir disposiciones legales de la materia.

Naturalmente, para que se deje sin efecto esa sanción administrativa debe demostrarse que se impuso fuera del marco jurídico correspondiente, es decir, violando el principio de legalidad que rige toda la actividad de la Administración Pública Federal.

En cuanto a los casos en que procede el juicio de nulidad, ya dijimos que para efectos de nuestro tema solamente se admite su procedencia en contra de las resoluciones que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales. Considero que esto limita la procedencia del juicio de nulidad, por lo que propongo la adición de una fracción más, o bien, la reforma de la fracción III del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que al señalarse la competencia de dicho Tribunal, se especifique que conocerá de:

"III. Las que impongan multas u otras sanciones por infracción a las normas administrativas federales."

La finalidad de esta propuesta es dar más medios de defensa a los funcionarios y empleados de las Instituciones de Banca múltiple, quienes después del juicio de nulidad podrán recurrir al juicio de amparo directo como se verá en el siguiente apartado.

5. JUICIO DE AMPARO.

El juicio de amparo también representa un medio de defensa que se concede a favor del gobernado frente a los actos de autoridad que violan

sus garantías individuales. Para efectos de la presente investigación, dichos actos de autoridad son los que realiza la Administración Pública Federal y los Tribunales administrativos.

En términos generales, el juicio de amparo puede ser en diversas materias como la civil, penal, laboral y administrativa. Esta última es la que nos interesa, por lo tanto, solamente estaremos refiriéndonos al juicio de amparo en materia administrativa, el cual es definido de manera concreta por Narciso Sánchez Gómez, quien dice que: "es un medio de defensa legal extraordinario, que se inicia a instancia de parte agraviada ante un órgano jurisdiccional federal, cuando un acto o resolución de las autoridades administrativas o Tribunales de la misma naturaleza lesionan la esfera jurídica del gobernado y violan las garantías individuales plasmadas en nuestra Constitución Política Federal."⁹⁵

Mediante esta especie de juicio de amparo, encontramos que desde el momento en que se inicia surge una relación jurídica procesal entre las autoridades o tribunales administrativos, según sea el caso, el Poder Judicial Federal y el quejoso, quien busca que se le restituya el goce y ejercicio de sus derechos afectados.

En virtud de las peculiaridades e intereses políticos que suelen involucrarse en el juicio de amparo en materia administrativa, el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro Góngora Pimentel considera que tiene las siguientes características especiales: "a) está sujeto a la oportunidad y a la conveniencia de las decisiones políticas de las autoridades responsables; b) representa la lucha de los justiciables

⁹⁵ *Ibidem* pág. 485.

en contra de las inmunidades de poder del Estado, y c) requiere de una mayor intervención de las partes en el procedimiento de elaboración de los proyectos de sentencia dictados por los órganos constitucionales de control." 96

No obstante lo anterior, el juicio de amparo en materia administrativa ha sido un medio adecuado para que los gobernados impugnen actos de la autoridad administrativa o resoluciones de tribunales de esa misma naturaleza, obteniendo sentencias favorables, lo que se traduce en un medio eficaz para el control de la constitucionalidad.

El amparo administrativo al ser una especie del juicio de amparo en general se encuentra sujeto a los principios fundamentales que rigen a esta institución jurídica.

En efecto, son varios los principios que rigen el juicio de amparo de manera general, entre los que se encuentran:

- Iniciativa de parte, siendo este esencial para que se inicie, tramite y resuelva un juicio de garantías. Mediante este principio entendemos que la autoridad competente para conocer del juicio de amparo no puede actuar de manera oficiosa, toda vez que se necesita la acción ejercida por una persona reclamando un acto o una ley.
- Existencia de un agravio personal y directo. El fundamento para dicho principio lo constituyen también la fracción I del artículo 107 constitucional y el artículo 4º de la Ley de Amparo.

