



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

EL BANCO DE MEXICO COMO ORGANO  
CONSTITUCIONAL AUTONOMO

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
EDUARDO CASTRO SILVA



ASESOR: DR. JESUS DE LA FUENTE RODRIGUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

2004



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.



A mi padre, Everardo Castro Rojas, forjador y guía eterna de mi camino.

A mi madre, María de la Luz Silva Lechuga, razón de mi existir.

A mis hermanos, Lizbeth y Everardo, por su enorme comprensión.

A Miguel Ángel Heredia Villa, por su apoyo incondicional.

Al licenciado Antonio Silva Oropeza, por su amistad y ayuda desinteresada.

Al Doctor Jesús De La Fuente Rodríguez, por su confianza.

A mis amigos: Sergio Tapia, Rodrigo López, Lorena Carbajal,  
Francisco Hernández, Carlos San Miguel, Alejandro Orrico,  
Ricardo Carrillo, Pedro de Llano, Fernando Huitrón,  
Abraham González, Carla Vázquez y Fernando Menéndez.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Everardo Castro Silva

FECHA: 26/05/09

FIRMA: 



## **ÍNDICE**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
---------------------	----------

### **CAPÍTULO 1.**

#### **ANTECEDENTES DEL BANCO DE MÉXICO**

1.1 Antecedentes del Banco de México	3
1.1.1 Época del México Colonial	4
1.1.2 Época del México Independiente	7
1.1.3 Época del México revolucionario	15
1.1.4 Época formativa e iniciativa	17
1.1.5 Banco de México como Sociedad Anónima	21
1.1.6 Banco de México como Organismo Descentralizado	26
1.1.7 Banco de México como Órgano Constitucional Autónomo	28

### **CAPÍTULO 2.**

#### **CREACIÓN Y MARCO JURÍDICO DEL BANCO DE MÉXICO**

2.1 Creación del Banco de México como órgano Constitucional Autónomo	31
2.2 Marco Jurídico del Banco de México	34
2.2.1 Artículo 28, párrafos VI y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	34
2.2.2 Ley del Banco de México	35
2.2.3 Reglamento Interior del Banco de México	36

2.2.4 Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	37
2.2.5 Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México	38
2.2.6 Normas del Banco de México en materia de Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes Muebles, así como de Servicios	39
2.2.7 Normas del Banco de México en materia de Obra Inmobiliaria y Servicios Relacionados con la Misma	41
2.3 Ordenamientos jurídicos relacionados con el Banco de México	44
2.3.1 Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos	44
2.3.2 Ley de la Casa de Moneda de México	45
2.3.3 Ley de Instituciones de Crédito	46
2.3.4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	47
2.3.5 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	49
2.3.6 Ley de Protección al Ahorro Bancario	51
2.3.5 Otros ordenamientos jurídicos relacionados con el Banco de México	53

### **CAPÍTULO 3.**

#### **OBJETIVO PRIORITARIO, FINALIDADES, FUNCIONES Y OPERACIONES DEL BANCO DE MÉXICO**

3.1 Finalidades y objetivo prioritario del Banco de México	59
3.1.1 Proveer a la economía del país de moneda nacional	59
3.1.2 Objetivo Prioritario del Banco de México: procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional	63

3.1.3 Promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos	64
3.2 Funciones del Banco de México: artículo 3 de la Ley del Banco de México	70
3.3 Operaciones del Banco de México: artículo 7 de la Ley del Banco de México	81

## **CAPÍTULO 4.**

### **EL BANCO DE MÉXICO COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO**

4.1 Concepto de Autonomía	83
4.2 El Banco de México como Órgano Constitucional Autónomo	85
a) Autonomía Constitucional	86
b) Autonomía Legal	88
c) Autonomía Financiera y presupuestal	89
d) Autonomía Administrativa	91
e) Autonomía Operativa	92
4.3 Estructura orgánica del Banco de México	93
<b>Conclusiones</b>	<b>99</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>101</b>

## INTRODUCCIÓN

El Banco de México es el Banco Central del Estado mexicano, y desempeña un rol importante en el funcionamiento del sistema económico y financiero del país, ya que es el encargado de proveer a la economía de moneda de curso legal, que funciona como medio general de cambio y se convierte en un elemento esencial para el cumplimiento de las obligaciones dinerarias. En la consecución de la tarea a que nos hemos referido, el Instituto Central tiene como objetivo prioritario procurar el poder adquisitivo de la moneda nacional, por lo que es el principal responsable de combatir la inflación y mantener estable el nivel general de precios.

Asimismo, el Banco Central mexicano cumple con otras funciones como son el desempeñarse como agente financiero del Gobierno Federal, celebrar operaciones con las instituciones de crédito, fungir como concentrador de las reservas de dichas instituciones y como acreditante de última instancia de las mismas.

Por otra parte, derivado de las finalidades encomendadas constitucionalmente al Instituto Central (promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos), éste cuenta con facultades de regulación del sistema financiero mexicano, que se hacen consistir en la emisión de disposiciones de carácter general y la imposición de sanciones a los infractores.

Adicionalmente a las atribuciones señaladas en el párrafo precedente, el Banco de México cuenta con facultades de vigilancia respecto de los intermediarios financieros, ya que éste les puede solicitar la información que requiera sobre sus operaciones y, en los casos en que requiera revisar, verificar y evaluar la información que hayan presentado los referidos intermediarios, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los empleados del Banco de México pueden asistir a visitas de inspección.

De lo anterior, podemos desprender que la existencia de los Bancos Centrales en el mundo se ha vuelto cada vez más necesaria debido a las funciones que realizan dichas instituciones en materia económica y, particularmente, monetaria.

Es común que la mayoría de los Bancos Centrales tengan el mandato de velar por la estabilidad de precios en sus respectivas economías, ante lo cual, funcionan como contrapeso del gobierno y de los particulares cuando éstos realizan actos que propician situaciones inflacionarias. En ese sentido, la práctica internacional indica que paralelamente al referido mandato ha prevalecido el criterio de otorgarles autonomía, ya que se ha llegado a comprobar que en países que cuentan con Bancos Centrales más independientes, los índices inflacionarios son más bajos que en países con Bancos Centrales más dependientes.

En ese sentido, el presente trabajo se encuentra dirigido a realizar un análisis del marco legal, las funciones, operaciones y la estructura orgánica del Banco de México, con el objetivo de comprender la importancia de la autonomía de dicho Instituto Central para el adecuado desempeño de sus finalidades y el logro de su objetivo prioritario.

Para tales efectos, hemos dividido nuestro trabajo en cuatro capítulos, en el primero se estudian los antecedentes del Banco de México como órgano constitucional autónomo, desde la época colonial hasta nuestros días, pasando por el México independiente, el revolucionario, la fundación del propio Banco, así como su desarrollo como sociedad anónima, organismo descentralizado y bajo su actual estatus jurídico de persona de derecho público con carácter autónomo.

En el segundo capítulo analizamos la reforma constitucional que dio nacimiento al Banco de México como órgano constitucional autónomo, así como su marco jurídico y los ordenamientos jurídicos relacionados con dicha autoridad financiera.

En el tercer capítulo se estudia la finalidad del Banco de México consistente en proveer a la economía del país de moneda nacional, así como su objetivo prioritario de procurar el poder adquisitivo de la citada moneda. Asimismo, se analizan las otras dos finalidades del Banco de México, promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos y, finalmente, sus funciones y operaciones.

En el cuarto capítulo se analiza el concepto de autonomía, los diferentes tipos de autonomía en el Banco de México, así como la estructura orgánica del mismo.

## CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL BANCO DE MÉXICO

### 1.1 Introducción.

En México, como en los demás países del mundo, el surgimiento de la idea de una banca central sugiere de manera paralela, la concepción de pensamientos de unificación de los estados-naciones emergentes, en búsqueda de símbolos inequívocos susceptibles de ser presentados frente a los demás países como característicos de algún Estado en específico.

Es así como la moneda se torna en uno de estos elementos de significación unívoca que la identifican en cuanto a su valor, equivalencia y procedencia. No obstante, la concepción de estas ideas no resulta tan antigua como la del estado-nación soberano; en la mayoría de los países la discusión sobre dichos temas se presenta hasta el siglo XIX en el que la carrera armamentista se había vuelto la justificante para ensalzar todos aquellos valores nacionales vigentes en cada uno de los países o imperios, según fuera el caso.

En el estudio específico de nuestro país, el hecho de que nuestra República haya comenzado como Imperio, atravesando por tres siglos de Colonia, obliga a elaborar una revisión de instituciones financieras vigentes durante dichos periodos para así tener una idea más clara de la génesis de nuestra actual banca central.

Respecto a la etapa que abarca al Imperio mexicana, nos es muy difícil –y prácticamente innecesario para el presente trabajo– precisar cuales eran las instituciones que tenían el control del valor de cambio de la “moneda”<sup>1</sup> y aún más complejo resulta señalar cuales eran los cánones bajo los cuales estaba regido el comercio. Es por ello que consideramos poco útil dedicar un apartado a dicha etapa de la cual la información es escasa y que como veremos, fue prácticamente erradicada debido a las medidas que tomo la metrópoli española durante su régimen en tierras mesoamericanas.

La historia de México la podemos dividir en tres grandes etapas: la prehispánica que corresponde a todo lo anterior a la llegada de los españoles y su conquista en tierras americanas (1521), la colonial correspondiente al régimen ejercido por los españoles durante los siglos XVI, XVII y XVIII e inclusive hasta el año de 1821 con la culminación de la guerra de Independencia y, la época del México independiente, que corre desde 1821, hasta la actualidad, incluyendo el proceso revolucionario a inicios del siglo XX.

En el siguiente apartado dedicaremos nuestro estudio al análisis de lo que aconteció en nuestro territorio en la época del régimen español.

---

<sup>1</sup> No nos es posible hablar de una moneda como tal porque no existía tal concepción en el mundo prehispánico, sino que el comercio de dicha época estaba basado en la idea del trueque que consistía en el intercambio de mercancías, según las necesidades de los que intervenían en dicha actividad.

### 1.1.1 Época del México Colonial.

Los conquistadores, una vez que llegaron a las Indias, se encontraron con la problemática de que los nativos no tenían un sistema monetario como tal, sino que se componía, principalmente, de artículos como el cacao, que fungía como objeto de valor en la actividad comercial.

Dicha situación, representaba un gran obstáculo en la implantación de un orden legal en materia comercial, generando con esto la necesidad de tomar medidas que resolvieran ésta necesidad. No obstante dicho problema no era sólo patente de la colonia, sino que en España se vivía con la dificultad de un sistema bimetalico (oro y plata) donde cada uno contaba con unidades monetarias propias, además de que existía una unidad que no fungía como moneda sino como unidad de equivalencia entre las unidades de oro y las de plata. Al respecto, comenta Fernando Alejandro Vázquez Pando en su libro “La Formación Histórica del Sistema Monetario Mexicano y su Derecho”, que “Al estarse ante un sistema bimetalico, debe estimarse que existen dos unidades monetarias: el excelente de oro y, el real de plata; el maravedí se presenta no como unidad monetaria, sino como unidad de cuenta para correlacionar las unidades monetarias propiamente dichas”.<sup>2</sup>

A pesar de lo anterior, en la metrópoli sí contaban con una institución encargada de la acuñación de monedas, a la que se le conocía como Casa de Moneda.

Las bulas Inter Caetera expedidas por Alejandro VI, el 3 y 4 de mayo de 1493, hacen la donación por parte del papado a los reyes católicos y a los herederos de los reyes de Castilla y León de los territorios descubiertos, lo que significaba una incorporación de los nuevos territorios a la corona de ambos reinos, dejando así la posibilidad de que a falta de una regulación específica para las Indias, se aplicase de forma supletoria el derecho castellano. Lo anterior, también se aplicó en materia monetaria, aunque con el tiempo el surgimiento de normas especiales, fue haciendo a un lado al derecho castellano, al punto de dejarlo como régimen supletorio.

La formación del sistema monetario novohispano, no quedó en la simple creación de regulaciones especiales por parte de la metrópoli, sino que además se integró por un sistema tripartito que de alguna forma resolvía el problema de la Nueva España en ésta materia. En los primeros tiempos del régimen colonial se rigió por las Ordenanzas de Medina del Campo, emitidas por la corona el 13 de junio de 1497, sin embargo, los colonizadores una vez alcanzada la gran Tenochtitlán, encontraron una realidad muy distinta a la que reinaba en España, debido a que los oriundos del territorio recién conquistado, no tenían una moneda propiamente hablando, lo que llevó a que en la práctica los españoles usaran su moneda y los indígenas la suya, utilizando el trueque para el intercambio de mercancías entre colonizadores y nativos.

El problema fue evidente, no había sujeto o institución que tuviese la instrucción por parte de la corona, de acuñar una moneda que permitiese el control en la actividad

---

<sup>2</sup> VÁZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro, *La Formación Histórica del Sistema Monetario Mexicano y su Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, México, 1998, pág. 94.

comercial novohispana. No fue sino hasta 1525 cuando el rey autorizó a Cortés a poseer troqueles propios y, unos meses después, fue enviado Luis Ponce de León para informar a la corona sobre la posibilidad de establecimiento de una Casa de Moneda.

Con el establecimiento del virreinato en 1535, se da la autorización a don Antonio de Mendoza para el establecimiento de la Casa de Moneda de México, misma que contaría con los ministros y oficiales que fuesen necesarios para su correcto funcionamiento, iniciando la acuñación para el año de 1536. Los primeros años de su función, estuvo regida por las Ordenanzas de 1535 pero, posteriormente, el 12 de Noviembre de 1549, Antonio de Mendoza emitió las Ordenanzas de la Casa de Moneda. Durante el primer siglo de la colonia, la corona no dio su consentimiento para la acuñación de oro y fue hasta el año de 1675 cuando se da la autorización a la metrópoli.

La corona ejerció un monopolio en el comercio de las Indias con el resto del mundo, lo que devino en un contrabando generalizado hasta el S. XVIII, en el que esta actividad intentó ser liberada. Además del problema ya mencionado, el estricto control de la actividad comercial generó una escasez periódica de moneda en el territorio novohispano. Sin embargo, con la apertura del comercio entre países europeos y con los antiguos imperios de China, se vio el surgimiento de una moneda de valor universal como lo fue el real de a ocho, cuya acuñación se inició en 1537. El prestigio de esta moneda se debió a la pureza de las acuñaciones novohispanas. A pesar del establecimiento de la Casa de Moneda de la Nueva España y la posibilidad de la acuñación de plata, vellón y posteriormente de oro, el problema de la falta de medios de cambio no fue resuelto del todo, además de que no existió una moneda menuda sino hasta fines del régimen colonial cuando se permite la acuñación de moneda de cobre.

En cuanto al sistema monetario indígena, ya se mencionó que les fue permitido conservar su derecho, en tanto “no fuera contrario a la fe católica”<sup>3</sup>, razón por la que existió una sobre vivencia de los usos monetarios de los indígenas hasta el punto de formar parte del sistema jurídico imperante en la colonia.

Además, la inexistencia de una moneda utilizada con paridad tanto por españoles como por indígenas, llevó a concluir a algunas personas en la conveniencia de que el intercambio realizado por los indígenas debería ser tratado de manera especial, incluso, el virrey dio su consentimiento del uso de cacao como una especie de moneda. Lo anterior, constata la persistencia de las prácticas monetarias precortesianas en tiempos coloniales.

Además de los dos sistemas anteriores (el castellano integrado por la plata, el vellón y el oro y el indígena conformado por las especias) hubo un tercer sistema llamado popular, mismo que estaba integrado por cuatro unidades: los tlacos, los pilones, la plata en pasta y las libranzas. Las primeras dos, surgieron como un modo de subsanar el problema de una moneda menuda, fungiendo como moneda popular. La plata en pasta surge por la falta de la llamada moneda universal, el real de a ocho. Por último, las libranzas surgen como un medio de pago en sustitución de la moneda acuñada, cuya práctica toma auge en el siglo XIII.

---

<sup>3</sup>Idem. pág.151.



Hacia finales del S. XVIII, las actividades relacionadas con el crédito mercantil fueron las que imperaron en la economía colonial, consistentes, principalmente, en préstamos a corto plazo. Los referidos préstamos eran efectuados entre comerciantes haciendo uso de la libranza, que fungía como letra de cambio. El instrumento fundamental utilizado para este tipo de préstamos era el avío, y consistía en adelantos de dinero o provisiones efectuados a mineros.

En el año de 1774, apareció el Banco del Avío de Minas, regulado por la Ley de Ordenanzas de Minas de 1783, mismo que tuvo como principal función el proporcionar fondos a medianos y grandes mineros, en plazos considerablemente más amplios, no obstante dicho banco tuvo que cerrar sus puertas por problemas en la recuperación de sus créditos.

Antonio Manero, señala que la primera institución financiera fue el Nacional Monte de Piedad, autorizada por Carlos III en el año de 1774, misma que contó con un capital aportado en su totalidad por Pedro Romero de Terreros. La referida institución, efectuaba préstamos prendarios sin cobrar interés alguno, y en el año de 1879 dejó de ser una institución de beneficencia para transformarse en una institución de crédito.

Una situación que ha llamado la atención de los historiadores, es la de que los Juzgados de Obras Pías y Capellanías tenían bajo su control la mayor cantidad de recursos destinados al crédito, por lo que se ha desatado un debate, aún sin solución, sobre si la iglesia novohispana fungía como banco o si operaban como otros tantos bancos hipotecarios locales.<sup>4</sup>

De lo anterior, podemos concluir que el sistema monetario novohispano estuvo conformado por tres subsistemas: el castellano, el indígena y el popular. Además, el sistema jurídico que reguló la actividad comercial del periodo colonial convirtió al sistema indígena y al popular en prácticas legalmente aceptadas. No obstante no podemos hablar de una institución mercantil especializada en la regulación del sistema monetario novohispano derivado de la misma multiplicidad de fuentes de la actividad comercial y la diversidad de unidades que integraron dicho intercambio. Si bien es cierto que el sistema monetario novohispano se integró por tres subsistemas, es pensable entonces la idea de monedas de diversas características que representen dichos sistemas. Tenemos así que hubo una moneda con valor de uso, otra de valor intrínseco y una última de carácter fiduciario. Es entonces evidente que el sistema monetario de aquella época atravesó por muchos obstáculos en su integración, sin ser menos los que se vivían en la práctica diaria en el intercambio comercial, debido a la pretensión extrema de control que tenía la corona sobre dicha actividad.

---

<sup>4</sup> Los créditos hipotecarios fueron la tercera actividad crediticia con más desarrollo en la época colonial; dicha actividad estuvo en un principio exclusivamente con la Iglesia, pero con la llegada del siglo XVIII los particulares tuvieron mayor injerencia en dicha actividad.

### 1.1.2 Época del México Independiente.

Los temas de gran interés durante éste periodo, que abarca del movimiento independiente hasta fines del porfiriato, fueron según Vázquez Pando: la colaboración a nivel internacional en materia de falsificación, la adopción del sistema decimal, el monopolio de emisión a favor del gobierno y la pugna entre las tendencias nominalista y valorista. Según el mismo autor, aparece con el tiempo, en los regímenes federalistas, el problema de si la regulación y acuñación de moneda debía estar encomendada a los poderes centrales o a los locales; además se enfrentaría dicho periodo al debate de la moneda metálica o el billete como medios de satisfacción de las necesidades diarias de la economía del país<sup>5</sup>

El movimiento independiente trae consigo un primer problema: la convivencia de la moneda novohispana con la moneda insurgente. Las casas encargadas de la acuñación de ambas monedas crecen por motivos distintos, siendo en el caso de la moneda realista, la seguridad el principal móvil y, en el caso insurgente, la necesidad.

El primer intento insurgente de establecimiento de una casa de moneda, lo realizó el cura Hidalgo en el año de 1810, con la finalidad de poner en circulación la plata en pasta recogida, a efecto de subvenir a los gastos del movimiento, no obstante dicho proyecto fracasó. Por su parte, los realistas en el mismo año, a manos del intendente de la provincia de Zacatecas, autorizan el establecimiento de la casa de moneda provisional realista de dicho lugar, comenzando sus funciones a mediados del mes siguiente.

El 13 julio de 1811, nace la primera moneda fiduciaria mexicana, autorizada en una providencia emitida por Morelos, en el que se resolvía se sellara la moneda de cobre en calidad de libranza, no obstante dicha moneda daría lugar a problemas de falsificación y rechazo.

El 22 de octubre de 1814, quedó establecido en la Constitución de Apatzingán, en su artículo 116, que era exclusivo del Congreso batir moneda, minando su materia, valor, peso, tipo y denominación, así como adoptar el sistema que estimara justo de pesos y medidas.

Una vez terminado el movimiento independiente, los Tratados de Córdoba en su artículo 12, establecieron la prolongación de la vigencia del derecho del periodo novohispano, en tanto no fuera modificado por las autoridades competentes del naciente Estado, por lo que en materia monetaria, la legislación colonial seguía vigente. Aunado al decreto de la permanencia de vigencia del derecho novohispano, se establecía como primera forma de gobierno independiente al Imperio encabezado por Iturbide, el 18 de mayo de 1822, autorizando, posteriormente, la acuñación de la moneda imperial de oro, plata y cobre el 11 de julio del mismo año.

---

<sup>5</sup> VÁZQUEZ PANDO, *Ob Cit.* pág. 473.

La economía nacional estaba devastada, por lo que Iturbide pensó en la emisión de papel moneda que ayudase a enfrentar la difícil situación hacendaria. No obstante lo anterior, el pueblo no dio buena acogida al nuevo papel cambiario, el cual, según Vázquez Pando, es el primero en llevar el nombre de peso<sup>6</sup>. En el año de 1823, y debido al fracaso de la emisión de papel moneda ordenada por Iturbide, se tomó la decisión de acuñar moneda en bronce en cantidades excesivas, situación que provocó la salida de circulación de las monedas de oro y plata.

La acuñación de moneda de bronce fue objeto de una desmesurada falsificación, lo que provocó que en el año de 1836, se tomara la determinación de perseguir a sus falsificadores. Ya en el año de 1837, el problema de falsificación era tan grande que el Congreso prohibió la acuñación de monedas de oro y plata, estableciéndose un banco de amortización del cobre.