⁹⁶ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Octava edición. Editorial Porrúa México 2001. pág. 465

De acuerdo con Raúl Chávez Castillo, para que se produzca un agravio personal y directo deben cumplirse los siguientes elementos:

a) Elemento material u objetivo. Que consiste en el daño o perjuicio inferido a cualquier gobernado en relación con las garantías constitucionales de que es titular.

b) Elemento subjetivo pasivo. Que lo integran la persona a quien la autoridad infiere el agravio.

c) Elemento subjetivo activo. Se integra por la autoridad que al realizar un hecho subjetivo o negativo infiere el agravio a un gobernado.

d) Elemento formal. Consistente en el precepto constitucional que ha sido violado por la autoridad que realiza el agravio al gobernado, y que se encuentra tutelado por el juicio de garantías.⁹⁷

Debe agregarse que el agravio tiene que ser personal y directo, lo cual significa que la persona que intenta la acción de amparo es precisamente el titular de los derechos subjetivos públicos que fueron lesionados en su contra, esto es, dicha persona sufre una ofensa o menoscabo en sus derechos motivándola a recurrir al juicio de amparo.

- Un principio más dentro del juicio de amparo es el de relatividad, referido concretamente a los efectos de la sentencia. Genaro Góngora Pimentel, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al comentar este principio dice que mediante él los efectos de la sentencia "... se limitan a la persona o personas que hubiesen promovido el juicio de amparo. Si la sentencia niega el amparo solicitado, ésto no impide que otro u otros que

⁹⁷ CHÁVEZ CASTILLO, Raúl Juicio de Amparo. Tercera edición. Editorial Oxford University Press. México. 2002. pág. 46.

están en un caso idéntico lo soliciten; si por el contrario la sentencia lo otorga, sólo aprovecha a los que promovieron el juicio; los demás aunque se encuentren en un caso perfectamente igual no pueden alegar como ejecutoria el fallo pronunciado para resistir el cumplimiento de la ley o acto que lo motivó." ⁹⁸

Como fundamento legal que sirve de sustento al principio que se comenta está la fracción II del artículo 107 constitucional, la cual dispone lo siguiente: "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

Resulta claro el hecho de que los efectos de una sentencia en el juicio de amparo habrán de limitarse a las personas que lo promueven, sin que se puedan hacer extensivos dichos efectos a otras personas, sean físicas o morales.

Otro de los principios rectores del juicio de amparo es el que se refiere a la definitividad del acto reclamado, significando que el amparo sólo procede respecto de actos definitivos, en contra de los cuales no existe ningún recurso por virtud del cual pueda ser modificado o reformado. Este principio lo encontramos en el artículo 107 constitucional, fracción III, incisos a), IV y V, b), en donde se dispone lo siguiente:

⁹⁸ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. op cit. págs. 474 y 475.

*III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a).- Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión,

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes...

b).- En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal...*

Comentando el principio en cuestión, José R. Padilla dice que: "Estriba en la obligación para el quejoso de agotar todos los recursos o medios de defensa existentes en la ley que rige al acto reclamado antes de emprender la acción de amparo. Con la implantación de este principio se pretende dar oportunidad a los gobernados para que impugnen los actos de autoridad utilizando recursos ordinarios y que el amparo sea un

medio que proceda sólo en lo que podríamos llamar de manera extraordinaria." ⁹⁹

- Un último principio es el de estricto derecho, el cual según el Lic. Arturo Serrano Robles, "estriba en que el juzgador debe concretarse a examinar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos externados en los 'conceptos de violación' expresados en la demanda, y, si se trata de resolver un recurso interpuesto contra la resolución pronunciada por el juez de Distrito, en que el revisor se limite a apreciar tal resolución tomando en cuenta exclusivamente, lo argüido en los agravios... En virtud de este principio puede ocurrir que, no obstante que el acto reclamado sea notoriamente inconstitucional, se niegue la protección de la justicia federal solicitada por no haberse hecho valer el razonamiento idóneo, conducente a aquella conclusión; y que, siendo ostensiblemente ilegal la resolución recurrida, deba confirmarse por no haberse expuesto el agravio apto que condujeran a su revocación." ¹⁰⁰

El fundamento para este principio lo representan la fracción II del artículo 107 constitucional y el artículo 76 de la ley de amparo, que constituyen la misma base legal para el principio de relatividad, como ya lo habíamos mencionado.