El 31 de enero de 1824, se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, en la que se estableció un régimen político federal, muy semejante al adoptado por los Estados Unidos de América, incluso en materia monetaria, provocando esto que cada Estado integrante de la Federación emitiera su moneda propia. En el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana “se recoge la idea centralista de una sola moneda”<sup>7</sup>, sin embargo, los votos emitidos por dicha Constitución implicaban la idea de que el sistema fuera establecido por el Congreso General, pero que la acuñación fuera llevada a cabo a nivel local.

La referida Acta Constitutiva de la Federación, en cuanto a la regulación en materia monetaria, estableció en el artículo 13, fracción XVIII, que pertenecía exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos, “Para arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación de las monedas en todos los Estados de la Federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas”<sup>8</sup>.

Por otra parte, podemos afirmar que el periodo abarcado por la segunda década hasta la mitad del siglo XIX, resulta el más pobre y difícil de superar en materia económica. En palabras de Carlos Marichal y Leonor Ludlow<sup>9</sup>, “la ruptura de los circuitos de comercialización tradicionales, la caída precipitada de la producción minera y la virtual bancarrota del gobierno central eran indicadores claros de la dificultad para forjar una nueva nación y activar de nuevo el crecimiento económico”. Aunado a lo anterior, la actividad crediticia de este periodo estuvo controlada por las mayores casas comerciales privadas tanto en el comercio interno como el externo, estrechando lazos con el gobierno sin dejar de diversificar sus intereses e inversiones como veremos más adelante.

Lo anterior, se debe a que para el año de 1827, los fondos de los empréstitos ingleses se habían agotado por lo que el gobierno central tuvo que solicitar préstamos a la

<sup>6</sup> *Idem* pág. 482.

<sup>7</sup> *Idem* pág. 495.

<sup>8</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2002*, editorial Porrúa, México 2002, p. 156.

<sup>9</sup> MARICHAL, Carlos, *et. al. La Banca en México, 1820.1920*, Impresora y Encuadernadora Progreso, Primera Edición, 1998, México, pág. 13.

comunidad mercantil nacional a una tasa de interés muy alta. Debido a las inestables condiciones económicas y políticas de dicho periodo, los prestamistas con mejor habilidad para diversificar sus inversiones eran los que mejores frutos recibían de su actividad.

Es difícil hablar de un mercado de valores en esa época, debido a que los valores intercambiados en las actividades comerciales carecían de una legislación que los regulara. Posteriormente, las casas prestamistas terminaron en labores de tráfico de documentos de deuda pública, que se vinculó con la administración de las aduanas y el arrendamiento de fondos estatales como salinas y las casas de moneda.

Es común creer que la problemática económica del país, derivó del movimiento independiente, sin embargo, el caos gobernante en la economía nacional en aquella época fue consecuencia y herencia de la colonia. La desorganización de la hacienda pública y la disminución o desaparición de los ramos de donde el gobierno novohispano obtenía recursos, fueron situaciones que agravaron la situación de la economía nacional.

Un problema que se suscitó posteriormente a la conclusión del movimiento de independencia, fue la fuga masiva de capitales españoles, provocada en gran parte por el sentimiento anti-español desarrollado por los criollos que originó un ambiente de inseguridad en aquellos, teniendo como única opción la emigración. Al carecer el gobierno de fuentes de crédito disponibles, tuvo que imponer préstamos forzosos y confiscación de capitales a comerciantes, situación que generó desconfianza en el pueblo. Una vez que fue totalmente evidente la imposibilidad de obtención de recursos, el gobierno recurrió a los comerciantes, solicitando ayuda a cambio de concesiones y privilegios.

Este nuevo grupo de empresarios se vio en la necesidad de otorgar créditos al gobierno federal para llevar a cabo sus actividades comerciales. La falta de circulante, las malas vías de comunicación y la inseguridad de las mismas, encarecieron el transporte de metálico e hicieron del crédito un factor importante para las operaciones comerciales.

Sin dejar de otorgar créditos a los particulares, eran los créditos otorgados al gobierno los que representaban una ganancia real a los referidos empresarios y, debido a la continua escasez de fondos, los créditos generalmente eran otorgados en condiciones muy desfavorables para el gobierno. Dicha situación, generó que el préstamo a particulares quedara en segundo plano, al igual que la inversión directa en la producción, por lo que, con el paso del tiempo, la incapacidad del gobierno para cumplir con sus compromisos financieros, la necesidad de nuevos recursos y la debilidad política de los diversos grupos que de forma alternada asumían el poder, generó que se otorgara a particulares (a los principales acreedores), concesiones para el desempeño de actividades, algunas consideradas privativas del gobierno como la explotación de salinas, administración de casas de moneda, entre otras. En la medida en que la capacidad del gobierno para pagar a sus acreedores se fue reduciendo, los préstamos dejaron de ser un negocio atractivo para la mayoría de los empresarios.

Los empresarios de aquella época, además de proporcionar financiamiento a los dueños de las minas mediante contratos de avío, aseguraban la reintegración de sus capitales con la mayor parte de las ganancias que produjera la negociación, inclusive, en

algunas ocasiones llegaban a hacerse dueños de minas, tanto de particulares como del gobierno.

La injerencia que tenían estos empresarios en la producción nacional era tan grande que, al respecto, comenta Rosa María Meyer Cosío, lo siguiente: “podemos decir que prácticamente no existía ningún sector que pudiera producir ganancias en el cual no intervinieran estos empresarios. Naturalmente las propiedades de la iglesia no eran la excepción, y mucho tiempo antes de la desamortización empezaron a ser absorbidas por ellos. El mecanismo de adquisición los proporcionaban los gobiernos, ya sean liberales o conservadores, que en momentos de gran necesidad de recursos acudían al clero solicitando un préstamo. Como la iglesia no tenía suficiente dinero en efectivo o no podía reunirlo en el plazo requerido, se recurría a los prestamistas para que fueran ellos quienes proporcionaran la cantidad asignada, hipotecándose algunas de las propiedades eclesiásticas como garantía de pago”.<sup>10</sup>

Más tarde, al irse agudizando la crisis política de los gobiernos conservadores y liberales, sus necesidades financieras comenzaron a significar una amenaza para los empresarios debido a la imposición de préstamos forzosos<sup>11</sup> a manos de las administraciones en turno, y una vez más –como sucedió con los capitales españoles después del movimiento independiente– optaron por sacar sus capitales del país e invertirlos en el extranjero, específicamente en Europa, donde las ganancias obtenidas eran menores pero de mayor seguridad.

Antes del inicio de las instituciones financieras en nuestro país, fueron estos comerciantes quienes desempeñaron varias de las funciones de algunos bancos de Inglaterra y Estados Unidos. Como ya se ha mencionado, fueron la única fuente de financiamiento en la industria textil, minera y agrícola, además del préstamo de fondos a favor del gobierno. Señala Rosa María Meyer que “sin duda el número reducido de casas que ejercían el control y monopolio de estas operaciones a gran escala, les brindaba enormes ventajas y beneficios en su relación con los demás sectores de la economía. Pero es claro que fue en los negocios con el gobierno donde obtuvieron las mayores ganancias”.<sup>12</sup>

Los prestamistas al momento de vincularse con el gobierno, sabían los enormes riesgos que corrían, por lo que buscaban la forma de aumentar sus ganancias, pidiendo mayores concesiones y asegurando el pago mediante la hipoteca de bienes del gobierno. La posibilidad de obtener mejores concesiones dependía de la calidad de relaciones que tuvieran los empresarios con el gobierno. Es importante señalar que, éste grupo de empresarios, no trabajaba como tal, sino que fue el gobierno quien los agrupó en distintas categorías para poder pagarles, sin embargo, ésta categorización fue realizada también con base en la calidad de relaciones que tenía un grupo con la administración en turno, lo que

<sup>10</sup> *Idem* pág. 40.

<sup>11</sup> Rosa María Meyer hace la observación de que estos préstamos generaron dos clases de prestamistas acreedores del gobierno: los especuladores propiamente dichos que fueron minoría y un grupo de empresarios-comerciantes obligados por el gobierno a hacerle préstamos. *Idem* pág. 48.

<sup>12</sup> *Idem* pág. 47.

derivó en una pugna entre las distintas categorías de acreedores. Por último, señala Rosa María Meyer que “la ausencia de un compromiso por parte de la mayoría de éste grupo de empresarios con el Estado, fue uno de los factores que contribuyó a retardar la formación de un poder político que permitiera el desarrollo económico y la organización de las actividades productivas del país”.<sup>13</sup>

Sí nos es posible hablar de algunos intentos frustráneos de instituciones bancarias durante la primera mitad del S. XIX, como lo fue el Banco del Avío (1830-1841), creado por decreto del Ejecutivo el 16 de octubre de 1830. El referido banco, tenía entre sus principales funciones el fomento a la industria manufacturera, textil, fabril, entre otras. Impulsado por las políticas proteccionistas imperantes en la economía del país, dicho banco, tuvo gran injerencia en el desarrollo de las referidas actividades, al grado de que nuestro país se convirtiera a la postre, en el más avanzado en ese campo de la producción, no obstante lo anterior, con el paso del tiempo se abandonó la citada política proteccionista, provocando así incertidumbre e inestabilidad de dicha institución. La directiva del banco, que en el Secretario de Relaciones Exteriores encontraba al funcionario de mayor jerarquía, optó por una política más generosa para el otorgamiento de créditos sin haber cobrado los antes concedidos, lo que llevó al empobrecimiento de la institución, misma que fue liquidada por decreto de 23 de septiembre de 1842, frustrándose así el primer proyecto de industrialización del país.

El Banco Nacional de la Amortización de la Moneda de Cobre, fue creado por el gobierno en la Ley de 17 de enero de 1837, el cual tenía como principal función retirar de la circulación las monedas de cobre falsificadas que circulaban en el comercio nacional, así como crear una moneda que fuera difícil de falsificar. El referido banco fue liquidado mediante decreto de 16 de diciembre de 1841, debido, principalmente, a que el gobierno continuamente lo utilizó como una fuente de financiamiento.

Las Siete Leyes Centralistas del 30 de diciembre de 1836, fueron el resultado de la lucha entre liberales y conservadores a la caída de Iturbide. Los primeros, pugnaban por el establecimiento de una República Federal como forma de organización político administrativa, mientras que los segundos, veían en “el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas”<sup>14</sup>, su programa de partido conservador.

La Tercera Ley de las Siete Leyes Centralistas, en su artículo 44, fracción XI, estableció que correspondía al congreso general exclusivamente, “Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y adoptar el sistema general de pesos y medidas que le parezca.”<sup>15</sup>

De manera similar al Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y a las Siete Leyes Centralistas de 1836, el Proyecto de Reforma de 1840, estableció en su artículo 63, fracción XI, que le correspondía al Congreso nacional, “Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y adoptar el sistema general de pesos y medidas que

<sup>13</sup> *Idem* pág. 50.

<sup>14</sup> TENA RAMÍREZ, Ob. Cit., p. 199.

<sup>15</sup> *Idem*. p.219.

convengan<sup>16</sup>. Cabe señalar que, en ninguno de los tres ordenamientos citados, se estableció la facultad del Congreso para legislar en materia de comercio.

En 1857 entró en vigor la Constitución Política de la República Mexicana, en la cual se plasmaba el esfuerzo para establecer el sistema métrico decimal y bajo este patrón regular la moneda. En el artículo 28 de dicha Constitución, se establecía la prohibición de monopolios y estancos a título de protección de la industria, exceptuándose los relativos a la moneda, correos y privilegios que por tiempo limitado concedía la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora. En su artículo 72 fracción XXIII, se contemplaba la facultad del Congreso de establecer casas de moneda.

Asimismo, la referida Constitución de 1857, estableció en su artículo 111, fracción III, la prohibición a los estados de acuñar moneda y la emitir papel moneda o sellado. No obstante lo anterior, toda vez que el artículo 72 del mismo ordenamiento legal no contempló a la materia bancaria como Federal, muchos Estados de la república procedieron a emitir sus respectivas legislaciones en esta materia, lo que ocasionó una multiplicidad de billetes circulantes que, evidentemente, crearon desconfianza en el público.

El 28 de mayo de 1864, desembarcó en Veracruz Maximiliano y su esposa Carlota con la intención de establecer un imperio, cristalizándose dicho objetivo, el 12 de junio con su entrada en la capital, lo que derivó en la convivencia de dos monedas –como en el periodo del movimiento independiente- la republicana y la imperial.

De igual forma, en el año de 1864, se estableció en México una sucursal de un banco inglés denominado Banco de Londres, México y Sudamérica, al cual se le concedió la facultad no exclusiva, para la emisión de billetes. Cabe señalar que a esta institución se le dio el mérito de haber logrado el reconocimiento y la confianza del público en la circulación de billetes, siendo el primer banco en toda la extensión de la palabra según Antonio Manero,<sup>17</sup> y además la institución que marcaría la pauta del desarrollo del derecho monetario vinculado íntimamente al sistema bancario.

Señala Vázquez Pando que hasta el año de la fundación del Banco de Londres, México y Sudamérica, se conservó sin mayor modificación el sistema monetario novohispano, salvo en cuanto a emblemática.<sup>18</sup> Si bien fue con la Constitución del 57 cuando comienzan los esfuerzos para adoptar el sistema decimal, es precisamente en el periodo con Maximiliano cuando se consolida dicho intento, siendo la moneda imperial la primera en ostentar la denominación de “peso”.

Una vez restaurada la República, Juárez emite un decreto en el que establecía que la unidad monetaria de la República Mexicana sería el peso de plata. En el mismo año, se lleva a cabo en París la primera Conferencia Monetaria Internacional que pretende lograr la

<sup>16</sup> Idem. p.263.

<sup>17</sup> MANERO, Antonio, *La revolución bancaria en México*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1957. pág. 7.

<sup>18</sup> VÁZQUEZ PANDO, *Ob Cit.* pág. 513.



uniformidad de los sistemas monetarios de todas las naciones y proclamó que la base para establecer el acuerdo internacional era el patrón oro.

El 23 de agosto de 1881, un representante del Banco Egipcio celebró un contrato con el Estado Mexicano para establecer un banco de depósitos, descuentos y emisión bajo el nombre de Banco Nacional de México. El contrato establecía ciertas obligaciones para el Gobierno, entre las que se encontraban, no recibir en sus oficinas ningún billete de otro banco y dar preferencia y conocimiento al banco de cualquier otra disposición.

En el año de 1884, se presentó una aguda crisis financiera nacional, ante lo cual el Gobierno impuso la fusión del Banco Nacional de México con el Mercantil, Agrícola e Hipotecario, con el objeto de crear una institución bancaria que financiara al Estado Mexicano, a cambio de ciertas concesiones. Debido a lo anterior, en el Código de Comercio de 1884, que fue el primero en regular la actividad bancaria, se estableció en sus artículos transitorios el monopolio de la emisión en favor del referido Banco Nacional de México, así como la casi totalidad de las operaciones bancarias, generando dicha situación un conflicto entre ésta institución y el Banco de Londres.

Es entre las dos instituciones mencionadas en el párrafo precedente, donde se concentró la mayor competencia, por lo que el Banco de Londres combatió con firmeza el referido monopolio. Este pleito termina durante el gobierno de Porfirio Díaz, cuando su ministro de hacienda Limantour, se pronunció por la pluralidad de bancos emisores en el año de 1886, adquiriendo el Banco de Londres el derecho que poseía el Banco de Empleados para dicha actividad. Los motivos del Ministro de Hacienda, se basaron, principalmente, en la prohibición constitucional en materia de monopolios y en lo desfavorable que era éste para el desarrollo de la riqueza pública, dada la extensión del país, los pocos habitantes, escasas comunicaciones y variedad de producciones. A pesar de la decisión tomada, Limantour no descartó la posibilidad de la adopción en un futuro, del sistema de un solo banco de emisión.

En el año de 1889, se expidió un nuevo Código de Comercio que sustituyó al de 1884, mismo que confirmó el principio de pluralidad de bancos emisores, eliminando, con ello, el privilegio que se había concedido al Banco Nacional en el referido Código de 1884 en materia de emisión de billetes. En el Código de Comercio en comento, también se estableció la facultad del Ejecutivo para otorgar discrecionalmente autorizaciones para constituirse como institución bancaria, lo que, tomando en consideración la inestabilidad política y financiera en nuestro país, derivó en una gran anarquía en esta materia.

En el año de 1892 en Bruselas, se lleva a cabo la segunda Conferencia Monetaria Internacional, donde se reconoció la necesidad de evitar las fluctuaciones bruscas de la plata, además de hacerse el deseo de darle mayor uso monetario.

Para el año de 1895 y tras un largo trabajo, José Yves Limantour termina los arrendamientos de las casas de moneda. El 15 de julio del mismo año, el congreso emitió un decreto en el que se establecía que las casas de moneda de Guanajuato, Zacatecas y Culiacán, continuarían dando servicio al público, clausurando al efecto, todos los demás establecimientos de acuñación de monedas, además de que todas las casas de moneda y



oficinas de ensaye dependerían de la casa de moneda de México, que funcionaría como dirección general.

En el año de 1897 es expedida la Ley General de Instituciones de Crédito, donde se regula por primera vez la actividad bancaria. En la referida Ley, se permitió el establecimiento de bancos nacionales y locales. Dentro de los primeros se encontraban el Banco Nacional y el Banco de Londres y México, mismos que podían establecer sucursales en todo el país y, los segundos, estaban facultados para tener sucursales siempre que no estuviesen ubicadas en el Distrito Federal.

La referida Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, estableció cuatro clases de instituciones bancarias, surgiendo así la banca especializada, mismos que se enumeran a continuación:

1. Bancos de emisión;
2. Bancos hipotecarios;
3. Bancos refaccionarios;
4. Almacenes generales de depósito.

Ante la disparidad causada por la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 entre los bancos nacionales y locales, en el año de 1898, Fernando Pimentel y Fagoga, decidieron fundar el Banco Refaccionario Mexicano, cambiando su denominación el año siguiente a Banco Central Mexicano, que tenía por objeto facilitar las transacciones comerciales, mediante el canjeo de billetes de los bancos de los estados en la Ciudad de México. Sin embargo la falta de una ley que obligara a los bancos estatales a constituir determinadas reservas en el Central, generó que éste tuviera créditos otorgados que no podía financiar, derivando esto en que las demás instituciones aumentaron sus tasas de interés, acelerando cobros y dejando de otorgar créditos. Sobrevino la deflación general y el cese de las actividades económicas.

El ministro de Hacienda Limantour, consideró necesarias ciertas reformas a la Ley de 1897, por lo que en el año de 1902 se tomó la decisión de realizar dicha reforma cuyos principales objetivos eran los siguientes: modificar el sistema monetario de tal forma que el valor del peso de plata quedara absolutamente independiente del precio del oro en metal, así como prohibir a los particulares de llevar sus barras de plata a las casas de moneda nacionales para transformarlas en moneda, y ligar el valor de la moneda de plata, cuya acuñación se suspendería, con una moneda de oro, entre otras.

Una vez concluidos los trabajos de la comisión encargada de la reforma, presentó Limantour en 1904 ante el Congreso, una propuesta para facultar al Ejecutivo para reformar el sistema monetario, siendo dicha iniciativa aprobada el 9 de diciembre del mismo año y expedida el 25 de marzo de 1905 por Porfirio Díaz, bajo el nombre de "Ley que establece el régimen monetario de los Estados Unidos Mexicanos". El país soportó bien la reforma debido a que el cambio sin limitación de la moneda de plata por la de oro, así como el saldo favorable de la balanza de pagos con el exterior y la absoluta nivelación de los

presupuestos, tuvieron un superávit que alcanzó ochenta millones en el año de 1910.<sup>19</sup> Dicha reforma gozó de mucho éxito hasta el inicio de los disturbios del movimiento revolucionario y aconteció en medio del proceso a nivel internacional del tránsito del bimetalismo al monometalismo del oro.

Podemos mencionar que en nuestro país en el siglo XIX, existió un antecedente directo de lo que hoy conocemos como una banca central, ya que si bien es cierto que el Banco Nacional de México ya recibía billetes de otros bancos a menor precio del nominal, la creación del Banco Central Mexicano, tuvo por objeto facilitar las transacciones comerciales, mediante el canjeo de billetes de los bancos de los estados en la Ciudad de México.

Finalmente, el movimiento revolucionario era un fenómeno inminente, la depresión de la plata y la caída de la banca, provocaron un panorama en el que la exportación mexicana fue adversa y gobernó la incertidumbre en el ámbito económico.

### 1.1.3 Época del México Revolucionario.

En el año de 1910, al iniciar la Revolución, existían 24 bancos de emisión, dos hipotecarios y cinco refaccionarios, los cuales en su mayoría, funcionaban ya para el año de 1908 sobre bases inestables, debido a que sus capitales eran ficticios.

Una vez concluida la primera parte del movimiento revolucionario, Porfirio Díaz sale del país en el puerto de Veracruz con dirección a Francia donde pasaría sus últimos años de vida, quedando al mando del país Francisco I. Madero. El 12 de abril de 1912, el presidente Madero sometió a consideración del Congreso reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito, con la finalidad de fomentar las actividades distintas a la emisión, autorizando a los bancos a otorgar créditos hipotecarios bajo ciertas condiciones. Hizo ver también la conveniencia del establecimiento de un banco de emisión en los territorios de la Baja California, contraviniendo con esto lo dispuesto en la ley de 1908. Con el paso de los años el movimiento revolucionario tornó más difícil la situación bancaria y una vez instalado en el poder Victoriano Huerta, impuso préstamos forzosos y la posibilidad de ampliación de emisión de billetes bancarios. Para el año de 1914, el sistema bancario creado en 1897, había llegado a una bancarrota sin solución.

El primer jefe del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, comienza a emprender la reestructuración financiera del país, adoptando una política donde era visible su tendencia al orden y las miras a largo plazo al establecimiento de un banco único de emisión, apoyado por Rafael Nieto y Luis Cabrera. Con el propósito de unificar la emisión de billete, la rebelión carrancista logra hacer una emisión de billetes en el año de 1913, en Piedras Negras Coahuila.