⁹⁹ PADILLA, José R. Sinopsis de Amparo. Segunda edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México 1978. pág 26

¹⁰⁰ SERRANO ROBLES, Arturo. El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo En Manual del Juicio de Amparo. Segunda edición. Editorial Themis. México. 1994. pág 40

Ahora bien, en concordancia con lo anterior encontramos que en todo juicio de amparo existe uno o más actos reclamados, los cuales implican ciertos atributos esenciales derivados de todo acto de autoridad, siendo los siguientes:

a) Que sea emitido por un órgano del Estado provisto de facultades de decisión o de ejecución, ya de hecho, ya de derecho, que produzcan afectación en la esfera jurídica del gobernado.

b) Que sea imperativo, lo que implica tener la fuerza jurídica, realizada en ejercicio de la autoridad soberana del Estado, para ordenar que se realice su voluntad, dentro de la esfera jurídica del gobernado.

c) Que sea unilateral, es decir, para que sea dictado no se requiere un acuerdo de voluntades entre la entidad soberana –el Estado-, y el gobernado, sino que aquel lo realiza según su voluntad, sin tener en consideración el parecer del particular.

ch) Que sea coercitivo, ya que la autoridad del Estado tiene la facultad de hacer valer sus determinaciones por medio de la fuerza, cuando éstas no se cumplan o no se respeten de forma voluntaria por el gobernado.

Cuando el acto de autoridad reúne las características anteriores y afecta a un particular, entonces procede la tramitación del juicio de amparo, mismo que puede ser directo o indirecto. Nos referiremos al amparo directo, ya que mediante él se impugnan las resoluciones de tribunales administrativos, por ejemplo, la que dicta en el juicio de nulidad el Tribunal Federal e Justicia Fiscal y Administrativa.

De manera específica el Dr. Miguel Acosta Romero señala: "Amparo directo en materia administrativa es el juicio seguido, por regla general ante los Tribunales Colegiados de Circuito, con el fin de impugnar una resolución o laudo definitivos, en materia administrativa (formal o materialmente hablando); dictado por un Tribunal Administrativo por violación de garantías individuales."¹⁰¹

Cabe precisar que en este caso el acto reclamado será la resolución que dicte el Tribunal administrativo (concretamente puede ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal o Administrativa), misma que causa perjuicio al gobernado violando sus derechos o garantías individuales.

Para precisar el fundamento del amparo directo administrativo, cabe mencionar que se le aplican las normas generales previstas en la Ley de Amparo, Título Tercero, que comprende los artículos 158 al 191. El primero de éstos preceptos señala que el juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

¹⁰¹ ACOSTA ROMERO, Miguel Derecho Administrativo Especial. Tomo II. Editorial Porrúa. México. 1999. págs. 723 y 724

Por su parte el artículo 159 de la Ley de Amparo contempla varios supuestos en los cuales se consideran violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, entre ellos están los siguientes:

- Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley;
- Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la ley;
- Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley;
- Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos;
- Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos;
- Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzcan indefensión;

Uno de los preceptos fundamentales sobre la materia es el artículo 166 de la Ley de Amparo, mismo que señala los requisitos que deben cumplirse en la demanda, siendo los siguientes:

- I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre;
- II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado,
- III.- La autoridad o autoridades responsables.
- IV.- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de

éste en la que se comió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado...

V.- La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida;

VI.- Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación;

VII.- La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho."

Quando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta prescripción en párrafos separados y numerados."