Respecto a la idea del banco único de emisión, Carranza consideraba que debía ser privilegio único de la nación, declarando que al final del movimiento revolucionario, se

<sup>19</sup> Cfr. VÁZQUEZ PANDO, *Ob. Cit.* pág. 551.

establecería el banco único de emisión, el Banco del Estado, propugnándose de ser necesario, por la desaparición de toda institución bancaria que fuese controlada por el gobierno.

El 4 de abril de 1916, el referido jefe del ejército constitucionalista, emitió un decreto por el que integró la Comisión Monetaria, misma que contaba con las siguientes atribuciones:

- a) Recoger, conservar y administrar los fondos designados por el gobierno para regularizar y garantizar la circulación interior;
- b) Servir de conducto al gobierno federal para el lanzamiento y retiro de la circulación las emisiones de moneda fiduciaria y fraccionaria necesarias para su correcto funcionamiento;
- c) Situar fondos en el país y en el extranjero;
- d) Comprar y vender giros;
- e) Efectuar operaciones con especies metálicas y con monedas fiduciarias;
- f) Efectuar por conducto de las oficinas respectivas, operaciones de amortización, canje, resello y contraste de la moneda fiduciaria y;
- g) Efectuar las operaciones bancarias y de cambio de moneda que fueran pertinentes. La Comisión Monetaria por objetivo primordial, la reorganización de la moneda fiduciaria en el país a través de las medidas arriba citadas.

Un año antes, en el mes de septiembre se emitió un decreto propuesto por Antonio Manero en el que se obligaba a las instituciones bancarias al total cumplimiento de lo dispuesto en la ley de 1897, es decir, respaldar el 50% de sus emisiones de billetes en metálico. La pluralidad de la banca de emisión llegó a ser un problema tan grande, que se tomó la medida de crear en octubre de 1915, la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito con el fin de examinar la situación de los bancos, siendo presidida por Rafael Nieto.

El 15 de septiembre de 1916, Carranza expidió un decreto por el cual se abrogaron las leyes que autorizaban la concesión a los bancos de emisión y las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897; se concedía a los bancos de emisión un plazo de sesenta días para que aumentaran sus reservas metálicas hasta cubrir la totalidad de sus billetes en circulación, previendo en caso de incumplimiento, la incautación de dichas instituciones.

Algunos de los bancos que lograron sortear los problemas que significaba la medida a que se refiere el párrafo precedente, fueron el Banco de Londres y México y el Nacional de México. Por otra parte, quedaron también extinguidos los procedimientos de cobro y las exenciones de pago de impuestos. En una circular girada el 14 de abril de 1916, se autorizó la liquidación con moneda de plata a los impuestos que a la fecha eran pagaderos en oro, debido a que a finales del año anterior, hubo un repunte del valor de la plata. La incertidumbre monetaria continuó hasta finales del mismo año por lo que el 14 de diciembre se decidió declarar una moratoria general en el pago de las obligaciones.

En enero de 1917, inicia la historia del derecho monetario mexicano actual, debido a que en el seno del Congreso es aprobado el monopolio de la emisión de billetes. En este

sentido, Rafael Nieto hacía notar que el objeto del citado monopolio, era la creación de un banco único de emisión y no necesariamente la de un banco de Estado.

El texto de los artículos 28 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, después de los diversos debates estableció lo siguiente:

*"Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de la moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se conceda a los autores y artistas para la reproducción de sus obras y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora".*<sup>20</sup>

*Artículo 73. El congreso tiene la facultad:*

*"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución".*<sup>21</sup>

El camino era ya claro para el establecimiento de una Banca Central en nuestro país.

#### **1.1.4 Época Formativa e Iniciativa del Banco de México.**

La constitución del banco único de emisión en nuestro país presentaba dos problemas fundamentales: la escasez de recursos para su fundación y las serias discrepancias de criterio en cuanto a la naturaleza, alcance y características de la intervención pública y privada.

En su esfuerzo por resolver el problema económico, el Ejecutivo trató de celebrar un contrato de préstamo de dinero por cien millones de pesos con empresarios europeos y norteamericanos, cuyo destino sería la creación del banco único de emisión, desafortunadamente dicho empréstito no fue otorgado por la inestabilidad política imperante en el país, aunado a que la realización del contrato era condicionada a que los referidos empresarios, tuvieran una significativa participación en el capital de la administración e influir en el proyecto de Ley Orgánica.

El diputado Rafael Nieto, fue el encargado de presentar la propuesta de reforma del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo notar que desde el punto de vista financiero, la centralización del crédito generaría que los momentos difíciles de la balanza comercial, se impondría la exportación de metálico,

<sup>20</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. pp. 833-834.

<sup>21</sup> *Idem.* p. 847.

pudiendo el Banco Central concentrar las especies metálicas de forma más eficiente, y recurrir a ellas de forma más sencilla para subsanar los problemas financieros del país. Desde el punto de vista económico, los valores pertenecientes al gobierno, estarían disponibles en todo momento para las necesidades del mercado, teniendo además un crédito amplio y expedito en caso de una emergencia, otorgado por una sola institución.

Por otra parte, Nieto aclaró que su propuesta estaba dirigida a la creación de un banco único de emisión, dejando a criterio del Congreso si sería un banco privado, uno exclusivo del Estado o banco público controlado por el Gobierno.

La primera iniciativa de Ley Orgánica del banco único de emisión fue enviada por el Ejecutivo en 1917, bajo el mando de Carranza, quien analizó la posibilidad de establecer el banco único sobre la base de una sociedad anónima con participación directa de los accionistas o, en su caso, si sería conveniente que se erigiera como una institución, netamente oficial, manejada exclusivamente por conducto del Estado. La primera opción tenía como ventaja la fácil y rápida aportación del capital y, por virtud de la segunda, se crearía la referida institución en plena consonancia con los ideales revolucionarios, es decir, que la nación operara directamente las principales empresas del servicio público a través del Gobierno. Algunos detractores de ésta segunda postura, argumentaban que el éxito de dicha institución podía quedar supeditada a intereses políticos o circunstancias de la misma índole. Sin embargo, fue ésta última opción la que se eligió como adecuada para la fundación del Banco de la República Mexicana, teniendo las facultades exclusivas de emisión y descuento. El Gobierno quedaría imposibilitado para comprometer las cantidades que hubiera aportado al Banco, a pesar de estar bajo su control y el Banco estaría exento de impuestos debido a su carácter netamente oficial. El Congreso vio con buenos ojos dicha propuesta, no obstante se inclinaban por la opción del régimen de sociedad anónima debido a que la injerencia de los accionistas privados, significaba dar importancia a las necesidades y opiniones colectivas, dando así un mayor crédito al Banco en su accionar.

Para septiembre de 1919, las circunstancias económicas y políticas nacionales habían variado, por lo que era necesario adaptar las iniciativas de la fundación del Banco a las nuevas necesidades del país. Lo anterior generó que se retiraran todas las propuestas anteriores del Congreso, con el fin de ser revisadas y readaptadas a las nuevas situaciones de la nación. El 3 de noviembre del mismo año, es publicado en el Diario Oficial de la Federación, un decreto que derogaba a otro diverso que autorizó a la Comisión Monetaria para liquidar a los bancos de emisión, por considerar que la liquidación administrativa de dichos bancos presentaba problemas trascendentes que debían ser estudiados por la Secretaría de Hacienda.

Después de los intentos anteriores de organización del Banco, el 22 de septiembre de 1920, Antonio Manero llevó al Congreso un nuevo proyecto de Ley. La primera controversia surgida en la discusión de la nueva iniciativa, fue la interpretación correcta del artículo 28 de la Constitución en lo que respecta al concepto de "control". El debate concluyó pronunciándose por el hecho de que "el Estado debe tener un control material, o sea económico, en la regulación y la producción de la moneda fiduciaria, debiendo, en

consecuencia, extender el Estado su intervención en el Banco hasta la suscripción de una parte del capital que le procure el control en cuestión”.<sup>22</sup>

Sin embargo, para el 9 de febrero de 1921, el presidente Obregón, llevó al Congreso una iniciativa en la que se proponía la fundación de hasta ocho bancos de emisión en diversas regiones del país, debido a la difícil situación que se vivía en el ámbito político y económico, aunado a la precaria situación financiera internacional posterior a la guerra. El Ejecutivo consideró pertinente aplazar la fundación del banco único de emisión hasta que las circunstancias del país hubiesen mejorado y la confianza en el Gobierno fuese absoluta, teniendo así un ambiente favorable para la fundación del citado banco. Ésta iniciativa no fue acogida con agrado por el Congreso, opinando que posponer la fundación del banco hasta diez años, generaría la creación de nuevos intereses, que imposibilitarían aún más la realización de éste postulado revolucionario, además exponían que la creación de este tipo de bancos en el extranjero, en muchos casos, había sido en circunstancias aún más adversas que las que vivía nuestro país.

A efecto de que se discutiesen las iniciativas enviadas al Congreso desde 1917, Manero solicitó que se englobaran todas en un solo dictamen, el cual resumía el debate y las principales orientaciones en materia bancaria desde principios de la revolución. Dicho dictamen, expedido en 1921, sentaba también las bases de organización del Banco de México que eran: autonomía, control eficaz del Gobierno, administración emanada de los accionistas, garantías positivas de la emisión, circulación voluntaria de los billetes, concentración en el banco de todos los asuntos hacendarios relacionados con los servicios públicos, reciprocidad de servicios entre el Gobierno y el banco, eliminación de funciones propias de los bancos de otra índole, equidad en la distribución de utilidades entre el Estado y los accionistas, limitación rigurosa a la acción política y administrativa del Ejecutivo de la Nación sobre el banco y libertad completa de acción a los elementos económicos que deben concurrir para el establecimiento y desarrollo de la institución.

Las comisiones del Congreso, intentando que se aplicara la Ley de Instituciones de Crédito en lo que se refiere a la fundación del Banco de México, recomendaban invertir totalmente en la integración del capital, los fondos con los que contaba la Comisión Monetaria. En su intento de proporcionar los mayores alicientes a los particulares y su capital en la formación del banco, se facultaba al Ejecutivo para recibir en pago de acciones del banco único, acciones de los antiguos bancos de misión, por su valor real y según balance y previa inspección verificada por un delegado especial de la Secretaría de Hacienda.

El 20 de enero de 1923, se autorizó al Ejecutivo, para organizar el banco único de emisión que se denominaría Banco de México, quedando sujeto a las siguientes bases: tendría forma de sociedad anónima con domicilio en la capital de la República, duración de quince años, representación y participación del Gobierno Federal del 51% tanto en capital como en utilidades y el Consejo de Administración sería electo por el 49% restante (propietarios particulares de la minoría). El Gobierno tendría el derecho, al expirar los

<sup>22</sup> MANERO, Antonio, *El Banco de México, sus orígenes y su fundación*, F. Mayans, Nueva York, 1926, pág. 222.

quince años, a comprar el 49% de las acciones restantes al precio del balance aprobado. Sin embargo a finales de 1923, un empréstito solicitado por Adolfo de la Huerta a banqueros franceses y americanos no fue otorgado, aunado esto a la deplorable condición de la Hacienda Pública, generó que dicha propuesta no se materializara.

Alberto Pani asume el cargo de Secretario de Hacienda en el año de 1923, tomando las medidas eficaces para consumir el ideal del banco único. Plutarco Elías Calles instalado en el poder, haciendo uso de sus facultades extraordinarias, decreta la Ley fundamental del Banco de México. Pani nombró una comisión integrada por Manuel Gómez Morín, Elías de Lima y Fernando de la Fuente encargada de dar forma definitiva a la Ley General de Instituciones de Crédito y a la Ley del Banco de México, cuyos preceptos fundamentales eran: el Banco está constituido como sociedad anónima con domicilio en la Ciudad de México, la duración de la sociedad será de treinta años; las acciones se dividirán en serie "A" que tendrán en todo tiempo por lo menos el 51% del capital social, deberá ser siempre íntegramente pagada, solo podrá ser suscrita por el Gobierno de la República, será intransmisible y en ningún caso podrá cambiarse su naturaleza ni de los derechos que se le confieren; la serie "B" podrá ser suscrita por el Gobierno Federal o por el público. El objeto de la sociedad será: emitir billetes, regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés, redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil, encargarse del servicio de tesorería del Gobierno Federal y, en general, efectuar operaciones bancarias que competen a los bancos de depósito y descuento. La administración de la Sociedad estaba a cargo de un Consejo de Administración integrado por cinco consejeros nombrados por la serie "A" y por cuatro consejeros nombrados por la serie "B".

El Banco podía emitir billetes por una suma que no excediera el doble de la existencia de oro en caja, los billetes serían de circulación enteramente voluntaria pero el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos estaban obligados a recibirlos ilimitadamente en pago de impuestos. El Banco de México podía efectuar las operaciones bancarias competentes a los bancos de depósito y descuento, pero se le prohibía hacer préstamos al Gobierno Federal por cantidades mayores al 10% del capital exhibido.

La Ley Orgánica del Banco de México fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1925 y, el 1º de septiembre del mismo año, el Presidente Calles inauguró el propio Banco de México.

La situación monetaria no era favorable para el país una vez fundado el Banco de México, debido a que desde 1922 se venía presentando una depreciación de la plata a nivel mundial y la Comisión Monetaria no contaba ya con las cantidades de oro suficientes para realizar las conversiones demandadas derivado de las salidas de oro del país.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> MORENO CASTAÑEDA, Gilberto, *La Moneda y la Banca en México*, Universidad de Guadalajara, Segunda Edición, Vol. I, Guadalajara, 1975, pág. 101.



### 1.1.5 El Banco de México como Sociedad Anónima (1925-1984).

Los primeros años de vida del Banco de México fueron realmente difíciles; la inquietante fluctuación del valor de la plata y la escasez de oro en el país, dejaban la situación financiera nacional en condiciones realmente alarmantes, aunado a esto y debido a la depresión de 1929, era insostenible un sistema bimetálico.

Por otra parte, los otros bancos veían en el Banco de México un competidor privilegiado, además de operar más como un banco comercial que como uno central, por lo que su trato era principalmente dirigido hacia los particulares. Otras limitantes del Banco de México fueron los saldos favorables arrojados por la balanza de pagos, derivando éstos superávits en grandes entradas de divisas del exterior, que a la postre se convertirían en moneda nacional. Además, la preponderancia de monedas metálicas en el circulante, hacía que la oferta monetaria dependiera de los precios externos del oro y la plata, reduciendo así la posibilidad al Banco de México de controlar el monto del circulante.

En el año de 1927, Luis Montes de Oca como Secretario de Hacienda, ante la abundancia de la moneda de plata, suspende las acuñaciones argentíferas, pero la moneda áurea continúa escaseando y la disparidad con la moneda de plata se acentúa cada vez más. El Gobierno, ante la imposibilidad de sostener aquél sistema, decide impulsar algunas reformas esenciales, significando esto el abandono del patrón oro.

En el año de 1928, se realizan adiciones a la Ley del Banco de México de 1925, entre las principales modificaciones se establece que el Instituto Central no se encontraba obligado a prestarle al Gobierno Federal, servicios adicionales a los establecidos en la propia Ley, así como que los Estados de la República no podían exigirle al propio banco que les prestase dichos servicios.

El 25 de julio de 1931, es expedida una Ley Monetaria que establecía la desmonetización del oro y permitía su libre exportación. A la par de la creación de dicha Ley, se creyó pertinente reformar la Ley Orgánica del Banco de México con el objetivo de que hubiera concordancia entre ambas; dicha Ley significó el tránsito del Banco de México hacia un verdadera banca central.

La Ley Orgánica del Banco de México, establecía que solo se celebrarían operaciones con los particulares en materia prendaria o las que hubiesen sido previamente celebradas, dejando así su actividad puramente comercial y ampliando la relación con los otros bancos al facultarlo para concederles redescuentos, fuesen asociados o no.

El Banco de México comenzaba a conceder facilidades crediticias. En el año de 1932, reinstalado Pani al frente de la Secretaría de Hacienda, se lleva a cabo una nueva reforma a la Ley constitutiva del Banco, en la que se establecía la supresión de la prohibición de la acuñación de monedas de plata, dejando al albedrío del banco la ordenación de acuñación de monedas, según las necesidades que hubiesen en el país. Asimismo, se suprimió, de forma definitiva, la posibilidad de que el Banco Central celebrara operaciones de crédito con el público en general, haciendo, además, obligatoria la asociación de los bancos de depósito con el Banco de México. En este mismo año, se



expidió la Ley General de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio, misma que previó el establecimiento de las instituciones nacionales de crédito y el funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito.

Los nuevos objetivos del Banco de México comprendían en palabras de Vázquez Pando “emitir billetes, regular la circulación monetaria, así como las tasas de interés y los cambios sobre el exterior, redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil, centralizar las reservas bancarias y fungir como cámara de compensaciones, encargarse del servicio de tesorería del gobierno federal y, en general, con las limitaciones que en la ley analizada se establecían, efectuar operaciones bancarias compatibles con su naturaleza de banco central”.<sup>24</sup>

La asociación forzosa de los bancos de depósito con el Banco de México se estableció en una Ley complementaria publicada el 21 de mayo de 1932, ordenando a éstas entidades a mantener el 5% en efectivo de los depósitos realizados en plazos menores a treinta días.

En la Conferencia Monetaria llevada a cabo en 1933 en Londres, sesenta y seis países del mundo toman la decisión unánime de reivindicar la plata, para así convertirla en el papel monetario por excelencia, para lo cual era necesario incrementar su valor y salvaguardar fluctuaciones del mismo. Así las cosas, en el año de 1935, México, ante las alzas aceleradas del precio de la plata, expide el 26 de abril de 1935 una nueva Ley Monetaria que modificaba la anterior, en la que se establecía la desmonetización de la plata, dándole poder liberatorio ilimitado e inconvertibilidad al billete del Banco de México. Se fijaba como límite para la emisión el doble del valor comercial de la reserva monetaria, ingresando a ella las monedas de plata y ejerciendo el banco sobre ella, facultades de administrador fiduciario. La reforma fue muy criticada por prohibir la exportación y fundición de las monedas de plata, la de obligar a su conversión a las nuevas piezas incluso tratándose de depósitos bancarios, dar efecto retroactivo a la inconvertibilidad de los billetes y el definir a la reserva como un fideicomiso.

El 28 de agosto de 1936, se expide una nueva Ley Orgánica del Banco de México, que sustituyó a la de 1925. En la referida Ley se estableció que el banco quedaba libre de toda nota inflacionista mediante la adopción de reglas estrictas en la emisión de medios de pagos, concediéndose al propio banco, plena disposición de la reserva monetaria, liberando así ciertas limitaciones en la emisión y colocación de sus billetes.

Asimismo, la Ley Orgánica del Banco de México de 1936, estableció que las entidades bancarias que recibían depósitos a la vista, a plazo o ahorro, deberían mantener en el propio Banco de México, un encaje efectivo equivalente al 7% de dichos depósitos. De igual modo, el Banco estaba facultado para variar dicho porcentaje entre el 3% y el 15%, lo que constituyó un medio para el control del circulante.

Por otra parte, en términos de la referida Ley de 1936, el Banco de México estaba facultado para fijar las tasas de interés que cobrarían los bancos a sus clientes. Gracias a

<sup>24</sup> VÁZQUEZ PANDO, *Ob. Cit.* pág. 736.

esta Ley, el propio Banco alcanza su consolidación como banco central y hace de su billete el integrante principal del medio circulante en nuestro país.

Cabe señalar que, en el año de 1937, el Banco de México advirtió la necesidad de que el sistema bancario contara con una institución específicamente destinada al fomento de las exportaciones, promoviendo la creación del Banco Nacional de Comercio Exterior.

Una vez instalado Cárdenas en la Presidencia de la República, optó por una serie de políticas sociales y de obra pública que culminarían con la expropiación petrolera, situación que trajo consigo una expansión del medio circulante, así como un aumento de los precios y una sensible fuga de capitales, disminuyendo la reserva de oro del Banco de México.<sup>25</sup>

La Secretaría de Hacienda y el Banco de México asumirían la responsabilidad de abrir un crédito especial para los bancos Agrícola y Ejidal, financiando así el gasto público por encima de los límites de la Ley. El 18 de marzo de 1938, una vez llevada a cabo la expropiación petrolera, el Banco de México había sido autorizado para retirarse del mercado de cambios, abandonando así el tipo de 3.60 vigente desde 1933. El Gobierno al ver el incremento incesante del circulante, trató de reducirlo a través de la emisión de certificados de la tesorería, sin embargo, ésta medida no funcionó por la imperante necesidad de elevar la producción agrícola y vigorizar la infraestructura que la hiciera posible, así como atender las necesidades energéticas para industrialización.

El Secretario de Hacienda en el año de 1941, exhortó a los productores mexicanos a sustituir con producción nacional, la que no podía venir del extranjero. Posteriormente se habría de encontrar la medida adecuada para contrarrestar las presiones deflacionarias que actuaban sobre la economía mexicana, a través del manejo de la reserva bancaria o depósito legal de las instituciones de crédito.

La Ley Orgánica del Banco de México, expedida 26 de abril 1941, establecía el encaje legal entre el 5 y 20%, sin embargo, ante la notable expansión monetaria, dicho encaje se llegó a fijar hasta en el 50%. En ésta misma Ley, se facultaba al propio banco para fijar y variar las tasas de redescuentos, así como la posibilidad de aplicación de políticas activas y directas en materia monetaria y crediticia.

En el año de 1944, fueron creados en la conferencia de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, siendo el Banco de México el organismo que llevaría las relaciones con ambas instituciones. En ese mismo año, como consecuencia del fin de la Guerra Mundial, las reservas internacionales del país comenzaron a disminuir, además de crearse las necesidades de importación de bienes de capital, intermedios y de consumo, al respecto comenta Manuel Cavazos Lerma "se eliminó la barrera proteccionista y de estímulo que gozaba la economía mexicana y se

---

<sup>25</sup> Cfr. CARRILLO FLORES, Antonio, *Cincuenta Años de Banca Central: Ensayos Conmemorativos*, Selección de Ernesto Fernández Hurtado, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pág. 36.

impuso la necesidad de tomar urgentes medidas para rectificar el serio desequilibrio externo".<sup>26</sup>

Los años de 1946 y 1947 tuvieron como característica el sostenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado, reducción en las reservas internacionales del Banco de México, disminución del circulante, descenso en la actividad económica y desaceleración de la inflación interna. Ya en el año de 1948, a pesar de no estar de acuerdo el Fondo Monetario Internacional con la aceptación de tipos de cambios fluctuantes, México declaró su incapacidad para fijar una nueva paridad con el dólar, sin embargo, el año siguiente, ante la insistencia del referido Fondo, el Gobierno mexicano estuvo de acuerdo con ensayar la nueva paridad de 8.65 pesos por dólar. Durante los dos años siguientes, éste tipo de cambio funcionó de buena forma, alentando la repatriación de los capitales que se habían fugado, fomentó el turismo norteamericano, ayudado además por las consecuencias económicas de la guerra con Corea en 1950.

En el año de 1949, ante una entrada alarmante de divisas, se facultó al Banco de México para elevar el porcentaje de los depósitos de la banca comercial hasta el 100% del crecimiento de sus pasivos, fortaleciendo así el sistema de regulación del crédito. La base monetaria tuvo un gran aumento en 1950 y parte de 1951 por la gran entrada de divisas, derivada de la nueva paridad y el inicio de la guerra de Corea.

Al iniciarse el gobierno de Ruiz Cortines, la situación cambiaria era difícil, añadiendo a esto la recesión norteamericana derivada de la guerra con Corea. Los precios de nuestras materias primas a nivel internacional habían disminuido, la balanza comercial se había deteriorado y los ingresos fiscales se habían reducido de manera sensible.

En el año de 1953, en opinión del Fondo Monetario Internacional, había que ajustar el desequilibrio del sector externo, a través de una política fiscal de mayores ingresos gubernamentales y reduciendo el gasto público. En el mes de abril, comenzó a haber una gran fuga de capitales, se negoció con el Fondo Monetario Internacional el nuevo tipo de cambio, mismo que se fijó en 12.50 pesos por dólar, el 17 de abril de 1954. Contrario a lo pensado, la nueva paridad trajo consigo el aceleramiento de la fuga de capitales y las reservas internacionales del Banco de México se redujeron a cien millones de dólares (el saldo anterior era de doscientos millones).

Señala Carrillo Flores que los reajustes monetarios comprendidos entre los años de 1949 y 1954, corresponden al acomodamiento del valor internacional del peso a las condiciones de la posguerra.<sup>27</sup> La elevación del encaje de la totalidad de las instituciones de crédito, el aumento de los ingresos derivados de las reformas fiscales y la mejoría en los métodos de recaudación, permitieron que durante los dos siguientes sexenios se mantuviera el ritmo de crecimiento económico, con estabilidad de la moneda mexicana.

<sup>26</sup> CAVAZOS LERMA, Manuel, *Cincuenta Años de Banca Central: Ensayos Conmemorativos*, Selección de Ernesto Fernández Hurtado, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pág. 36.

<sup>27</sup> Cfr. CARRILLO FLORES, Antonio, *Ob. Cit.* pág.48.

El periodo comprendido de 1955-1964, se destaca por una política monetaria expansionista, aprovechando la subvaluación del peso, pero para el año de 1964, se llegó a percibir que de continuar con esa tendencia de precios y de balanza de pagos, se hubiera puesto en peligro la estabilidad interna y externa del peso, optando de 1965 a 1971 por una política menos expansionista, reduciendo así la inflación interna.

En el año de 1971, el país se vio afectado por la recesión que se venía manifestando desde finales de 1969 y por el fracaso del sistema monetario de Bretton Woods en agosto de 1971. El gobierno saliente en 1970, no había tomado la precaución de aumentar el gasto público, generando así presiones recesivas internas. Al año siguiente, el Banco de México lanza un proyecto para reactivar la economía que consistía en la construcción de casas para familias de bajos ingresos, utilizando los fondos excedentes que tenía el sistema bancario depositados en el propio Banco. Ante la caída del sistema monetario de Bretton Woods, la desconfianza en el dólar se generalizó, propiciando movimientos especulativos masivos de capitales, México comunicó al Fondo Monetario Internacional la decisión de mantener invariable su tipo de cambio, significando ésta decisión una mayor competitividad de los productos de manufactura nacional frente a los europeos y japoneses en mercados internacionales.

De lo ya expuesto, podemos asentar que hay dos periodos claramente marcados en ésta primera etapa del Banco de México como sociedad anónima: el comprendido de 1925-1954 caracterizado por un sistema financiero incipiente y una economía poca diversificada, derivando en un tipo de cambio ineficaz ante las presiones externas; otro de madurez institucional con elevada estabilidad financiera, de precios y de tipo de cambio ante las presiones externas, comprendido entre los años de 1954 y la primera mitad de los setenta.

Durante el primer semestre de 1981, comienza a debilitarse el precio del petróleo, pero las exportaciones de crudo y sus derivados habían aumentado, lo que requería mayor importación de productos necesarios para la producción del mismo; éstas últimas aumentaban a ritmo más acelerado que las exportaciones, derivando esto en un déficit creciente en la balanza de pagos. Por otra parte, el aumento desmesurado en el gasto público de 1977 a 1981, hacían ya visible una inevitable crisis.

El Gobierno en turno, recurrió a los préstamos extranjeros a corto plazo. El 18 de febrero de 1982, se libera el tipo de cambio, generando que el peso se devaluara hasta en un 67%. En agosto del mismo año, se decide convertir todos los depósitos de moneda extranjera en moneda nacional, además de solicitar una prórroga a la banca comercial extranjera para el pago de los préstamos otorgados. El 1º de septiembre de 1982, el Ejecutivo emite un decreto en el cual se declaraba un control generalizado de cambios y la nacionalización de la banca privada. Los afectados por ésta última medida, la declararon de inmediato como inconstitucional. El régimen bajo el cual se habían establecido las bancas comerciales privadas del país, era el de bancas especializadas autorizadas para realizar operaciones en un solo campo del mercado, pero a partir de una nueva ley que entró en vigor en 1975, se obligó a la fusión de instituciones de banca especializada para establecerse como bancas múltiples.

Las únicas dos instituciones que no fueron nacionalizadas fueron: Citibank y el Banco Obrero. El decreto del Presidente Portillo es visto con buenos ojos por los extranjeros, debido a las deudas que el Gobierno tenía con ellos. A partir de la emisión de dicho documento, las instituciones bancarias comenzaron a operar como sociedades nacionales de crédito, constituyéndose como organismos públicos descentralizados. El Presidente de la República con el fin de legitimar su acción, envió una iniciativa al Congreso de la Unión, el 17 de septiembre de 1982, con el objetivo de modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente su artículo 28. Adicionándole, al efecto, un párrafo quinto, donde quedaría asentado que el servicio público de banca y crédito sería prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que estableciera la correspondiente Ley reglamentaria.

### 1.1.6 El Banco de México como Organismo Descentralizado.

El 1º de diciembre de 1982 tomó posesión del cargo presidencial Miguel De La Madrid Hurtado. El Estado mexicano era propietario de casi la totalidad de las acciones representativas de capital social del Banco de México, por lo que el 7 de diciembre del mismo año, el Presidente envió al Congreso una iniciativa que reformaba, una vez más, el artículo 28 de la Constitución, pero en ésta ocasión su párrafo cuarto, donde se otorgaba una nueva naturaleza jurídica a nuestra banca central, concibiéndolo como un organismo descentralizado del Gobierno Federal. Después de las reformas, el cuarto párrafo señalaba lo siguiente:

*“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere éste precepto: Acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación via satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.”*

La exposición de motivos de la nueva Ley Orgánica señalaba las deficiencias de la antigua, argumentando que bajo el régimen de ella era posible un financiamiento excesivo del Banco, impidiendo así usar los activos internacionales del mismo. La iniciativa de Ley se encaminaba a establecer un uso adecuado del crédito primario, haciendo de éste un instrumento útil para crear las condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad en el poder adquisitivo de nuestra moneda. Para alcanzar esto, se proponía limitar el financiamiento interno del Banco de México, sujetando el monto máximo que durante un ejercicio fiscal pudiera alcanzar, a la suma que fijara anualmente la Junta de Gobierno. Vázquez Pando comenta sobre la nueva Ley Orgánica que “En alguna medida la exposición de motivos implicaba una condena al sistema de la ley anterior, en tanto ésta facilitaba enormemente el que el banco central financiara el déficit gubernamental”.<sup>28</sup>

El 31 de diciembre de 1982, es publicada la reforma a la Ley Orgánica del Banco de México que lo convertía en órgano descentralizado y la Ley Reglamentaria del Servicio

<sup>28</sup> VÁZQUEZ PANDO. *Ob. Cit.* pág. 886.

Público de la Banca, donde se asentaba que el servicio público de banca y crédito sería prestado por instituciones constituidas como sociedades nacionales de crédito. Ésta última Ley regulaba la estructura de las sociedades nacionales de crédito, pero no las actividades bancarias que podía desempeñar; fue hasta el año de 1985 cuando una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca reguló sus funciones.

El 31 de Diciembre de 1984, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Banco de México, misma que reglamentaba los artículos 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y regulaba al organismo descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Banco de México. El artículo primero señalaba que éste Banco era el banco central de la nación, que sus finalidades serían las de emitir moneda, poner en circulación signos monetarios, procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al sistema financiero y, en general, al sano crecimiento de la economía nacional.

Las funciones del Banco quedaron establecidas en el artículo 2º de la Ley Orgánica a que se refiere el párrafo anterior, donde se le encomendaba: regular la emisión y circulación de la moneda; operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regular el servicio de cámara de compensación; prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo; fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente financiera y; participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional que agrupen bancos centrales.

El Banco de México quedaba conformado por una Junta de Gobierno, un Director General y una Comisión de Crédito y Cambios. La Junta de Gobierno se integraba por once miembros propietarios y sus suplentes. Los miembros propietarios eran las Secretarías de Hacienda, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial; el Director General del Banco de México; el subsecretario de Hacienda; los presidentes de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la Comisión Nacional de Valores; el presidente de la Asociación Nacional de Bancos y tres personas de reconocida competencia en materia financiera designadas por el Ejecutivo Federal. La Junta de Gobierno era presidida por el secretario de Hacienda o por el Director General en ausencia de aquél.

La Comisión de Crédito y Cambios la integraban el secretario de Hacienda, los subsecretarios de dicha dependencia que eran miembros propietarios y suplente de la Junta de Gobierno, el Director General y su suplente en la Junta de Gobierno y, el Director General adjunto de la Institución, designado por el titular de la misma. La Comisión era presidida igual que la Junta de Gobierno. El Director General sería designado por el Ejecutivo Federal y para ocupar el cargo se tendría que ser ciudadano mexicano, de reconocida competencia en materia monetaria y haber ocupado un alto cargo en la Secretaría de Hacienda o en instituciones de crédito.

La referida Ley Orgánica del Banco de México, facultaba al propio Banco para fijar los límites del financiamiento que podía otorgar. De igual forma, confirió al banco central la posibilidad de emitir bonos de deuda para fines de regulación monetaria, liberando



también la reserva monetaria de restricciones para ser usada para fines propios. El Banco operó bajo éste régimen durante casi dos sexenios. Ya en el año de 1990, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, expidió un decreto el 27 de junio, en el que se derogaba el párrafo quinto del artículo 28 constitucional. Poco tiempo después es expedida una nueva Ley de Instituciones de Crédito donde se asentaba la posibilidad de que las sociedades privadas que cumplieran con todos los requisitos de la Ley, prestaran el servicio de banca, con lo que se iniciaba el proceso de reprivatización de la banca que terminó en 1992. El monopolio ejercido por el gobierno desde 1982 en materia de servicios bancarios y crediticios, había llegado a su fin.

### **1.1.7 El Banco de México como órgano constitucional autónomo.**

Para el año de 1989 empezó a controlarse y disminuirse la creciente inflación que había vivido nuestro país durante la década de los ochenta, sin embargo, en el año de 1992, se hicieron notar los efectos producidos por la difícil situación financiera, haciendo del peso, una moneda de muy bajo poder adquisitivo, lo que llevó a sustituir la unidad del sistema por una nueva unidad equivalente a mil pesos. La reforma monetaria entró en vigor el 1º de enero de 1993.

En mayo de 1993, el Presidente Carlos Salinas de Gortari presentó ante el congreso una iniciativa en la que proponía reformar los artículos 28 y 73, fracción X y adicionar la fracción XIII bis. del apartado B, del artículo 123 constitucional.

La exposición de motivos de la referida iniciativa, señalaba, entre los principales argumentos para dotar de autonomía al Banco de México, los siguientes: proteger a la sociedad mexicana de los efectos que traía consigo la inflación, procurando la estabilidad del nivel general de precios, requiriendo para ello la reforma del artículo 28 de la Constitución, donde se le dotaría de autonomía y estableciendo que su fin primordial sería procurar el poder adquisitivo de la moneda nacional; dotando de autonomía al Banco de México, se estaría en posibilidad de que éste decidiera sobre el otorgamiento de crédito al Gobierno y en situaciones inflacionarias provocadas por el mismo, podía actuar con políticas de contrapeso ante dicho fenómeno; al fijar como objetivo primordial del banco central la estabilidad de los precios, la política monetaria se tornaría más predecible, facilitando así las decisiones de los participantes en la economía; por otra parte, en la práctica habían bancos centrales dotados de autonomía que generaban en sus países, índices muy bajos de inflación; se facultaba al Banco de México a tener control sobre la determinación y monto de su crédito, estableciendo que ninguna autoridad podía obligar a la Institución Central al financiamiento; los dirigentes del Banco serían designados por el Ejecutivo con la ratificación del senado, quedando la posibilidad de revocarles el puesto por faltas graves en sus cargos.

La reforma al artículo 73 en su fracción X, consistiría en sustituir la frase “servicios de banca y crédito” por la expresión de “servicios financieros”; el Congreso ante las reformas debía expedir la nueva Ley del Banco de México cuyo fin sería reglamentar el artículo 28 constitucional; en lo referente a la relación laboral que guardarían los empleados del Instituto Central con las autoridades del mismo, se establecía una reforma al artículo

123 en la que quedaría asentada que dicho vínculo se regularía bajo la ley reglamentaria del propio artículo 123.<sup>29</sup>

Una vez aprobadas las reformas por el Congreso de la Unión, el decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de Agosto de 1993, quedando el artículo 28 de la Constitución como sigue:

#### ARTICULO 28...

*“... No constituirán monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a los que se refiere este precepto: correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.*

*El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.*

*No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central, en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará el crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de persona cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por falta grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia...”<sup>30</sup>*

Al dotar de autonomía al Banco de México, éste puede velar por el debido cumplimiento de su objetivo prioritario sin injerencia de otros organismos; posee la libertad de decisión en la elección de instrumentos de política monetaria y en el modo en que éstos serán aplicados para la consecución de sus objetivos, los cuales se pueden traducir en fines del Estado. Los órganos a cargo de la administración, acción y que dan movimiento al Banco Central, tienen autonomía frente a los órganos del poder público, por lo que éste no puede intervenir en los actos de administración de la institución; la autonomía del Banco de

<sup>29</sup> Cfr. VÁZQUEZ PANDO, *Ob. Cit.* pág. 896-900.

<sup>30</sup> Cfr. VÁZQUEZ PANDO, *Ob. Cit.* pág. 900-901.



México implica que en el ejercicio de sus funciones, no queda sujeto a las indicaciones del Poder Ejecutivo o del Legislativo sin ser éstas sujetas a previa discusión.

Es así como concluimos con el análisis histórico de la evolución de la banca y el sistema monetario realizado durante éste primer capítulo; iniciado por un recuento de datos de la época colonial, transitando por los difíciles años de la vida independiente envueltos en todo tipo de problemas políticos y los no más alentadores del periodo revolucionario, llegando al esperanzador periodo de inicio de nuestro Banco de México, tras severas discusiones en el seno del Congreso y posteriormente al desarrollo de su primera etapa como Sociedad Anónima hasta 1984, donde es declarado como Organismo Descentralizado tras un periodo de crisis financieras agudas, arribando finalmente a las reformas de 1993, en donde se le concibió como órgano constitucional autónomo.

## CAPÍTULO SEGUNDO CREACIÓN Y MARCO JURÍDICO DEL BANCO DE MÉXICO

### 2.1 Creación del Banco de México como órgano constitucional autónomo

El Banco de México ha tenido diferente naturaleza jurídica desde su creación y hasta nuestros días, fue creado como una sociedad anónima de participación estatal mayoritaria, pasando por un organismo descentralizado y, en la actualidad, es una persona de derecho público con carácter autónomo.

La iniciativa de reforma a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dotar de autonomía a la Banca Central en México, fue presentada el 17 de mayo de 1993 a la Cámara de Diputados, por el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari. La referida iniciativa, fue publicada en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados, el 18 de mayo de 1993, año II, No. 11.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a que se refiere el párrafo que precede, el titular del Ejecutivo, incluyó cuatro puntos fundamentales por virtud de los cuales debía de otorgarse autonomía a la Banca Central:

- 1.- Desde su creación, hasta nuestros días, el Banco de México ha tenido una vocación de autonomía.*
- 2.- Necesidad de restringir el financiamiento que el Banco de México puede otorgar al Gobierno.*
- 3.- El aspecto principal para dotar de Autonomía al Banco de México, consiste en evitar la inflación.*
- 4.- A nivel internacional se está convirtiendo una práctica constante otorgar autonomía a los bancos centrales.*

Por lo que respecta a la vocación histórica de la autonomía del Banco de México, la exposición de motivos en comento, señaló lo siguiente:

*"...Después de largas polémicas, en 1925 se expidió la ley que creó el Banco de México a iniciativa del presidente de la República Plutarco Elías Calles, forjador de grandes instituciones nacionales. En su propuesta, según lo manifestaba en forma reiterada la correspondiente exposición de motivos, se hacía patente el propósito de armonizar el control ordenado por la Constitución con una conveniente autonomía del Banco de México. Al respecto, la referida exposición de motivos señalaba: "Hay efectivamente, en un banco controlado por el Gobierno, el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público.*

*Con el fin de armonizar control con autonomía, la ley estableció un sistema conforme al cual, si bien se daba alguna participación*

*en la institución al sector privado, el control del Gobierno Federal se lograba: dándole mayoría en el capital del banco; confiriendo al Ejecutivo Federal la facultad de nombrar a la mayor parte de los miembros del consejo de administración, y otorgando al Secretario de Hacienda y Crédito Público derecho de veto sobre determinadas resoluciones del citado órgano de Gobierno.*

*La Ley Orgánica del Banco de México de 1936, que sustituyó a la primera, reafirmó el criterio de conferir al banco central amplia autonomía e hizo más severos los requisitos para la emisión de sus billetes...*<sup>31</sup>

En cuanto a la necesidad de restringir el financiamiento que el Banco Central puede otorgar al Gobierno, se estableció lo siguiente:

*"...En este breve repaso histórico, se manifiesta en forma constante la preocupación de moderar de alguna manera el flujo de crédito del banco central. Ello, seguramente por dos razones. Una, que por largo tiempo se ha percibido la existencia de un vínculo entre dicho flujo y la evolución de los precios. Otra, que la laxitud en el control del crédito del instituto central, ha resultado en experiencias inflacionarias por demás amargas. Al respecto, conviene recordar los innumerables males que la inflación ha traído consigo, todavía muy vivos en nuestra memoria..."*<sup>32</sup>

Asimismo, por lo que se refiere a evitar las experiencias inflacionarias, aspecto principal para dotar de autonomía al Banco de México, la exposición de motivos objeto de análisis, señaló lo siguiente:

*...En primer lugar, ese fenómeno causa una redistribución regresiva del ingreso y de la riqueza. Daña más a quien menos tiene. En épocas de inflación, en especial cuando ésta es aguda, los precios tienden a subir con más rapidez que los salarios, como ha sido observado lo mismo en nuestro país que en el resto del mundo. A la vez, la erosión del poder adquisitivo del dinero afecta de manera particularmente severa a las personas de recursos modestos, quienes suelen mantener un alto porcentaje de sus ingresos en billetes y monedas, y usualmente no tienen a su alcance las fórmulas de inversión que les permitan protegerse contra esa erosión. Al ocasionar una injusta transferencia de recursos de unas personas a otras, la inflación tiene perniciosos efectos sobre el tejido social. Por ello, evitar su recurrencia no es*

<sup>31</sup> Exposición de motivos de la reforma a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de agosto de 1993.

<sup>32</sup> Idem.

*nada más un objetivo económico; también es una obligación que mi Gobierno ha contraído con la sociedad.*

*No sólo respecto de la equidad la inflación es por demás indeseable; también lo es por cuanto se refiere al crecimiento económico. No es casual que el periodo de inflación de la década de los ochenta, uno de los más agudos de nuestra historia, haya coincidido con un prolongado estancamiento de la economía...<sup>33</sup>*

En relación con lo expuesto anteriormente, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala la tendencia internacional de dotar de autonomía a los bancos centrales, de la siguiente manera:

*“...Los argumentos expuestos en favor de la autonomía del banco central se ven reforzados por diversos estudios comparativos, llevados a cabo particularmente durante la última década. Sus resultados muestran que los países dotados con bancos centrales autónomos, Alemania, Suiza y Estados Unidos, entre otros, suelen gozar de las tasas de inflación más bajas.*

*No es de sorprender, entonces, que en los últimos años se hayan sumado a los bancos centrales reconocidamente autónomos los de otros países, como Chile y Nueva Zelanda; ni que el otorgamiento de autonomía a estos últimos haya venido acompañado del mandato legal de procurar la estabilidad monetaria...”.*

Visto lo anterior, cabe comentar que, en general, en la referida exposición de motivos se aprecia que los argumentos vertidos para dotar de autonomía a la banca central en México, van encaminados a que, siendo el Gobierno el encargado de fijar los impuestos y de ejercer el gasto público, no resulta lo más conveniente que sea éste quien controle la política monetaria, máxime que ésta puede estar sujeta a las presiones políticas del momento, lo que pudiera derivar que la política monetaria y la económica sean diametralmente opuestas y, consecuentemente, más propicias a presiones inflacionarias.