José Luis Vázquez Alfaro resume el procedimiento del juicio de amparo directo en materia administrativa, de la manera siguiente: "En primer término se examina la demanda presentada, para determinar la procedencia y admisibilidad de la misma, por parte del presidente del tribunal colegiado de circuito competente, o en su caso, por el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Una vez admitida, se correrá traslado a las otras partes: A la secretaría o departamento de Estado que, para efectos del amparo, se consideran 'terceros perjudicados' y a la 'autoridad responsable', que deberá rendir un 'informa justificado' que de hecho se limita a la remisión del expediente del proceso seguido ante el tribunal administrativo, que en el caso del amparo uniinstancial es el tribunal que dictó el fallo impugnado." ¹⁰²

¹⁰² VÁZQUEZ ALFARO, José Luis Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México México. 1991. págs. 263 y 264

Con la sentencia de amparo se culminará el juicio de garantías, debiéndose resolver sobre las pretensiones de la demanda, en este caso la sentencia de amparo puede tener tres variantes; la que sobresee, la que niega al quejoso la protección de la justicia federal y la que concede el amparo.

Para concluir este apartado es oportuno señalar que cuando una resolución de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores imponga una sanción administrativa que no consista en una multa, puede ser recurrida primeramente a través del recurso de revocación y en contra de la resolución que recaiga a éste es procedente el juicio de amparo, por lo que en este caso la autoridad responsable será directamente dicha Comisión.

En relación con esto encontramos el siguiente criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

"COMISIÓN NACIONAL BANCARIA. PUEDE SER AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. Los órganos centralizados, a diferencia de los descentralizados, carecen de personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, y de patrimonio propio, pues no tienen capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones por sí mismos, con independencia del Estado, sino que todos sus actos los realizan con la representación de la entidad estatal o en ejercicio de la función que a ésta corresponde, dentro del ámbito de su competencia. De ahí que los actos de los órganos que forman parte de la administración pública centralizada, por regla general, sean susceptibles de impugnarse en la vía de amparo, pues constituyen actos de autoridad y no de personas morales, como lo es el caso de los órganos descentralizados, que tienen personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y patrimonio propios. Por tanto, si la Comisión Nacional Bancaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 125 de la Ley de Instituciones de Crédito, y por ello forma parte de la administración pública centralizada en términos de los artículos 1º y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puede concluirse que la citada Comisión sí puede ser autoridad para los efectos del amparo, en la medida

que emita o ejecute actos susceptibles de afectar derechos de los gobernados."¹⁰³

Con lo anterior se demuestra que las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, imponiendo sanciones administrativas pueden ser impugnadas a través de los diferentes medios de defensa que se consagran en nuestra legislación según se ha visto, a saber, el recurso de revocación, el juicio de nulidad y el juicio de amparo.

¹⁰³ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Octava Época. Tomo: XII-Octubre. pag. 405.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.** El sistema financiero mexicano comprende dentro de su estructura a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la cual se deriva la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como organismo desconcentrado, misma que surge como un órgano de regulación y supervisión tanto de entidades como de personas físicas que intervienen o participan en la prestación de los servicios propios del sistema financiero, los cuales requieren de una vigilancia constante para hacer más eficiente dicho sistema.
- SEGUNDA.** El objetivo principal de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores comprende las siguientes acciones: Supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades financieras; procurar su estabilidad y correcto funcionamiento; mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto.
- TERCERA.** Dentro de las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores está la de imponer sanciones administrativas, con el fin de garantizar que quienes intervienen en la prestación de los servicios de banca, crédito y bursátiles actúen con honradez, capacidad y experiencia, especialmente tratándose del servicio en las Instituciones de Crédito de Banca Múltiple. Las principales sanciones que se imponen a los funcionarios de dichas Instituciones

son las siguientes: remoción, suspensión, veto, inhabilitación y multa

CUARTA. La finalidad de la sanción administrativa tiene un carácter punitivo y preventivo, ya que no sólo se impone una medida coercitiva al infractor, sino que se busca evitar que incurra nuevamente en prácticas irregulares, además, las sanciones tienen el carácter de ejemplares, porque contribuyen a persuadir a los demás sujetos que se desempeñan en el mismo sistema financiero, a ajustarse a las normas que regulan su actuación, para que no infrinjan el marco jurídico que se les aplica.