Finalmente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993, se reformaron los párrafos VI y VII del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de los cuales se consagró la autonomía del Banco de México, estableciéndose, para tales efectos, que el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

---

<sup>33</sup> Idem.

## 2.2 Marco Jurídico del Banco de México

### 2.2.1 Artículo 28 Constitucional, párrafos VI y VII y 123 Apartado “B”, Fracción XIII Bis

En virtud de la reforma constitucional de fecha de 20 de agosto de 1993, por medio de la cual se dotó de autonomía al Banco de México, el texto constitucional del artículo 28, párrafos VI y VII, quedó de la siguiente manera:

Artículo 28 constitucional, párrafo VI:

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

Artículo 28 constitucional, párrafo VII:

*“...No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios así como la intermediación y servicios financieros, contando con las atribuciones necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso, desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones, sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta constitución...”*

La autonomía del Banco de México consagrada en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hace necesaria una mayor coordinación entre las autoridades encargadas de conducir la política económica del gobierno, con el propio Banco de México, quién dirige la política monetaria y los cambios, ya que, no es concebible que, por un lado, el gobierno implemente una política económica que implique un gasto amplio y, por el otro, el Banco Central utilice una política monetaria restrictiva. En este sentido, no debe olvidarse que el fin último del banco central, es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, lo que, necesariamente implica, coordinación con las autoridades encargadas de llevar por buen fin la política económica, a

efecto de que las políticas del gobierno no se opongan a la consecución de la referida finalidad de la banca central<sup>34</sup>.

Por su parte, el artículo 123 Apartado "B", Fracción XIII Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue reformado con el objeto de que las relaciones laborales entre el banco central y sus trabajadores se siguieran rigiendo por lo dispuesto en el referido apartado, ya que en virtud del cambio de naturaleza jurídica del Banco de México a una persona de derecho público con carácter autónomo, ocasionaría que la disposición legal en comento, dejara de serle aplicable.

El referido artículo 123 Apartado "B", fracción XIII Bis Constitucional, quedó de la siguiente manera:

*"...XIII Bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado..."*

### 2.2.2 Ley del Banco de México

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de diciembre de 1993, fue creada la actual Ley del Banco de México, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta importante señalar que es el artículo 1º de la Ley del Banco de México, el que determina la naturaleza jurídica del propio banco, derivada de la reforma constitucional de fecha de 20 de agosto de 1993, por medio de la cual se dotó de autonomía al referido Banco de México, de la siguiente manera:

*"El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."*

Así pues, se establece que el Banco de México será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, dando por sentado con ello que, el referido Banco no forma parte de la Administración Pública Federal ni de ningún otro de los Poderes de la Unión.

En cuanto a la autonomía del Banco de México consagrada en el citado artículo 1º de su Ley, el Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez menciona que era "necesaria esta autonomía del Banco Central para garantizar un comportamiento neutral, desde un punto de

---

<sup>34</sup> ARRIGUNAGA GÓMEZ DEL CAMPO, Javier y otro, *Autonomía del Banco de México y Perspectivas de la Intermediación Financiera*, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, primera edición, México 1994, p. 20.

vista político, de la gestión de los aspectos monetarios, elemento esencial a la hora de perseguir la estabilidad del sistema monetario económico.”<sup>35</sup>

La referida Ley del Banco de México, se encuentra estructurada en siete capítulos de la siguiente manera:

- **CAPÍTULO PRIMERO:** Regula la naturaleza, las finalidades y las funciones del Banco de México.
- **CAPÍTULO SEGUNDO.** Regula lo relativo a la emisión y circulación monetaria.
- **CAPÍTULO TERCERO:** Establece las operaciones del Banco Central.
- **CAPÍTULO CUARTO:** Regula lo concerniente a la reserva internacional y el régimen cambiario.
- **CAPÍTULO QUINTO:** Establece lo relativo a la expedición de normas y las sanciones.
- **CAPÍTULO SEXTO:** Regula el gobierno y la vigilancia del Banco de México.
- **CAPÍTULO SÉPTIMO:** Establece las disposiciones generales.

### 2.2.3 Reglamento Interior del Banco de México

El Reglamento Interior del Banco de México fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 1994. El referido reglamento está compuesto por cinco capítulos de la siguiente manera:

\*CAPITULO PRIMERO. *De la Organización y Competencia.*

En el Capítulo Primero denominado “De la organización y competencia”, se regula la estructura orgánica del Banco de México, los órganos que lo integran, el domicilio del propio Banco para cualquier tipo de notificación, interpelación o requerimiento en los que sea parte, las atribuciones del Secretario de la Junta de Gobierno, así como lo concerniente a los asesores de la propia Junta. Por otra parte, se establecen las unidades administrativas con que cuenta el Gobernador para desempeñar las funciones que le encomienda la Ley del Banco, así como las atribuciones de cada una de dichas unidades administrativas. Adicionalmente, se establece la posibilidad de que tanto la Junta de Gobierno como el Gobernador del Banco Central, puedan constituir comités consultivos integrados por servidores públicos del Banco de México, a efecto de que los auxilien en el ejercicio de sus atribuciones. Asimismo, es importante resaltar que en el capítulo en comento, se señala que corresponde al citado Gobernador del Banco de México, nombrar a las personas encargadas de representar al propio Banco ante las dependencias del gobierno federal, organismos, y órganos colegiados.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Grupos Financieros*, editorial Porrúa, cuarta edición, México 2002, p 113.

<sup>36</sup> Cfr. *Reglamento Interior del Banco de México*, publicado en el DOF el 30 de septiembre de 1994, Capítulo I.

**\*CAPÍTULO SEGUNDO.-** *De la Comisión de Responsabilidades.*

En virtud de que en términos de lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley del Banco de México, el órgano del referido Banco encargado de aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la Comisión de Responsabilidades, éste capítulo regula lo relativo a la estructura, competencia y organización de la citada Comisión de Responsabilidades.<sup>37</sup>

**\*CAPÍTULO TERCERO.-** *De la Contabilidad y los Estados Financieros.*

El capítulo en comento, regula lo relativo al contenido del balance general y los estados de cuenta consolidados mensuales del Banco de México, así como los funcionarios con facultades para suscribir los mismos. Adicionalmente, se establece la obligación que tiene el referido Banco de presentar al auditor externo, los estados financieros de la institución para su revisión y dictaminación.<sup>38</sup>

**\*CAPÍTULO CUARTO.-** *Del Recurso de Reconsideración y del Procedimiento Administrativo de Ejecución.*

El capítulo cuarto establece las unidades administrativas encargadas de conocer, tramitar y resolver los recursos de reconsideración en contra de sanciones impuestas por el Banco de México a los intermediarios financieros por celebrar operaciones pasivas, activas y de servicios que contravengan la Ley del propio Banco, y el recurso previsto en la citada Ley de Banco de México en contra del procedimiento administrativo de ejecución.<sup>39</sup>

**\*CAPÍTULO QUINTO.-** *Disposiciones Generales.*

El capítulo quinto, define términos utilizados en el Reglamento, y regula lo relativo a las ausencias de determinados funcionarios del Banco de México.<sup>40</sup>

**2.2.4 Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1983. La referida Ley, rige las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de las instituciones siguientes: instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional, mismo que actualmente es denominado como Banco Nacional de Ahorro y Servicios Financieros (BANSEFI).

---

<sup>37</sup> Idem. Capítulo II

<sup>38</sup> Idem. Capítulo III

<sup>39</sup> Idem. Capítulo IV

<sup>40</sup> Idem. Capítulo V



Es importante resaltar que el artículo 123 Apartado “B”, Fracción XIII Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue reformado con el objeto de que las relaciones laborales entre el Banco de México y sus trabajadores se siguieran rigiendo por lo dispuesto en el referido apartado, ya que en virtud del cambio de naturaleza jurídica del Banco Central, no le aplicaría la citada disposición.

El artículo 123 Apartado “B”, fracción XIII Bis Constitucional, establece lo siguiente:

*“XIII Bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.”*

### **2.2.5 Acuerdo de Adscripción de la Unidades Administrativas del Banco de México**

El Acuerdo de Adscripción de la Unidades Administrativas de conformidad con lo establecido en los artículo 47, fracción I, de la Ley del Banco de México, y 4º y 8º de su Reglamento Interior, establece aquellas unidades administrativas con las que cuenta el Gobernador del propio Banco para el cumplimiento de sus funciones, así como para el buen funcionamiento del referido Banco Central, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 2002.

A continuación se presenta el Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México, actualizado hasta la última reforma del 8 de julio de 2003<sup>41</sup>. Cabe mencionar que sólo se transcriben las Direcciones Generales, Direcciones y Contraloría:

#### **I. DIRECCION GENERAL DE OPERACIONES DE BANCA CENTRAL**

DIRECCION DE OPERACIONES  
DIRECCION DE ANALISIS Y EVALUACION DE MERCADOS  
DIRECCION DE SISTEMAS OPERATIVOS Y DE PAGOS  
DIRECCION DE TRAMITE OPERATIVO

#### **II. DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION ECONOMICA**

DIRECCION DE ESTUDIOS ECONOMICOS  
DIRECCION DE MEDICION ECONOMICA  
DIRECCION DE ANALISIS MACROECONOMICO  
DIRECCION DE PRECIOS, SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD  
DIRECCION DE SISTEMATIZACION DE INFORMACION ECONOMICA Y SERVICIOS  
DIRECCION DE ASUNTOS INTERNACIONALES

#### **III. DIRECCION GENERAL DE ANALISIS DEL SISTEMA FINANCIERO**

DIRECCION DE ANALISIS DEL SISTEMA FINANCIERO

<sup>41</sup> Cfr. *Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México*, publicado en el DOF el 22 de mayo de 2002.

## DIRECCION DE INFORMACION DEL SISTEMA FINANCIERO

## IV. DIRECCION GENERAL JURÍDICA

DIRECCION DE DISPOSICIONES DE BANCA CENTRAL

DIRECCION JURÍDICA

## V. DIRECCION GENERAL DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS DE FOMENTO

DIRECCION DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS DE FOMENTO

## VI. DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION INTERNA

DIRECCION DE ADMINISTRACION

DIRECCION DE CONTABILIDAD

DIRECCION DE SEGURIDAD

## VII. DIRECCION GENERAL DE EMISION

## VIII. DIRECCION DE RELACIONES EXTERNAS

## IX. DIRECCION DE COORDINACION DE LA INFORMACIÓN

## X. DIRECCION DE SISTEMAS

## XI. CONTRALOR

GERENCIA DE CONTROL

GERENCIA DE NORMATIVIDAD

GERENCIA DE EVALUACION EN TECNOLOGIA DE INFORMACION

GERENCIA DE AUDITORIA

**2.2.6 Normas del Banco de México en materia de Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes Muebles, así como de Servicios**

Las Normas del Banco de México en materia de Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes Muebles, así como de Servicios, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el treinta de octubre de dos mil, en armonía con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece diversos criterios de carácter general a los que deberán sujetarse las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como la contratación de obra.

En relación con lo anterior, la Ley del Banco de México, en su artículo 46, fracciones XI y XII, dispone que la Junta de Gobierno del propio Banco, tiene entre otras facultades, la de expedir normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como la de expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el mencionado Banco de México deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo

tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza.<sup>42</sup>

Por su parte, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de dos mil, en su artículo 1º, establece que las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la constitución, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en dicha Ley, en lo que no se contrapongan a los ordenamientos legales que los rigen, sujetándose a sus propios órganos de control.

Por lo expuesto, la Junta de Gobierno del Banco de México en sesión de fecha veinte de septiembre de dos mil, aprobó las Normas del Banco de México en materia de Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes Muebles, así como de Servicios, mismas que se encuentran estructuradas de la siguiente manera<sup>43</sup>:

#### \*CAPÍTULO I. *Disposiciones Generales.*

Se establece que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público le será aplicable al Banco de México, en todo aquello que no se oponga a su Ley y a las Normas del propio Banco en materia de Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes Muebles, así como de Servicios. Asimismo, se establece la definición de términos utilizados tanto en la referida Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, como en las propias Normas del Banco de México en materia de Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes Muebles, así como de Servicios. Se regulan las disposiciones incompatibles con la autonomía del Banco de México, la responsabilidad de las áreas presupuestales para efectos de determinar los bienes y el tipo de riesgos materia de aseguramiento, la atribución de la Dirección Jurídica del Banco de México para interpretar las Normas que nos ocupan, la emisión por parte de la Junta de Gobierno de los lineamientos referentes a la participación de empresas nacionales en los procedimientos de contratación, así como la planeación, programación y presupuestación a la que el Banco de México se sujetará. Adicionalmente, en el capítulo en comento, se regula la supletoriedad aplicable a lo no previsto por las Normas del Banco de México en materia de Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes Muebles, así como de Servicios, anticipos en materia de contratación de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles, así como de servicios y, finalmente, la preferencia a proveedores nacionales sobre los extranjeros en licitaciones públicas en materia de adquisiciones y de obra inmobiliaria, así como lo relativo a la integración, operación y funciones del Comité de Compras y Enajenación de Bienes Muebles.

#### \*CAPÍTULO II. *Procedimiento de Contratación.*

El segundo capítulo de las Normas del Banco de México en materia de Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes Muebles, así como de Servicios, regula lo

<sup>42</sup> Cfr. *Ley del Banco de México*, publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1993.

<sup>43</sup> Cfr. *Normas del Banco de México en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles así como de servicios*, publicadas en el DOF el 30 de octubre de 2000.

concerniente a la atribución de las áreas presupuestales para determinar, con sujeción a los criterios que emita el Comité de Compras y Enajenación de Bienes Muebles del Banco de México, el carácter nacional o internacional de los procedimientos de contratación. Asimismo, regula el contenido que deberán tener las bases de licitación, así como el procedimiento de presentación, apertura y evaluación de propuestas y fallo. Adicionalmente, se señalan las excepciones a la licitación pública, las adjudicaciones directas en general, adjudicaciones por monto, la contratación en situaciones de emergencia, los bienes de marca determinada, así como el informe que las áreas presupuestales deberán rendir al Contralor del Banco de México, cuando éstas presenten asuntos al referido Comité de Compras y Enajenación de Bienes Muebles.

#### \*CAPÍTULO III. *Contratos.*

En este capítulo, se regulan los incrementos o reducciones del importe de lo contratado, así como el contenido de los contratos y las penas convencionales que se establezcan en los mismos. Asimismo, se establecen las bases, forma y porcentajes a los que deberán sujetarse las garantías a que se refiere el artículo 48 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Finalmente, se norma la terminación y rescisión de los contratos en el caso de que un proveedor incumpla con las obligaciones a su cargo, derivadas de instrumentos jurídicos que tenga celebrados con el Banco de México.

#### \*CAPÍTULO IV. *Disposiciones Finales.*

Finalmente, el capítulo IV establece la obligación de las áreas presupuestales de conservar, en condiciones de operación, los bienes muebles que sean de propiedad del Banco de México, así como los que por cualquier título tenga en su posesión. Asimismo, las referidas áreas presupuestales deberán conservar la documentación relativa a los mencionados bienes. Por otra parte, se establece que la Junta de Gobierno emitirá las políticas y lineamientos adicionales a las normas que nos ocupan, así como que el Contralor del Banco de México, cuando lo estime conveniente, podrá solicitar a la dirección responsable, llevar a cabo las auditorías que considere convenientes a efecto de procurar el debido cumplimiento de las normas y procedimientos institucionales aplicables. Finalmente, se establece la instancia de inconformidad, a la que podrán ocurrir los proveedores, contratistas y adquirentes, en materia de adquisiciones y obra inmobiliaria. Contra la resolución que se dicte en materia de inconformidades, no procederá recurso alguno.

### **2.2.7 Normas del Banco de México en materia de Obra Inmobiliaria y Servicios Relacionados con la Misma**

Al igual que las normas del Banco de México en materia de adquisiciones, las Normas del propio Banco en materia de Obra Inmobiliaria y Servicios Relacionados con la Misma, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el treinta de octubre de dos mil, en armonía con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece diversos criterios de carácter general a los que deberán sujetarse

las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como la contratación de obra.

En relación con lo anterior, la Ley del Banco de México, en su artículo 46. fracciones XI y XII, dispone que la Junta de Gobierno del propio Banco, tiene entre otras facultades, la de expedir normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como la de expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el mencionado Banco de México deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza.

Por su parte, la Ley de Obra Inmobiliaria y Servicios Relacionados con las Mismas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero del dos mil, en su artículo 1º, establece que las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la constitución, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en dicha Ley, en lo que no se contrapongan a los ordenamientos legales que los rigen, sujetándose a sus propios órganos de control.

Por lo expuesto, la Junta de Gobierno del Banco de México en sesión de fecha veinte de septiembre del dos mil, aprobó las Normas del Banco de México en materia de Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes Muebles, así como de Servicios, mismas que se encuentran estructuradas de la siguiente manera:<sup>44</sup>

#### \*CAPÍTULO I. *Disposiciones Generales.*

Se establece que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas le será aplicable al Banco de México, en todo aquello que no se oponga a su Ley y a las Normas del propio Banco en materia de Obra Inmobiliaria y Servicios Relacionados con la Misma, asimismo se establecen definiciones de términos utilizados tanto en la referida Ley Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, como en las propias Normas del Banco de México en materia de Obra Inmobiliaria y Servicios Relacionados con la Misma. Se regulan las disposiciones incompatibles con la autonomía del Banco de México, además se establece la responsabilidad que tiene la Gerencia de Inmuebles del Banco de México para efectos de mantener debidamente asegurada la obra inmobiliaria. Asimismo, se regula la atribución de la Dirección Jurídica del Banco de México para interpretar las Normas en comento, la atribución de la Junta de Gobierno para emitir los lineamientos referentes a la participación de empresas nacionales en los procedimientos de contratación, así como la planeación, programación y presupuestación a la que el Banco de México se sujetará. Adicionalmente, en el capítulo en comento, se regula la supletoriedad aplicable a lo no previsto por las Normas del Banco de México en materia de Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes Muebles, así como de Servicios, los anticipos en materia de contratación de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles, así como de servicios y.

<sup>44</sup>Cfr. *Normas del Banco de México en materia de obra inmobiliaria y servicios relacionados con la misma*, publicadas en el DOF el 30 de octubre de 2000.

finalmente, la preferencia a proveedores nacionales sobre los extranjeros en materia de licitaciones públicas, así como lo relativo a la integración, operación y funciones del Comité de Compras y Enajenación de Bienes Muebles.

*\*CAPÍTULO II. Procedimiento de Contratación.*

El segundo capítulo de las Normas del Banco de México en materia de Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes Muebles, así como de Servicios, regula lo relativo a la atribución de la Gerencia de Inmuebles del Banco de México para determinar, con sujeción a los criterios que emita el Comité de Compras y Enajenación de Bienes Muebles, el carácter nacional o internacional de los procedimientos de contratación, asimismo, regula la difusión de convocatorias, el contenido de las bases de licitación, así como el procedimiento de presentación, apertura y evaluación de propuestas y, adicionalmente, el fallo y su difusión. Por otra parte, se regulan las excepciones a la licitación pública, las adjudicaciones directas en general, las adjudicaciones por monto, la contratación en situaciones de emergencia, así como el informe que la referida Gerencia de Inmuebles deberá rendir al Contralor del Banco de México cuando ésta presente asuntos al mencionado Comité de Compras y Enajenación de Bienes Muebles.

*\*CAPÍTULO III. Contratos.*

En este capítulo, se regula lo relativo al contenido de los contratos y las penas convencionales que se establezcan en los mismos. Asimismo, se establece las bases, forma y porcentajes a los que deberán sujetarse las garantías a que se refiere el artículo 48 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como la facultad de la Gerencia de Inmuebles del Banco de México para formalizar contratos antes de la entrega de dichas garantías, siempre que la validez de los referidos contratos quede condicionada a la entrega de las mencionadas garantías. Adicionalmente, se regula la amortización de anticipos, así como la supervisión de la obra y el ajuste de costos. Finalmente, se regula lo relativo a la suspensión de los trabajos, así como la terminación y rescisión de los contratos en el caso de que un proveedor incumpla con las obligaciones a su cargo, derivadas de instrumentos jurídicos que tenga celebrados con el Banco de México.

*\*CAPÍTULO IV. Disposiciones Finales.*

Finalmente, el capítulo IV establece la obligación de la Gerencia de Inmuebles del Banco de México, de remitir a la Dirección Jurídica del propio Banco, los títulos de propiedad para su inclusión en el catálogo de inmuebles del mencionado Banco de México. Asimismo, se regula la obligación de la referida Gerencia de Inmuebles de conservar en condiciones de operación, los inmuebles que sean de propiedad del Banco de México, así como los que por cualquier título tenga en su posesión. Adicionalmente, se establece que la Junta de Gobierno emitirá las políticas y lineamientos adicionales a las normas que nos ocupan, así como que el Contralor del Banco de México, cuando lo estime conveniente, podrá solicitar a la dirección responsable, llevar a cabo las auditorías que considere convenientes a efecto de verificar que se cumplan las normas y procedimientos

institucionales aplicables. Finalmente, se establece que contra la resolución que se dicte en materia de inconformidades, no procederá recurso alguno.

## 2.3 Ordenamientos Jurídicos Relacionados con el Banco de México

### 2.3.1 Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos

La Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1931. El Presidente de la República en turno, Pascual Ortiz Rubio, fue el encargado de su promulgación.

La referida Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la unidad del sistema monetario mexicano es el peso, y que las únicas monedas circulantes serán los billetes emitidos por el Banco de México, las monedas metálicas de diferentes denominaciones, así como las monedas conmemorativas de acontecimientos de importancia nacional, acuñadas en platino, oro, plata o metales industriales. Asimismo, la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, señala que también formarán parte del sistema monetario mexicano, las monedas metálicas acuñadas en oro y plata, mismas que gozarán de curso legal por el equivalente en pesos de su cotización diaria, la que será determinada diariamente por el Banco de México con base en el precio internacional del metal fino contenido en ellas. Cabe mencionar que dichas monedas, no tendrán valor nominal y tendrán poder liberatorio ilimitado en cuanto al número de piezas a entregar en un mismo pago, exclusivamente en obligaciones en las que el deudor demuestre que recibió del acreedor precisamente éste tipo de monedas.<sup>45</sup>

Según lo dispone la Ley materia de análisis, los billetes del Banco de México tienen poder liberatorio ilimitado y las monedas metálicas con valor nominal, tendrán poder liberatorio limitado a cien piezas de cada denominación en un mismo pago. Sin embargo, cuando se trate del pago de toda clase de impuestos, servicios o derechos, las oficinas públicas de la Federación, de los Estados y de los Municipios, estarán obligadas a recibir las monedas metálicas con valor nominal sin limitación alguna.

En cuanto a la emisión de moneda, la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos establece que la emisión de billetes del Banco de México deberá ajustarse precisamente a lo estipulado en ella y a lo que establezca el acta constitutiva del referido Banco de México, esto es, a la Ley del Banco de México. Asimismo, se establece que corresponderá privativamente al mencionado Instituto Central ordenar la acuñación de monedas, según lo exijan las necesidades monetarias de la República, a quienes previamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haya autorizado para tales efectos.

Por lo que se refiere a la Reserva Monetaria, se establecen los diversos conceptos que la conforman, así como que la misma será destinada exclusivamente a sostener el valor de la moneda nacional, y a regular su circulación y los cambios sobre el exterior.

<sup>45</sup> Cfr. Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 27 de julio de 1931.



La Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, contiene diversas disposiciones normativas cuyo objetivo primordial es procurar la seguridad en la circulación monetaria, estableciéndose al efecto, una serie de prohibiciones y sanciones para las personas que imiten, produzcan, o fabriquen monedas metálicas o billetes nacionales o extranjeros. Cabe mencionar que la sanciones previstas por la referida Ley, se aplicarán sin perjuicio de los delitos que pudiesen configurarse de conformidad con el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

Finalmente, tomando en consideración las necesidades del público y la duración y costo de los materiales, el Banco de México podrá sustituir los billetes que forman parte de nuestro sistema monetario por otros nuevos o dejar de emitir los de cierta denominación.

### 2.3.2 Ley de la Casa de Moneda de México

La Ley de la Casa de Moneda de México, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1986, y promulgada por el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado.

La casa de Moneda de México es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto principal es la acuñación de moneda de curso legal del país. La referida Casa de Moneda, tiene su domicilio en el Distrito Federal y podrá operar con plantas y oficinas en otros lugares de la República.

La acuñación de moneda que lleve a cabo la Casa de Moneda de México, se realizará de conformidad con las características y denominaciones que establezcan los decretos del Congreso de la Unión y las órdenes de acuñación del Banco de México, en los términos de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley del propio Banco de México.<sup>46</sup>

Los órganos de gobierno y de vigilancia de la Casa de Moneda de México, corresponden a la Junta de Gobierno y al Director General. La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros propietarios, el primero de ellos será el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los demás serán designados, dos de ellos, por la propia Secretaría y, los dos restantes, por el Banco de México. Cabe mencionar que por cada miembro propietario de la Junta de Gobierno, habrá un suplente que lo sustituya en caso de ausencia.

Adicionalmente, la Casa de Moneda de México tendrá un Comité Técnico integrado por tres miembros designados, uno por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otro

<sup>46</sup> Cfr. *Ley de la Casa de Moneda de México*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1986.



por el Banco de México, siendo el tercero de ellos el Director General del Organismo. Por cada uno de los miembros se designará un suplente.

Por último, es importante resaltar que las relaciones de trabajo entre la Casa de Moneda de México y sus trabajadores, se regirán por el apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria.

### 2.3.3 Ley de Instituciones de Crédito.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990 y promulgada por el entonces Presidente de la República en turno Carlos Salinas de Gortari.

El objeto de la Ley de Instituciones de Crédito, es regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones de las mismas, así como su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.

En términos de lo dispuesto por el artículo 3 de la referida Ley de Instituciones de Crédito, el Banco de México forma parte del Sistema Bancario Mexicano y cuenta con diversas facultades que la citada Ley le confiere.

Sobre éste particular, la Ley de Instituciones de Crédito le otorga a nuestro Instituto Central facultades que se circunscriben a la emisión de opiniones que no son de carácter obligatorio para la autoridad que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas concretas, esto es, se trata de actos sin fuerza vinculativa, que por sí mismos no están en aptitud de causar perjuicio a algunos de los gobernados (arts. 7º, 8º, 27 y 27 bis, 28, 45-C, 46, fracc, XXVII, 76, 87 y 96 ).<sup>47</sup>

Asimismo, la mencionada Ley establece otras facultades del Banco de México, entre las que se encuentran determinar conforme a la Ley del propio Banco, las características de las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos, u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las operaciones con oro, plata y divisas (art. 48).

Adicionalmente, la referida Ley de Instituciones de Crédito establece otras atribuciones para el Banco Central, como lo son el determinar, mediante reglas de carácter general, la formalización, prórrogas y plazos de los reportos que celebren las instituciones de crédito; autorizar la emisión de obligaciones subordinadas; emitir reglas de carácter general respecto a las operaciones con valores que realicen las instituciones de crédito, en cumplimiento de contratos de fideicomiso, mandato, comisión y de administración; emitir disposiciones generales conforme a las que las instituciones de crédito puedan realizar reportos y préstamos de valores por cuenta de terceros, sin intermediación de casas de

<sup>47</sup> Cfr. RUIZ TORRES, Humberto Enrique, *Derecho Bancario*, editorial Oxford, primera edición, México 2003, p. 102.

bolsa; descontar cartera de las instituciones; solicitar información y documentos, en el ámbito de su competencia, a las instituciones de crédito; emitir disposiciones respecto de las operaciones de las sociedades financieras de objeto limitado; cargar, en la cuenta de las instituciones de crédito, el importe de las multas impuestas por la Comisión Nacional Bancaria de Valores, que no admitan medio de defensa alguno.<sup>48</sup>

#### **2.3.4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, fue promulgada por el actual Presidente de la República, Vicente Fox Quezada, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002. De conformidad con el artículo 1º de la referida Ley, ésta tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público.
- Las obligaciones en el servicio público.
- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.
- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar las sanciones.
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Son sujetos de la referida Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos.

El primer párrafo del artículo 108 constitucional menciona como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral.

Las autoridades facultadas para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el ámbito de sus competencias son:

- Las Cámaras de Senadores y Diputados del congreso de la Unión
- La suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal
- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública)
- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- Los tribunales de trabajo y agrarios
- El Instituto Federal Electoral
- La Auditoría Superior de la Federación
- La Comisión Nacional de Derechos Humanos

<sup>48</sup> Idem. p. 103.

- **El Banco de México**
- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes

El principio establecido en la función pública, según lo establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es en el sentido de que los sujetos de la referida Ley, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, deberán sujetarse a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Derivado de lo anterior, la responsabilidad administrativa se origina cuando los servidores públicos realizan actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8º, indica las obligaciones de todo servidor público, cuyo incumplimiento puede ser objeto de responsabilidad administrativa.<sup>49</sup>

Las sanciones que se pueden aplicar a un servidor público del Banco de México, por incurrir en alguna falta administrativa, de conformidad con el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pueden consistir en:

- Amonestación privada o pública;
- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- Destitución del puesto;
- Sanción económica, e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos deroga los Títulos Primero, en lo que se refiere a la materia de las responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Asimismo, en términos del artículo noveno transitorio de la referida Ley, las menciones que en otras leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas o administrativas de carácter federal se hagan de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos o en particular a alguno de sus preceptos, se entenderán referidas a ésta Ley o a los artículos de dicho ordenamiento legal cuyo contenido coincida con los de la Ley que se deroga.

Sobre el particular, el artículo 61, fracción I, de la Ley del Banco de México, establece que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será

<sup>49</sup> Cfr. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002.

aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno, salvo lo tocante al juicio político, así como al personal del Banco de México. Le compete a la Comisión de Responsabilidades del Banco de México, proveer a la estricta observancia de la citada ley, y la referida Comisión esta integrada por un miembro de la Junta de Gobierno y por los titulares de las áreas Jurídicas y de la Contraloría del Banco de México.<sup>50</sup>

Por lo que respecta a las infracciones cometidas por miembros de la Junta de Gobierno o por funcionarios que ocupen puestos comprendidos en los tres niveles más altos del personal ( Director General, Director y Gerente), será la Junta de Gobierno quién determine la responsabilidad que resulte e imponga las sanciones correspondientes, a cuyo efecto la Comisión de Responsabilidades le turnará el expediente respectivo.

De lo anterior, podemos concluir que en el Banco de México, tratándose de responsabilidades administrativas, debe aplicarse al Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y, en el caso de responsabilidades de carácter político para los miembros de la Junta de Gobierno, se aplicará la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### **2.3.5 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

La referida Ley, tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal. En esta tesitura, el principio que recoge la Ley en comento es en el sentido de que toda la información gubernamental es de carácter público y toda persona debe tener acceso a la misma, salvo las excepciones que la propia Ley establece.<sup>51</sup>

Derivado de lo anterior, la Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, le es aplicable al Banco de México, quién a efecto de establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, expidió el Reglamento del Banco de México Relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 2003.

Los objetivos que se señalan en la referida Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, son los que se transcriben a continuación:

- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.

<sup>50</sup> *Ley del Banco de México*, publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1993.

<sup>51</sup> Cfr. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el DOF el 11 de junio de 2002.

- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.
- Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos.
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y plena vigencia del Estado de derecho.

En el Capítulo III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se regula lo relativo a la información que se considera con el carácter de reservada y confidencial, estableciéndose al efecto los criterios que se deben atender para que dicha información pueda ser clasificada con ese carácter.

Es importante mencionar que la Ley materia de análisis, contiene una regulación en cuanto a la protección de los datos personales de los sujetos a quienes pertenecen, a efecto de que sólo los interesados o sus representantes puedan solicitar a los sujetos obligados los referidos datos personales que obren en sus sistemas de datos. El principio que impera en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en cuanto a los datos personales, es en el sentido de éstos no podrán ser difundidos, distribuidos o comercializados, salvo que haya mediado el consentimiento expreso de los individuos a que haga referencia la información.

En términos generales, el procedimiento de acceso a la información pública gubernamental, se inicia con un escrito de solicitud de la información de que se trate, teniendo que recaer a dicha solicitud, dentro de los veinte días hábiles siguientes, la respuesta por parte de los sujetos obligados en donde se resuelva sobre la petición del particular. Contra las respuestas de los sujetos obligados, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevé un medio de impugnación que es el recurso de revisión, mismo que deberá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación.

Transcurrido un año de que el Instituto expidió una resolución que confirme la decisión de un Comité de negativa de acceso a la información, el particular afectado podrá solicitar ante el mismo Instituto que reconsidere la resolución. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud y resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles.

La Junta de Gobierno del Banco de México, con fundamento en lo previsto por el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, expidió el Reglamento del Banco de México Relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 2003.

En términos del Reglamento a que se refiere el párrafo anterior, el recurso de revisión y la reconsideración previstos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se tramitarán ante la Gerencia de Normatividad del Banco de México, quien en la substanciación y resolución de dichos procedimientos aplicará supletoriamente, las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, en cuanto no se oponga a lo establecido en el Reglamento en comento.

### 2.3.6 Ley de Protección al Ahorro Bancario

La Ley de Protección al Ahorro Bancario, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999. Ésta Ley, crea al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), quien sustituyó al antes conocido Fondo de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA).

La Ley en comento, tiene por objeto establecer un sistema de protección al ahorro bancario en favor del público ahorrador en los términos y con las limitantes que la misma determina, asimismo regula los apoyos financieros que se otorgán a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del referido público ahorrador, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento del Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

El sistema de protección al ahorro bancario a que se refiere el párrafo anterior, será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

Las instituciones de banca múltiple están obligadas a pagar al Instituto de Protección al Ahorro Bancario, las cuotas ordinarias y extraordinarias que establezca la Junta de Gobierno de dicho órgano, en los términos y condiciones dispuestos en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, con el propósito de que el referido Instituto pueda cumplir con el objeto que le establece la Ley materia de análisis.

El Banco de México cargará mensualmente a las cuentas que lleva a las Instituciones, el importe de las cuotas que a éstas corresponda pagar, en las fechas en que tales pagos deban efectuarse. Las cantidades así cargadas serán abonadas simultáneamente al Instituto, depositándose íntegramente en una cuenta concentradora que el propio Banco de México llevará al Instituto.<sup>52</sup>

Cabe comentar que los recursos a que se refiere el párrafo precedente, deberán invertirse, en tanto el Instituto de Protección al Ahorro Bancario dispone de ellos para el cumplimiento del objeto que le encomienda la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en valores gubernamentales de amplia liquidez o en depósitos en el Banco de México.

El objeto que debe cumplir el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, es en el sentido de proporcionar a las instituciones de banca múltiple, en beneficio de los intereses

<sup>52</sup> Cfr. *Ley de Protección al Ahorro Bancario*, publicada en el DOF el 19 de enero de 1999.

del público ahorrador, un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del citado Instituto de Protección al Ahorro Bancario, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, a cargo de dichas Instituciones.

Las obligaciones que son garantizadas por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, son los depósitos bancarios de dinero a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo o con previo aviso, así como los préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.

El patrimonio del Instituto de Protección al Ahorro Bancario se forma por los siguientes conceptos:

- Las cuotas que cubran las instituciones de banca múltiple.
- Los productos, rendimientos y otros bienes derivados de las operaciones que realice.
- Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que obtenga de sus inversiones.
- Los recursos provenientes de financiamientos.
- Los bienes muebles e inmuebles que adquiera para el cumplimiento de su objeto
- En su caso, los recursos que reciba por concepto del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como por instrumentar y administrar programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.
- Los demás derechos y obligaciones que el Instituto de Protección al Ahorro Bancario reciba, adquiera o contraiga, por cualquier título legal, conforme a lo previsto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Finalmente, el gobierno y la administración del Instituto de Protección al Ahorro Bancario están a cargo de la Junta de Gobierno y del Secretario Ejecutivo, respectivamente. La junta de gobierno se integra por siete vocales: el secretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y cuatro vocales designados por el Ejecutivo federal, aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

### 2.3.5 Otros ordenamientos jurídicos relacionados con el Banco de México

A continuación se mencionan otros ordenamientos jurídicos relacionados con el Banco de México.

- **Ley de Sistemas de Pagos**

La Ley de Sistemas de Pagos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2002, y promulgada por el actual Presidente de la república Vicente Fox Quesada.

La referida Ley de Sistemas de Pagos, tiene por objeto propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos que la propia Ley señala, al establecer, para los efectos previstos en dicho ordenamiento, el carácter definitivo e irrevocable de las órdenes de transferencia y de la compensación y liquidación derivados de éstas, que se procesen a través de dichos sistemas, incluyendo los relacionados con operaciones con valores.

Asimismo, la Ley de Sistemas de Pagos en comento, es aplicable a las garantías y demás actos que los participantes en los sistemas de pagos previstos en ella, otorguen o celebren para el debido cumplimiento de las obligaciones de pago que se generen por las órdenes de transferencia que se cursen a través de dichos sistemas.

La Ley materia de análisis, es aplicable a las operaciones con valores que celebre el Banco de México, así como en aquellas en las que el propio Banco otorgue crédito al Gobierno Federal, a las Instituciones de Crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

Esta Ley, revierte particular importancia respecto a dos de las finalidades del Banco de México previstas en el artículo 2º de su Ley, que son promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Lo anterior, en razón de que la citada Ley de Sistemas de Pagos, otorga al Instituto Central diversas facultades tendientes a propiciar los usos y sanas prácticas de los sistemas de transferencia de fondos, así como funciones de supervisión y vigilancia de los administradores de dichos sistemas, a fin de procurar su correcto desempeño, contribuyendo, con ello, al sano desarrollo del sistema financiero mexicano.<sup>53</sup>

Para tales efectos, el Banco de México podrá sancionar con la imposición de multas a los administradores de los sistemas de pagos que presenten irregularidades en los sistemas de que se trate, cuando las deficiencias detectadas puedan afectar su correcto funcionamiento, poner en riesgo la seguridad de las órdenes de transferencia o impliquen incumplimientos continuos o reiterados a la Ley de Sistemas de Pagos o a las disposiciones emitidas por el Banco de México. Previo a la imposición de las referidas multas, el Banco de México deberá seguir el procedimiento correspondiente.

---

<sup>53</sup> Cfr. *Ley de Sistemas de Pagos*, publicada en el DOF el 12 de diciembre de 2002.



- **Ley del Mercado de Valores**

La actual Ley del Mercado de Valores fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1975, y en vigor al día siguiente de su publicación.

La referida Ley del Mercado de Valores, abrogó al reglamento del Decreto que creó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de 2 de julio de 1946, el Reglamento interior de la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de 27 de mayo de 1946, el Reglamento Especial para el Ofrecimiento al Público de Valores no Registrados en Bolsa, de 15 de enero de 1947 y la Ley de la Comisión nacional Bancaria y de Valores de 30 de diciembre de 1953.

La Ley del Mercado de Valores, regula al Registro Nacional de Valores, estableciendo al efecto su composición, la obligación de inscribirse en él, los títulos que son materia de inscripción, los requisitos que se deben cumplir para mantener y obtener la inscripción, los motivos para la suspensión y cancelación de registros, así como el manejo de la información catalogada como privilegiada.

Asimismo, la referida Ley, contiene disposiciones dirigidas a las casas de bolsa y a los intermediarios bursátiles, por ejemplo la manera de obtener precisamente esa calidad mediante la inscripción en el Registro Nacional de Valores, las actividades que están facultados para realizar y las obligaciones que nacen de las mismas, así como la facultad con que cuenta la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para dictar disposiciones de carácter general en materia de vigilancia y funcionamiento de los referidos intermediarios financieros.

En cuanto a las bolsas de valores, prevé su establecimiento, objeto de las mismas, así como la regulación en cuanto a la concesión de la que son objeto. Asimismo, regula lo referente a las instituciones para el depósito de valores, en lo que respecta a su objeto, integración, etc. Adicionalmente, se establecen las facultades con que cuenta tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la Contraloría General de la Federación.

Por otra parte, en la Ley del Mercado de Valores, se contienen procedimientos para proteger los intereses del público inversionista, como lo son el procedimiento conciliatorio y arbitral.

Cabe destacar que la referida Ley del Mercado de Valores, obliga a las casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, instituciones para el depósito de valores, instituciones calificadoras de valores, sociedades de inversión, y sociedades operadoras de sociedades de inversión, a llevar un sistema de contabilidad, así como registros por medio de sistemas automatizados.

La Ley del Mercado de Valores, contiene diversas facultades propias del Banco de México, que se circunscriben a la emisión de opiniones que no son de observancia obligatoria para la autoridad que las solicita. Dichas facultades se establecen en los

siguientes artículos: arts. 18, 22 fracc. IV, inciso c), 22 Bis fracc. II, 22 Bis-2, 27 Bis, 30, 38 fracc. II, 57 Bis, 86, 87 fracc. II, 89 Bis-12, 106.<sup>54</sup>

Asimismo, la referida Ley, establece otras atribuciones del Banco de México como son: emitir disposiciones de carácter general dirigidas a las casas de bolsa y especialistas bursátiles; dictar, en forma conjunta con la Comisión Nacional Bancaria de Valores, las disposiciones de carácter general respecto a las operaciones financieras conocidas como derivadas que realicen los especialistas bursátiles; determinar los porcentajes máximos respecto de las operaciones con valores, por cuenta propia y ajena, que las instituciones de crédito puedan celebrar con una misma casa de bolsa; vetar las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria y de valores que afecten el mercado de títulos de renta fija emitidos o garantizados por instituciones de crédito, o bien, que influyan sobre el mercado de cambios; autorizar, en forma conjunta con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el reglamento interior y sus modificaciones de las instituciones para el depósito de valores y de las contrapartes centrales; dictar disposiciones de carácter general conforme a las cuales las contrapartes centrales puedan contratar crédito y préstamos para la consecución de su objeto social, así como solicitar la declaratoria de concurso mercantil de dichas instituciones.<sup>55</sup>

- **Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito**

Esta Ley fue promulgada por el Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, regula la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito y las actividades que se reputen en la misma como auxiliares del crédito.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, contiene diversas facultades propias del Banco de México, que se circunscriben a la emisión de opiniones que no son de observancia obligatoria para la autoridad que las solicita. Dichas facultades se establecen en los siguientes artículos: 5°, 8°, 11 fracc. XI, 13, 16-A, 22-A, 24 fracc. XII, 37-B, 40 fracc. XVII, 43-A, 45-A fracc. X, 45-O, 45 Bis-3, 51, 69, 81, 84-A, 87.<sup>56</sup>

Asimismo, la referida Ley, establece las siguientes atribuciones del Banco de México: fungir como depositario del capital y reservas de capital de los almacenes generales de depósito; dictar disposiciones de carácter general dirigidas a los almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y a las empresas de factoraje financiero, respecto a las operaciones de divisas relacionadas con financiamientos o contratos que celebren en moneda extranjera, o bien, cuando se trate de operaciones en el extranjero vinculadas a su objeto social; expedir las reglas de carácter general que fijen los límites y condiciones de los préstamos y créditos que obtengan las arrendadoras financieras y las

<sup>54</sup> Cfr. *Ley del Mercado de Valores*, publicada en el DOF el 2 de enero de 1975

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> Cfr. *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*, publicada en el DOF el 14 de enero de 1985.

empresas de factoraje financiero de las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior destinados a la realización de las operaciones que le están permitidas por la Ley en comento, así como para cubrir necesidades relacionadas con su objeto social; emitir las disposiciones y limitaciones a las que se sujetarán los contratos de factoraje financiero; solicitar información, que en el ámbito de su competencia le corresponda, a las organizaciones auxiliares del crédito y a las casas de cambio; emitir reglas conforme a las cuales las organizaciones auxiliares del crédito, puedan realizar operaciones activas con personas físicas o morales con residencia o domicilio en el extranjero, en virtud de las cuales puedan contraer responsabilidades directas o contingentes a favor de dichas personas; autorizar, mediante disposiciones de carácter general, operaciones que puedan realizar las casas de cambio; emitir disposiciones de carácter general dirigidas a las casas de cambio, que establezcan las condiciones a las que deberán sujetarse las operaciones con divisas y metales preciosos, así como los límites de las operaciones que las referidas casas de cambio puedan realizar en función de su capital contable; solicitar a las casas de cambio la información sobre sus posiciones de divisas y, en su caso, ordenarles la transferencia de sus activos en esos efectos, que excedan de sus obligaciones en los mismos; ordenar la suspensión temporal de las operaciones de las casa de cambio, cuando la situación del mercado lo haga necesario o cuando infrinjan las disposiciones dictadas por el propio Banco Central.<sup>57</sup>

- **Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

La Ley de la Comisión Nacional bancaria y de Valores fue promulgada por el Presidente de la República en turno Ernesto Zedillo Ponce de León, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995.