QUINTA. Los sujetos de sanciones administrativas impuestas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, no solamente son las entidades que prestan el servicio de banca, crédito, bursátil, de organizaciones y actividades auxiliares del crédito, sino pueden serlo también los funcionarios de las Instituciones de Crédito de banca múltiple, siendo los siguientes: los miembros del Consejo de Administración; Directores Generales; Comisarios; Directores y Gerentes; Delegados Fiduciarios y; Funcionarios que puedan obligar con su firma a la Institución; Auditores externos independientes de las Instituciones de Banca Múltiple.

SEXTA. Las sanciones administrativas no se encuentran establecidas de manera uniforme en el Capítulo correspondiente de la Ley de Instituciones de Crédito, ya

que aún cuando existe en el Título Quinto, Capítulo II, un apartado especial: "De las sanciones administrativas", en el mismo no se encuentran contempladas todas las sanciones administrativas, ya que la única que se prevé es la multa. Por lo tanto, propongo integrar en dicho Capítulo todas y cada una de las sanciones que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores está facultada para imponer, incluyendo desde luego, las procedentes a funcionarios de las Instituciones de Crédito de Banca Múltiple.

SÉPTIMA. Muchas sanciones administrativas son impuestas por el Vicepresidente Jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sin embargo, es una omisión grave el hecho de que no se haya creado debidamente a un órgano tan importante como lo es el que representa ese funcionario, por consiguiente, para dar plena legalidad a lo actuado por esta autoridad, entre ello, la imposición de sanciones, debe crearse este órgano en el ordenamiento respectivo, que bien pudiera ser la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o el Reglamento Interior de dicho Organismo.

OCTAVA. En contra de las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por las cuales se imponen sanciones administrativas, procede el recurso de revocación, mismo que se encuentra previsto en medio de otras disposiciones dentro del artículo 110 de la Ley de

Instituciones de Crédito, pero para dar mayor claridad, seguridad y eficacia a dicho recurso propongo que se regule en un artículo por separado, que pudiera ser el 110 bis. La finalidad de esto no obedece solamente a razones de lógica y técnica legislativa, sino que lo más importante es resaltar la existencia y procedencia de un medio de impugnación que se consagra a favor de los gobernados y en contra de la Administración Pública Federal.

NOVENA. El juicio de nulidad se admite en contra de las resoluciones que imponen multas por infracción a las normas administrativas federales, pero no se hace referencia a las demás sanciones. Considero que esto limita la procedencia de dicho juicio, por lo que propongo la reforma de la fracción III del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que al señalarse la competencia de ese Tribunal, se especifique que conocerá de:

"III. Las que impongan multas *u otras sanciones* por infracción a las normas administrativas federales."

DÉCIMA. Cuando una resolución de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores impone una sanción administrativa que no consiste en una multa, puede ser recurrida primeramente a través del recurso de revocación y en contra de la resolución que recaiga a éste es procedente el juicio de amparo, por lo que en este caso la autoridad responsable puede ser directamente dicha Comisión.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II. Editorial Porrúa. México. 1999.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
3. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Decimocuarta edición. Editorial Porrúa. México. 1999.
4. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo. Décima cuarta edición. Editorial Porrúa. México. 2001.
5. BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Segunda edición. Editorial Trillas. México. 1997.
6. BORJA MARTÍNEZ, Francisco. Comentarios a la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Anuario jurídico. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1995.
7. CARVALLO YÁNEZ, Erick. Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. Quinta edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
8. CHÁVEZ CASTILLO, Raúl. Juicio de Amparo. Tercera edición. Editorial Oxford University Press. México. 2002.
9. COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE SEGUROS. Apuntes Históricos. México. 1988.
10. DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe. Derecho Bancario y Contratos de Crédito. Tomo II. Segunda edición. Editorial Oxford University Press. México. 2001.
11. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito Exposición de Motivos, Disposiciones de la SHCP, BANXICO, CNBV y ABM. Tomo I y II. Editorial Porrúa. México. 2000.

12. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. La Comisión Nacional Bancaria. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1993.
13. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Grupos Financieros. Tomos I y II. Tercera edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
14. DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Decimaséptima edición. Editorial Porrúa. México. 1992.
15. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. México. 1990.
16. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima tercera edición. Editorial Porrúa. México. 1994. pág. 198.
17. GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
18. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. 53ª. edición. México. 2002.
19. GARCÍA PADILLA, Miguel Ángel. El Debido Procedo Legal en la Justicia Administrativa. En el Procedimiento Contencioso Administrativo. Cuarta Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. Publicación del Fideicomiso para promover la investigación del Derecho Fiscal y Administrativo. México. 1996.
20. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 2001.
21. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
22. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
23. HEGEWISCH DÍAZ INFANTE, Fernando. Derecho Financiero Mexicano. Instituciones del Sistema Financiero. Editorial Porrúa. México. 1997.

24. HERREJÓN SILVA, Hermilo. El Servicio de la Banca y Crédito. Primera edición. Editorial Porrúa. México. 1998.
25. IBARRA HERNÁNDEZ, Armando. Diccionario Bancario y Bursátil. Editorial Porrúa. México 1998.
26. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 1999.
27. MARTÍNEZ NEIRA, Nestor Humberto. Derecho Financiero Comparado. Sistemas Financieros. Biblioteca Feleban. Colombia. 1994.
28. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1995.
29. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México. 1999.
30. PADILLA, José R. Sinopsis de Amparo. Segunda edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1978.
31. QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia (Coordinadora). Diccionario de Derecho Mercantil. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. México. 2001.
32. QUINTANA MATOS, Armida. La Carrera Administrativa. Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela. 1980.
33. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1998.
34. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1999.
35. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Tomos Primero y Segundo. Vigésima edición. Editorial Porrúa. México. 1999.

36. SERRANO ROBLES, Arturo. Manual del Juicio de Amparo. Segunda edición. Editorial Themis. México. 1994.
37. SOTO SOBREYRA Y SILVA, Ignacio. La Nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Editorial Porrúa. México. 1990.
38. VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar. Asambleas, Fusión, Liquidación y Escisión de Sociedades Mercantiles. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 2001.
39. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1991.
40. VEGA RODRÍGUEZ, Francisco Javier. La Singular Historia del Rescate Bancario Mexicano de 1994 a 1999, y el Relevante Papel del Fobaproa. Primera impresión. México. 1999.
41. VILLEGAS H., Eduardo. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano. Editorial Pac. México. 1995.

OTRAS FUENTES

1. APÉNDICE DE 1995. Segunda Sala. Séptima Época. Tomo VI, Parte SCJN. Tesis: 96.
2. Enciclopedia Práctica de la Banca. Tomo 6. Editorial Planeta. España. 1989.
3. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z. Octava edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. México. 1995.
4. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima primera edición. Tomo II. Editorial Espasa-Calpe. España. 1992.

5. SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Legislación Bancaria. Tomo II. Dirección General de Crédito. México. 1995.
6. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Novena Época. Tomo: III, Marzo de 1996.
7. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Pleno. Novena Época. Tomo II, Diciembre de 1995 y Tomo: V, Junio de 1997.
8. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Quinto Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito. Novena Época. Tomo: VII, Marzo de 1998.
9. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Octava Época. Tomo: XII-Octubre.
10. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Tercera Sala. Quinta Época. Tomo: CXXI.