Esta Ley, crea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas.

El objeto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es supervisar y regular 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.

En términos de la presente Ley, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, deberá informar al Banco de México sobre la liquidez y solvencia de las entidades.

- **Ley de Sociedades de Inversión**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001, y promulgada por el actual Presidente de la República Vicente Fox Quesada.

---

<sup>57</sup> Idem.

La Ley de Sociedades de Inversión es de interés público y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las sociedades de inversión, la intermediación de sus acciones en el mercado de valores, así como los servicios que deberán contratar para el correcto desempeño de sus actividades.

En términos de lo dispuesto por el artículo 1º de la referida Ley de Sociedades de Inversión, las autoridades deberán procurar el fomento de las sociedades de inversión, su desarrollo equilibrado y el establecimiento de condiciones tendientes a la consecución de los siguientes objetivos:

1. El fortalecimiento y descentralización del mercado de valores
2. El acceso del pequeño y mediano inversionista a dicho mercado
3. La diversificación del capital
4. La contribución al financiamiento de la actividad productiva del país
5. La protección de los intereses del público inversionista.

La Ley de Sociedades de Inversión establece que el Banco de México, mediante disposiciones de carácter general, establecerá las condiciones a las que habrán de sujetarse las sociedades de inversión en la realización de operaciones de reporto, préstamo de valores, préstamos y créditos, emisión de valores y la celebración de operaciones conocidas como derivadas y con moneda extranjera. Así mismo, la referida Ley establece que en el caso de que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores pretenda incorporar en el régimen de inversión de las sociedades de inversión la celebración de las referidas operaciones conocidas como derivadas o con moneda extranjera, deberá obtener la opinión favorable del Banco de México.<sup>58</sup>

#### • Ley para Regular las Agrupaciones Financieras

La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras fue promulgada por el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

Esta Ley, tiene por objeto regular las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros, establecer los términos bajo los cuales habrán de operar, así como la protección de los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de dichos grupos.

La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, contiene diversas facultades propias del Banco de México, que se circunscriben a la emisión de opiniones que no son de observancia obligatoria para la autoridad que las solicita. Dichas facultades se establecen en los siguientes artículos: 6º, 10, 11, 12, 17, 27-B, 2-D, 31, 36.

Adicionalmente, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, establece que el Banco de México podrá, en el ámbito de su respectiva competencia, solicitar la información que considere pertinente a las controladoras de grupos financieros.

<sup>58</sup>Cfr. *Ley de Sociedades de Inversión*, publicada en el DOF el 4 de junio de 2001.

- **Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros**

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros fue publicada en el Diario Oficial de la federación el 18 de enero de 1999, y promulgada por el Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León.

La referida Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).

### CAPÍTULO 3.

#### FINALIDADES, OBJETIVO PRIORITARIO, FUNCIONES Y OPERACIONES DEL BANCO DE MÉXICO

##### 3.1 Finalidades y objetivo prioritario del Banco de México

En el presente capítulo se analizan las finalidades, objetivo prioritario, funciones y operaciones del Banco de México, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley del propio Banco.

##### 3.1.1 Proveer a la economía del país de moneda nacional

###### Moneda y dinero

Según el Diccionario de Lengua Española editado por la Real Academia Española, la moneda es la pieza de oro, plata, cobre u otro metal, regularmente en forma de disco y acuñada con los distintivos elegidos por la autoridad emisora para acreditar su legitimidad y valor, y, por extensión, billete o papel de curso legal.<sup>59</sup>

La moneda también es concebida como todo signo representativo del precio de las cosas para hacer efectivos los contratos y los cambios.<sup>60</sup>

En este sentido, la moneda es todo aquello que cumple con las siguientes funciones:

- Bien o instrumento representativo generalmente aceptado como medio de cambio en pago de deudas, o como reemplazo del trueque en especie.
- Unidad abstracta de cuenta, para la medición de los valores de bienes, servicios, precios, deudas y de contabilidades de haberes financieros.
- Reserva de depósito de valor, de capacidad adquisitiva o de ahorro, de parte de un ingreso que es retirado del consumo inmediato para un uso futuro.<sup>61</sup>

Medio de cambio. La moneda es considerada como medio de cambio, debido a que es el instrumento para intercambiar toda clase de bienes, servicios, impuestos y deudas entre las personas.

Unidad de cuenta. La moneda sirve como unidad abstracta de cuenta, cuando es utilizada de referencia para medir los valores de los bienes, servicios, precios, deudas, etc.

<sup>59</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, vigésimo segunda edición, Página web de la Real Academia Española [www.rae.es/](http://www.rae.es/)

<sup>60</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México 1998, tomo correspondiente a las letras I-O, p. 2150.

<sup>61</sup> *Idem*, p. 2150.

**Depósito de valor.** Como depósito de valor, cuando es utilizada como medio de cambio a través del paso del tiempo. Un ejemplo de lo anterior se da cuando las personas en lugar de gastar sus ingresos, los destinan al ahorro, depositándolos en un institución bancaria para ser utilizados en el futuro como medios de cambio.

A decir de Francisco Borja Martínez, “la moneda fue creada de manera espontánea por la sociedad para facilitar el intercambio de bienes y superar las limitaciones del trueque”.<sup>62</sup>

En la legislación mexicana son utilizados indistintamente los términos dinero y moneda, sin embargo, es importante apuntar que el dinero es la expresión numérica de unidades abstractas, en tanto que la moneda es un bien existente en el tráfico. En otras palabras el dinero es el concepto abstracto y la moneda es la concreción de dicho concepto.

Para el tratadista Ernesto Ramírez Solano, existen tres tipos de dinero:

- El dinero mercancía;
- El dinero signo; y
- El dinero pagaré.<sup>63</sup>

El dinero mercancía se puede emplear como medio de cambio y como una mercancía ordinaria que se consume y se comercia, es decir, tiene una doble función. Este tipo de dinero, en ambos casos alcanza el mismo valor.

Por su parte el dinero signo, es aquel cuyo valor como dinero es muy superior al valor del material del que está hecho, tal es el caso del billete y la moneda fraccionaria. El billete o papel moneda, tiene denominaciones que no corresponden con el valor del papel impreso del que está elaborado, ya que las referidas denominaciones son mucho más elevadas que el valor de su material. El dinero signo, es aceptado como medio de cambio, en primer término por la confianza generalizada de la sociedad y, posteriormente, por un mandato de la Ley correspondiente que le confiere curso legal.

Finalmente, la tercera clase de dinero es el dinero pagaré, y es el que representa la mayor parte del dinero en las economías modernas. Este tipo de dinero se puede identificar como aquel en el que una institución generalmente de crédito, tiene la calidad de deudora para con los depositarios del numerario.

### **Finalidad del Banco de México**

La emisión de billetes y de moneda metálica, es de las primeras funciones que desempeñaron los bancos centrales desde su origen y que en la actualidad siguen desempeñando. El monopolio ejercido por el banco central en la referida emisión.

<sup>62</sup> BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *Derecho Monetario*, ed. McGraw-Hill, México 1998, p.1.

<sup>63</sup> RAMÍREZ SOLANO, Ernesto, *Moneda, Banca y Mercados Financieros*, ed. Pearson Educación, México 2001, p. 22.

representa la posibilidad de uniformar la circulación de billetes y monedas metálicas, lo que, evidentemente, trae aparejada una comodidad para el público y, adicionalmente, implica que el banco central pueda controlar las expansiones excesivas del crédito por parte de los bancos comerciales, ya que al ser el Instituto Central el único emisor, tiene la posibilidad de moderar sus operaciones mediante el control de la emisión de circulante. Asimismo, es necesario que la emisión de circulante sea moderada por el banco central en la medida en que las necesidades de la sociedad lo demanden.

El Banco de México es el único facultado privativamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley del propio Banco, para emitir billetes y ordenar la acuñación de la moneda metálica, así como para poner en circulación ambos signos por medio de las operaciones que su propia Ley le señala en el artículo 7.

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo VII, establece lo siguiente:

*“No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes...”*

A este respecto, el artículo 2 de la Ley del Banco de México a la letra dice:

*“El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional...”*

Por su parte, el artículo 4 de la referida Ley del Banco de México, señala que:

*“Corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como poner ambos signos en circulación.....”*

La Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2º establece que las únicas monedas circulantes son los billetes del Banco de México, así como las monedas metálicas señaladas en dicho precepto legal, con las denominaciones que ahí se mencionan, y las monedas conmemorativas de acontecimientos de importancia nacional acuñadas en platino, oro, plata o metales industriales. Asimismo, la citada Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, señala que también formarán parte del sistema monetario mexicano, las monedas metálicas acuñadas en oro y plata, mismas que gozarán de curso legal por el equivalente en pesos de su cotización diaria, cotización que será determinada diariamente por el Banco de México con base en el precio internacional del metal fino contenido en ellas. Cabe mencionar que dichas monedas, no tendrán valor nominal y tendrán poder liberatorio ilimitado en cuanto al número de piezas a entregar en un mismo pago, exclusivamente en obligaciones en las que el deudor demuestre que recibió del acreedor precisamente éste tipo de monedas.

El artículo 73 fracción XVIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Congreso de la Unión para establecer casas de moneda y fijar las condiciones que éstas deban de tener.



En cuanto a la emisión de la moneda metálica, el Congreso de la Unión debe señalar mediante decretos de carácter general, varias composiciones metálicas susceptibles de emplearse en la acuñación de moneda, para que, posteriormente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señale, a propuesta del Banco de México, cuál de ellas debe emplearse.

Asimismo, a efecto de cumplir con la finalidad que le señala la Ley del Banco de México a dicho Instituto Central, éste deberá ordenar a la Casa de Moneda de México, con base en los decretos que se mencionan en el párrafo anterior, la acuñación de la moneda metálica, así como su entrega al propio Banco, para que, por su conducto, se ponga en circulación.

Por lo que respecta a los billetes del Banco de México, éste puede fabricarlos por sí mismo u ordenar su fabricación a terceros. Dichos billetes deberán contener la denominación con número y letra, la serie y número, la fecha del acuerdo de emisión, las firmas en facsímil de un miembro de la Junta de Gobierno y del Cajero Principal, la leyenda "Banco de México", y las demás que señale la Junta de Gobierno del propio Banco.

La Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los billetes del Banco de México tienen poder liberatorio ilimitado y las monedas metálicas con valor nominal, tendrán poder liberatorio limitado a cien piezas de cada denominación en un mismo pago. Sin embargo, cuando se trate del pago de impuestos, servicios o derechos. las oficinas públicas de la Federación, de los Estados y de los Municipios, estarán obligadas a recibir las monedas metálicas con valor nominal sin limitación alguna.

Por otra parte, en términos de lo dispuesto por el artículo 6º de la Ley del Banco de México, y a efecto de que el público en general cuente con signos monetarios que se adecuen a sus necesidades cotidianas, dicho Instituto Central, directamente o a través de sus corresponsales, deberá cambiar a la vista los billetes y las monedas metálicas que ponga en circulación, por otras de la misma o de distinta denominación, sin limitación alguna y a voluntad del tenedor. No obstante lo anterior, si el referido banco central o sus corresponsales no dispusieron de billetes o monedas metálicas de las denominaciones solicitadas, la obligación de canje podrá cumplirse entregando billetes o monedas metálicas de las denominaciones de que dispongan, más próximas a las demandadas.

En relación con lo anterior, el artículo 6º de la Ley del Banco de México, faculta a éste a entregar billetes y monedas metálicas de las denominaciones cuya mayor circulación considere conveniente para facilitar los pagos.

En complemento a las disposiciones señaladas, y en términos de lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley del Banco de México, el propio Banco determinará las condiciones en que las instituciones de crédito deberán canjear y retirar los billetes y las monedas metálicas en circulación.

### 3.1.2 Objetivo Prioritario del Banco de México: procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional

El Banco de México tiene, por mandato constitucional, la encomienda prioritaria de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, lo que implica alcanzar y mantener una inflación baja y estable.

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo VI establece lo siguiente:

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

La Ley del Banco de México establece en su artículo 2º que:

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

A efecto de lograr la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, el Banco de México debe implementar una política monetaria dirigida a combatir la inflación, entendiéndose por ésta, el conjunto de acciones que realiza el propio Banco para intentar controlar la cantidad de dinero que circula en la economía y de esta manera afectar el nivel de precios.<sup>64</sup>

Roberto Martínez Le Clainche, señala que la política monetaria debe entenderse como “la formulación de objetivos y la selección de instrumentos eficaces para utilizar el control que ejerce el Estado sobre la moneda y el crédito, a fin de actuar sobre la economía nacional en un determinado sentido, combinada con otras políticas”<sup>65</sup>.

En este sentido, el abatimiento de la inflación o, en otras palabras, evitar a toda costa un incremento desproporcionado en el nivel general de precios, es como el instituto emisor puede contribuir de manera más efectiva al crecimiento económico, a la creación de empleos y a la recuperación del salario real, en pocas palabras, al bienestar de la población.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Cfr. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Ob. Cit. p. 117-119.

<sup>65</sup> MARTÍNEZ LE CLAINCHE, Roberto, *Curso de Teoría Monetaria y Política Financiera*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1996, p. 179.

<sup>66</sup> Palabras del Dr. Guillermo Ortiz Martínez, Gobernador del Banco de México, en ocasión del seminario sobre “El papel del Banco Central en la economía”, organizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México., 1º de abril de 1998.

Existen posiciones muy diversas en cuanto a qué debe entenderse por inflación y, más aún, en cuanto a las causas que la originan, sin embargo, casi la mayoría de las opiniones coinciden en que la inflación trae aparejado un aumento generalizado en el nivel general de precios y que, dicha inflación, es originada por el aumento desproporcional en el flujo de la base monetaria que no está compensado por un aumento en el flujo de la oferta monetaria, en otras palabras, existe un incremento en la cantidad de dinero que no corresponde con la necesidad de dinero.

Al existir un excedente en el flujo monetario que no corresponda con la necesidad de una expansión monetaria, puede acarrear como consecuencia que no haya los suficientes bienes y servicios que la sociedad demanda, por lo que la política económica del Gobierno, en conjunción con la política monetaria del Banco Central, deberán pugnar por un ajuste entre estos dos rubros.

El Banco de México puede influir en la base monetaria usando diversas operaciones, entre las que se encuentran, principalmente, las siguientes: 1) operaciones de mercado abierto, implican la compra y venta de valores gubernamentales; 2) mecanismos de descuento, que implican préstamos a las instituciones de depósito o de desarrollo y; 3) requerimiento de reserva o coeficientes de liquidez, que se componen por alrededor del 5% de los pasivos de los bancos comerciales, y abarcan desde los depósitos en cuenta de cheques hasta los depósitos de diferentes plazos.

De todo lo anterior, consideramos que la apreciación vulgar en el sentido de que el banco central puede contribuir a disminuir la pobreza con tan sólo utilizar su poder de emisión para fortalecer el crédito en la economía, resulta un tanto desatinada, ya que, si bien es cierto que el fin último del Banco Central es propiciar el crecimiento sostenido de la economía y el incremento de los salarios reales, también lo es que la mejor forma en que el Banco Central puede coadyuvar a ese fin, es procurando la estabilidad de la moneda y, si consideramos que en última instancia la cantidad de dinero que circula en el país es determinante para el crecimiento del nivel general de precios, resulta de vital importancia que el Instituto Central, a través de las facultades que le concede su Ley, intente controlar la cantidad de dinero circulante para influir en el nivel general de precios.

### **3.1.3 Promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos**

El artículo 2º de la Ley del Banco de México, establece que el Instituto Central tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional y, en la consecución de esa finalidad, tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Asimismo, también serán finalidades del Banco, promover el *sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos*.

### **Promover el sano desarrollo del sistema financiero**

A decir del Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez, el sistema financiero mexicano se define como el conjunto de: autoridades que lo regulan y supervisan; entidades financieras que intervienen generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión; instituciones de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo a dichas entidades; de agrupaciones financieras que prestan servicios integrados; así como otras entidades que limitan sus actividades a información sobre operaciones activas o prestan servicios bancarios con residentes en el extranjero.<sup>67</sup>

El sistema financiero revierte particular importancia en la economía de un país, principalmente por dos aspectos:

1. A través de las instituciones financieras se capta el ahorro del público y se canaliza hacia las actividades productivas.
2. El sistema financiero, constituye la base principal del sistema de pagos del país y faculta la realización de transacciones.<sup>68</sup>

El sistema financiero mexicano está conformado de la siguiente manera:

1. Autoridades financieras;
2. Entidades financieras;
3. Instituciones de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo a dichas entidades;
4. Grupos financieros
5. Otras entidades.

El Banco de México forma parte de las autoridades del sistema financiero mexicano, mismas que tienen como principales funciones las de regulación, supervisión y protección de los derechos de los usuarios de los servicios financieros.

Las referidas autoridades financieras, se encuentran conformadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional para la Protección de los Usuarios de los Servicios Financieros, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

El Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), no es una autoridad financiera, sin embargo, dicho instituto tiene como finalidad, de conformidad con la Ley de Protección al Ahorro Bancario, el proporcionar un sistema para la protección del ahorro bancario de los personas.

Las entidades financieras, son los intermediarios financieros bancarios y no bancarios que se encuentran autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

<sup>67</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Ob. Cit., p. 79.

<sup>68</sup> Idem. pp. 79 y 80.

para realizar las operaciones que le son propias. Dentro de los primeros podemos mencionar a las instituciones de banca múltiple, instituciones de banca de desarrollo y a las filiales de las instituciones de banca múltiple. Asimismo, dentro de los intermediarios financieros no bancarios, podemos mencionar a las sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de cambio y administradoras de fondos para el retiro.

Las instituciones prestadoras de servicios complementarios, son aquellas que tienen como finalidad prestar servicios a los bancos que les son complementarios o auxiliares para su administración o para la realización de su objeto.<sup>69</sup>

Los grupos financieros son aquellos integrados por una sociedad controladora y las entidades financieras que obtengan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para utilizar denominaciones iguales o semejantes, actuar de manera conjunta y ofrecer servicios complementarios. Generalmente, los grupos financieros se integran con el objeto de prestar los servicios de varios intermediarios financieros a un menor costo.

Asimismo, forman parte del sistema financiero mexicano, las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, las cuales requieren autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sólo están facultadas para la gestión y trámite de operación sobre operaciones activas y no pueden captar recursos del público ni participar en la gestión o trámite de dichas operaciones.<sup>70</sup>

A efecto de que el Banco de México logre el sano desarrollo del sistema financiero, y debido al carácter de autoridad con que cuenta el propio Instituto Central en materia financiera, se encuentra facultado para expedir normas de carácter general e imponer sanciones a los infractores, que contribuyan a dicho objetivo.

A este respecto, señala Humberto Enrique Ruiz Torres, que además de la facultad normativa y sancionadora del Banco de México, contribuyen al sano desarrollo del sistema financiero, la constitución de reservas, por parte de las instituciones de crédito, en el propio Banco Central; la actuación de éste como acreditante de última instancia; el otorgamiento de créditos del Banco de México, al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y los que se otorgan a las instituciones de crédito para evitar trastornos en el sistema de pagos.<sup>71</sup>

En palabras de Francisco Borja Martínez, para cumplir con las finalidades de proveer al sano desarrollo del sistema financiero y, con ello, proteger los intereses del público usuario de los servicios, el Banco de México desempeña las funciones y ejerce las facultades siguientes:

---

<sup>69</sup> MENDOZA MARTELL, Enrique, PRECIADO BRICEÑO, Eduardo, *Lecciones de Derecho Bancario*, Textos Jurídicos Bancomer, México, 1997, p. 80.

<sup>70</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Ob. Cit., p. 88.

<sup>71</sup> Cfr. RUIZ TORRES, Humberto Enrique, Ob. Cit. p. 290.

- a) Operar con instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia.
- b) Otorgar crédito al fondo bancario de protección al ahorro y al fondo de apoyo al mercado de valores.
- c) Expedir normas de carácter general, mediante las cuales establece las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles.
- d) Otorgar financiamiento a las instituciones de crédito para evitar trastornos en el sistema de pagos.
- e) Dar su opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el capital neto mínimo que las instituciones de crédito deban tener para hacer frente a quebrantos en la recuperación de créditos que la citada secretaría califique como riesgos significativos, así como respecto a las normas que compete expedir a dicha dependencia sobre la diversificación de riesgos que los bancos precisan observar en sus operaciones activas y pasivas.<sup>72</sup>

Derivado de lo anterior, el Banco de México asegura el buen funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero, mediante las funciones que su Ley le confiere, las que serán motivo de análisis en un apartado posterior.

### **Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos**

Un sistema de pagos puede definirse como los instrumentos, procedimientos bancarios y mecanismos de transferencias de fondos y valores, a través de los cuales los agentes económicos pueden liquidar dichas transacciones por conducto de las instituciones financieras autorizadas.<sup>73</sup>

En consecuencia, un sistema de pagos implica la existencia de un convenio entre un grupo determinado de instituciones financieras denominadas participantes y una entidad que administre el sistema, con el fin de especificar las reglas y los procedimientos relacionados con la forma en que se llevará a cabo la transmisión de fondos y valores que realicen los referidos participantes.<sup>74</sup>

En ese sentido, los referidos sistemas de pagos, permiten liquidar operaciones comerciales y financieras en forma expedita y segura, sin los costos y riesgos que implica manejar grandes cantidades de numerario.

Al respecto, Francisco Borja Martínez, señala lo siguiente:

*“El buen funcionamiento de los sistemas de pagos constituye un elemento importante para complementar la operación del sistema monetario, dado el creciente número de*

---

<sup>72</sup>BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *El Banco de México*, Fondo de Cultura Económica, primera edición, México 1996, pp. 132 y 133.

<sup>73</sup> *Exposición de motivos de la Ley de Sistema de Pagos*, publicada en el DOF el 12 de diciembre de 2002.

<sup>74</sup> *Idem*.

*transacciones dinerarias que se realizan sin emplear la moneda porque se efectúan mediante el servicios de transferencias.*

*Regular los sistemas de pagos es función que recientemente se ha empezado a considerar propia de la banca central, tanto en la Ley mexicana como en la legislación extranjera. Gran parte de los bancos centrales que tienen asignada esa función ya han expedido normas que regulan dichos sistemas, elaboradas con grupos de trabajo en los que participan de manera directa o indirecta prestatarios y usuarios de los correspondientes servicios...<sup>75</sup>*

La participación en los sistemas de pagos por parte del Banco de México está fundamentada en su Ley, al establecer ésta que es finalidad del Banco de México promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, para lo cual tiene facultades de regulación sobre la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos.

El Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez, señala que el Banco de México “*para propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, asume una doble función en la forma de operar dicho sistema: por una parte como participante directo y por otra, como regulador.*

*A) Participante directo.- ... Banxico participa directamente en el sistema de pagos suministrando los billetes y las monedas que se ponen en circulación, e interviniendo en su canje. El Banco asume la responsabilidad de asegurar el circulante necesario en todo el país, y el que éste goce de aceptación sin riesgo de falsificaciones...*

*Asimismo, asume un importante papel de vigilancia sobre la evolución del sistema de pagos para liquidar operaciones financieras y establece una infraestructura apropiada para dichos sistema, a fin de que las entidades financieras puedan realizar transacciones de montos cuantiosos en forma eficiente y segura.*

*B) Regulador.- Banxico podrá expedir disposiciones que tengan por propósito propiciar el buen funcionamiento del sistema de pagos, consistentes en la prestación de servicios de transferencia de fondos a través de instituciones de crédito y de otras empresas que los presentan de manera profesional.<sup>76</sup>*

Respecto a los sistemas de transferencias de fondos, la Ley del Banco de México, establece en su artículo 31, que el propio Banco Central podrá regular el servicio de transferencias de fondos a través de instituciones de crédito y de otras empresas que lo presten de manera profesional.

<sup>75</sup> BORJA MARTÍNEZ, Francisco, Ob. Cit. supra nota (62), p. 28.

<sup>76</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Ob. Cit. p. 125.



### Sistemas con liquidación mismo día

El Banco de México es dueño y operador de dos sistemas de transferencias interbancarias, 1) el SPEUA o Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado, que permite realizar pagos electrónicos de alto valor entre instituciones de crédito; 2) el SIAC o Sistema de Atención a Cuentahabientes del Banco de México, que permite efectuar cargos y abonos en las cuentas que las instituciones de crédito tienen en el propio Instituto Central con motivo de las operaciones que celebran entre sí.

Al respecto, Humberto Enrique Ruiz Torres, señala que por medio del SIAC-Banxico, el Banco de México administra las cuentas de los bancos y de otros cuentahabientes del propio Banco, realiza transferencias de fondos entre los participantes y permite hacer pagos en definitiva en línea. Asimismo, señala el mismo autor, que por virtud del SPEUA, el Banco Central administra un sistema para realizar pagos (propios o de terceros) entre bancos. De igual forma, el referido sistema, permite que se generen aperturas de crédito entre las instituciones de crédito, para el cumplimiento de sus obligaciones en el sistema y al final del día se transfiere el saldo de las cuentas a las que los propios participantes tienen en el SIAC.<sup>77</sup>

Por otra parte, existe el Sistema Interactivo para el Depósito de Valores (SIDV), mismo que es administrado por la S.D. INDEVAL, S.A. de C.V, institución para el depósito de valores, a través del cual se realizan transferencias de recursos y valores en tiempo real.

El Banco de México tiene gran participación en el Sistema Interbancario para el Depósito de Valores (SIDV), ya que, dicho Instituto Central, da a conocer diariamente el límite de crédito en el que los bancos pueden incurrir por concepto de la liquidación de operaciones con valores depositados en el INDEVAL. Los bancos pueden solicitar al Banco de México la ampliación de dicho límite para, a su vez, extender líneas de crédito a las casas de bolsa. Las líneas de crédito permiten a los participantes sobregirar sus cuentas de control. Sin embargo, el sistema sólo liquida operaciones que producen un saldo de títulos en las cuentas propias de los participantes con un valor superior al del sobregiro en las cuentas de efectivo del propio participante.

### Sistemas con liquidación diferida

El Banco de México es el dueño del Sistema de Cámaras o SICAM, operado por CECOBAN, S.A. de C.V., y es el sistema encargado de proporcionar el servicio de compensación y liquidación de documentos (entre los que se incluyen los cheques), operaciones del servicio de Transferencia Electrónica de Fondos y Domiciliación de Recibos. La liquidación de los saldos se realiza en las cuentas corrientes de los bancos en el SIAC el día hábil siguiente en que se presentan las operaciones.

De lo anterior, podemos señalar que el Banco de México propicia el buen funcionamiento de los sistemas de pagos de varias formas: suministrando las monedas y

<sup>77</sup> Cfr., RUIZ TORRES, Humberto Enrique, Ob. Cit. p. 291.



billetes en las denominaciones requeridas; mediante la regulación sobre la intermediación y los servicios financieros; y mediante la supervisión y, en algunos casos, administración de los instrumentos para transmitir información, transferir recursos y liquidar operaciones, tales como el SIAC-Banxico, el SPEUA, el SICAM, y el SIDV.

### **3.2 Funciones del Banco de México: Artículo 3 de la Ley del Banco de México**

El Banco de México, a efecto de lograr sus finalidades y alcanzar su objetivo prioritario tiene encomendadas varias funciones.

El artículo 3 de la Ley del propio Banco, establece que el referido Instituto Central desempeñará las siguientes funciones:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

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

#### *Regular la emisión y circulación de moneda*

Corresponde privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como poner ambos signos en circulación por medio de sus operaciones.

La regulación de la emisión y la circulación monetaria, se lleva a cabo mediante operaciones financieras que celebra el Banco de México con el gobierno federal y con las instituciones de crédito. La referida regulación, se realiza expidiendo normas de carácter

general aplicables tanto a la banca, en mayor medida, como a otros intermediarios financieros.<sup>78</sup>

El régimen de la regulación referente a la circulación y la emisión de moneda se encuentra previsto en los artículos 24, 25, 26 y 47, fracciones I a III de la Ley del Banco de México.

El artículo 24 de la Ley del Banco de México, establece que éste podrá expedir disposiciones de carácter general cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento de los sistemas de pago o la protección de los intereses del público usuario.

En este sentido, el artículo 25 del ordenamiento legal a que se refiere el párrafo precedente, dispone que el Banco de México, mediante la expedición de reglas de carácter general, determinará las condiciones en que las instituciones de crédito deberán canjear y retirar los billetes y las monedas metálicas en circulación.

Asimismo, el Banco Central, mediante disposiciones de carácter general, puede determinar las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles. Las referidas disposiciones, también serán aplicables a los fideicomisos, mandatos o comisiones de los intermediarios bursátiles y de las instituciones de seguros y de fianzas. En este sentido, la circular 2019/95 del Banco de México, revierte particular importancia, ya que en ella se compila en un solo ordenamiento las disposiciones correspondientes a las operaciones activas pasivas y de servicios que celebran las instituciones de banca múltiple.

Por otro lado, el Banco de México puede determinar que hasta el veinte por ciento de los pasivos de las instituciones de crédito debe invertirse por éstas en depósitos de efectivo en el propio Banco, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones. Este régimen de inversiones obligatorias es susceptible de ser aplicado a la captación de recursos del público, al otorgamiento de crédito y a las inversiones en valores, que instituciones financieras realicen actuando con el carácter de fiduciarios, mandatarios o comisionistas. En estos últimos casos, el monto de las citadas inversiones obligatorias puede alcanzar hasta cincuenta por ciento de los recursos manejados en fideicomiso, mandato o comisión, de conformidad con el artículo 28 de la Ley del Banco de México.<sup>79</sup>

Por su parte, el artículo 46, fracciones I a III, dispone que la Junta de Gobierno del Banco de México, determinará las características de los billetes y propondrá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las composiciones metálicas de las monedas; autorizará las ordenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes; resolverá sobre la desmonetización de billetes y los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda.

<sup>78</sup> Cfr. BORJA MARTÍNEZ, Francisco, Ob. Cit. supra nota (75)

<sup>79</sup> Idem. p. 27.

Cabe señalar que la expedición de normas por parte del Banco Central en los rubros antes expuestos, le permiten a dicho Instituto Central regular la emisión y la circulación monetaria, influyendo sobre el monto del crédito que la banca y otros intermediarios financieros puedan otorgar a los usuarios.

Otro instrumento de regulación monetaria lo constituyen las operaciones de mercado abierto que realiza el Banco de México, mediante las cuales el propio Banco Central puede expandir o restringir el medio circulante en la economía. Cuando el Banco de México tiene la intención de restringir el circulante por existir un exceso en la oferta monetaria, mediante subastas propias o institucionales, realiza ventas de bonos del Estado en gran escala y, con ello, capta los recursos excedentes. En el caso contrario, cuando el Instituto Central quiere expandir los medios de pago, por existir una insuficiencia en la oferta monetaria, ingresa en el mercado de títulos de deuda pública con la intención de comprar bonos del Estado y así inyectar papel moneda.

Como ejemplo de los títulos de deuda pública, podemos mencionar a los CETES o Certificados de la Tesorería de la Federación, que son títulos de crédito al portador emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y son colocados por el Banco de México en el mercado de deuda pública como agente financiero del Gobierno Federal. Asimismo, existen los BREMS o Bonos de Regulación Monetaria, mismos que están a cargo del Banco de México y que pueden ser utilizados sólo con propósito de regulación monetaria.

Finalmente, otro instrumento con el que cuenta el Banco de México para efectos de regulación monetaria, es el establecimiento de tasas de interés. El funcionamiento es muy simple, cuando el Instituto Central requiere disminuir el circulante en el país, aumenta las tasas de interés y así afecta la cantidad de créditos y préstamos otorgados por las instituciones bancarias y, a la inversa.

### Regular los cambios

El tipo de cambio es el precio de una moneda en términos de otra, es decir, el número de unidades de una moneda que son intercambiadas por otra.<sup>80</sup>

Existen dos sistemas cambiarios básicos:

- Tipo de cambio fijo. El Banco Central interviene para asegurar que la oferta y la demanda de su país se equilibren en un tipo de cambio deseado.
- Tipo de cambio flexible. Se fija por la acción conjunta del mercado, es decir, la oferta y la demanda, y las autoridades monetarias.<sup>81</sup>

El fundamento constitucional para que el Banco Central regule los cambios se encuentra en el artículo 28, que en la parte conducente dispone:

<sup>80</sup> *Macroeconomía I*, Colección didáctica II, Universidad Tecnológica de México, tercera edición, p. 289.

<sup>81</sup> *Idem*, p. 304.

*“(...) El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios (...) contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia....”*

El Banco de México en materia cambiaria debe de actuar de conformidad con las directrices que determine la Comisión de Cambios, misma que estará integrada por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha dependencia que designe el titular de ésta, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe. Los miembros de la Comisión de Cambios no tendrán suplentes.

Las sesiones de la Comisión serán presididas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en su ausencia, por el Gobernador y, en ausencia de ambos, por el Subsecretario que designe el titular de la citada Secretaría. Quién presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

La Comisión podrá reunirse en todo tiempo a solicitud del Secretario de Hacienda y Crédito Público o del Gobernador y sus sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros, siempre que tanto la Secretaría de Hacienda como el Banco de México se encuentren representados. Las resoluciones de la Comisión se tomarán por mayoría de votos, siendo necesario, en todo caso, el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la referida Secretaría.

La referida Comisión de Cambios, puede fijar los criterios a los que debe sujetarse el Banco de México para la emisión de normas en materia cambiaria.

La Comisión de Cambios de conformidad con el artículo 22 de la Ley del Banco de México, tiene las siguientes facultades:

- a) Autorizar al Banco de México la obtención de créditos externos, los cuales sólo pueden ser contratados para propósitos de regulación monetaria.
- b) Fijar criterios a los que debe sujetarse la institución al expedir normas concernientes a la política cambiaria o a materias conexas con ella.
- c) Señalar directrices respecto al manejo y la valuación de la reserva de activos internacionales integrada por divisas y oro, propiedad del banco, que se hallen libres de todo gravamen y cuya disponibilidad no está sujeta a restricción alguna.

#### Regular la intermediación y los servicios financieros

Podemos definir a un intermediario financiero, como aquellas instituciones que participen en el flujo indirecto de dinero y de otros medios de pago, a través de recibir recursos de quienes tienen un excedente de liquidez (prestamistas) para canalizarlos hacia quienes les falta liquidez (prestatarios), para las satisfacciones de necesidades específicas.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> RUIZ TORRES, Humberto Enrique, Ob. Cit. p. 21.

Dentro de los intermediarios financieros se encuentran las instituciones de crédito, los almacenes generales de depósito, las sociedades de ahorro y préstamo popular, las arrendadoras financieras, las casas de bolsa, las uniones de crédito, las sociedades financieras de objeto limitado, las instituciones de fianzas, las empresas de factoraje financiero, los especialistas bursátiles, etc.

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que *el banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.*

En ese sentido, el Banco de México tiene facultades para expedir normas de carácter general que tengan como propósito la regulación de los intermediarios y servicios financieros, así como para imponer las sanciones derivadas del incumplimiento de las referidas reglas, contando, al efecto, con las atribuciones de autoridad necesarias.

A continuación se mencionan las principales facultades con que cuenta el Banco de México en materia de regulación de los intermediarios y servicios financieros:

- Determinar las condiciones en que las instituciones de crédito deban canjear y retirar los billetes y monedas metálicas en circulación (art. 25 Ley del Banco de México).
- Determinar las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito. En este sentido, la circular 2019/95 expedida por el Instituto Central, revierte particular importancia, ya que en ella se compila en un solo ordenamiento las disposiciones correspondientes a las operaciones activas pasivas y de servicios que celebran las instituciones de banca múltiple.
- Determinar las características de las operaciones de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles, así como a los fideicomisos, mandatos o comisiones de los referidos intermediarios y de las instituciones de seguros y de fianzas (art. 26 Ley del Banco de México).
- Determinar que hasta el veinte por ciento de los pasivos de las instituciones de crédito debe invertirse por éstas en depósitos de efectivo en el propio Banco, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones. Este régimen de inversiones obligatorias es susceptible de ser aplicado a la captación de recursos del público, al otorgamiento de crédito y a las inversiones en valores, que instituciones financieras realicen actuando con el carácter de fiduciarios, mandatarios o comisionistas. En estos últimos casos, el monto de las citadas inversiones obligatorias puede alcanzar hasta cincuenta por ciento de los recursos manejados en fideicomiso, mandato o comisión, de conformidad con el artículo 28 de la Ley del Banco de México. El propio Banco podrá imponer multas a los intermediarios financieros que incurran en faltantes respecto a las inversiones obligatorias señaladas (art. 28 y 29 Ley del Banco de México).

- Regular los servicios de transferencias de fondos a través de instituciones de crédito y otras empresas que lo presten de manera profesional (art. 31 Ley del Banco de México).
- Establecer la normatividad aplicable a las operaciones con divisas, oro y plata que realicen las instituciones de crédito, los intermediarios bursátiles, las casas de cambio, así como otros intermediarios cuando formen parte de grupos financieros. (art. 32 Ley del Banco de México)
- Expedir las disposiciones conforme a las cuales las instituciones de crédito realicen operaciones financieras conocidas como derivados (art. 46, fracc. XXV Ley de Instituciones de Crédito).
- Autorizar la emisión de las obligaciones subordinadas (art. 64 de la Ley de Instituciones de Crédito)
- Emitir disposiciones respecto de las operaciones que puedan celebrar las sociedades financieras de objeto limitado (art. 103, fracc. IV Ley de Instituciones de Crédito).

Asimismo, el Banco de México cuenta con facultades de vigilancia respecto de los intermediarios financieros, ya que éste les puede solicitar la información que requiera sobre sus operaciones. Adicionalmente, en los casos en que se requiera revisar, verificar y evaluar la información que hayan presentado los referidos intermediarios financieros, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los empleados del Banco de México podrán asistir a visitas de inspección.

#### Regular los sistemas de pagos

El Banco de México tiene como una de sus finalidades el propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos y, consecuentemente, tiene facultades de regulación sobre la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos.

En ese sentido, un sistema de pagos comprende a los instrumentos, procedimientos bancarios y mecanismos de transferencias de fondos y valores, a través de los cuales los agentes económicos pueden liquidar dichas transacciones por conducto de las instituciones financieras autorizadas.

A este respecto, el artículo 31 de la Ley del Banco de México, establece que el Banco Central podrá regular el servicio de transferencias de fondos a través de instituciones de crédito y otras empresas que lo presten de manera profesional.

Asimismo, el Reglamento Interior del Banco de México contiene algunas disposiciones aplicables a los sistemas de pagos, mismas que a continuación se transcriben:

“Artículo 20.- La Dirección de Sistemas Operativos y de Pagos tendrá las siguientes atribuciones:

I. Recabar información de los integrantes del sistema financiero relativa a la operación de servicios profesionales de transferencias de valores y de fondos;

...

...

...

...

VI. Diseñar, elaborar e implantar los sistemas y las políticas relacionadas con el desarrollo y promoción de los sistemas de pagos;

...

“Artículo 20 Bis. La Dirección de Trámite Operativo tendrá las siguientes atribuciones:

...

...

III. Formalizar y operar sistemas y servicios relacionados con la transmisión de información y registro concernientes a las funciones señaladas en las fracciones I y II del presente Artículo y en general, con el funcionamiento de los sistemas de pago;

IV. Formalizar y ejecutar las operaciones previstas en las disposiciones relativas a corresponsalia, compensación y en general, a los sistemas de pago;

...

...

...

...

...

X. Expedir y llevar el registro de certificados relacionados con la firma electrónica en favor de las personas designadas por los intermediarios financieros; por las personas morales que Banco de México autorice, para efecto de que puedan realizar operaciones relacionadas con los sistemas de pagos, así como en favor de las personas designadas por las entidades autorizadas por las disposiciones aplicables.

...

...

Finalmente, cabe recordar que el Banco de México propicia el buen funcionamiento de los sistemas de pagos a través de los siguientes instrumentos: suministrando las monedas y billetes en las denominaciones requeridas; mediante la regulación sobre la intermediación y los servicios financieros; y mediante la supervisión y, en algunos casos, administración de los instrumentos para transmitir información, transferir recursos y liquidar operaciones, tales como el SIAC-Banxico, el SPEUA, el SICAM, y el SIDV.

### **Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia**

#### *Banco de reserva*

Una función típica de los Bancos Centrales en el mundo es fungir como banco de reserva de las instituciones de crédito. En México, anteriormente esta concentración se llevaba a cabo considerablemente por medio del llamado “encaje legal”, mismo que

desapareció en el año de 1991. En la actualidad se les denomina depósitos obligatorios o coeficientes de liquidez.<sup>83</sup>

El objeto de los depósitos obligatorios que las instituciones de crédito deben concentrar en el Banco Central, tienen por objeto primordial que las referidas instituciones garanticen una parte de sus pasivos derivados de los depósitos de los usuarios.

A este respecto, el artículo 28 de la Ley del Banco de México establece que el propio Instituto Central puede determinar que hasta el veinte por ciento de los pasivos de las instituciones de crédito debe invertirse por éstas en depósitos de efectivo en el referido Banco, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones.

El régimen de inversiones obligatorias a que se refiere el párrafo anterior, es susceptible de ser aplicado a la captación de recursos del público, al otorgamiento de crédito y a las inversiones en valores, que instituciones financieras realicen actuando con el carácter de fiduciarios, mandatarios o comisionistas. En estos últimos casos, el monto de las citadas inversiones obligatorias puede alcanzar hasta cincuenta por ciento de los recursos manejados en fideicomiso, mandato o comisión.

Independientemente de los depósitos obligatorios mencionados, las instituciones de crédito pueden concentrar una mayor cantidad de efectivo en el Instituto Central. En ese sentido, Luis Mauricio Figueroa comenta que “es costumbre generalizada que los bancos mantengan en el banco central todo su efectivo, excepto el dinero de ventanilla, con el objeto de proveer al instituto central de medios con los cuales dirigir el sistema monetario, esto es, se deposita el efectivo por encima del mínimo legal”.<sup>84</sup>

La principal ventaja que representa la concentración de reservas en el Banco de México por parte de las instituciones de crédito, es que dichas instituciones no se ven obligadas a conservar grandes cantidades de efectivo para hacer frente a las eventualidades que pudiesen presentárseles, en cambio, al mantener sus reservas en el Banco Central, las instituciones de crédito pueden acudir a él en caso de alguna necesidad.

#### Acreditante de última instancia

La Ley del Banco de México establece en su artículo 3, fracción II, que el propio Banco tiene entre sus funciones la de fungir como acreditante de última instancia de las instituciones de crédito.

El Doctor Jesús de la Fuente señala que “*la necesidad de un prestamista de última instancia surge cuando una corrida bancaria (demanda súbita y masiva de dinero de alto poder) amenaza el acervo de circulante y, por lo tanto, el nivel de la actividad económica.*”

*Debido a que los créditos que otorgan las instituciones de crédito son por lo general a un plazo mayor a los depósitos que reciben de los ahorradores, no cuentan con*

<sup>83</sup> Cfr. RUIZ TORRES, Humberto Enrique, Ob. Cit. p292.

<sup>84</sup> FIGUEROA, Luis Mauricio, Ob. Cit., p. 134.



*liquidez suficiente para atender un retiro masivo, lo que puede provocar un colapso en el sistema financiero.*

*De ahí que el prestamista de última instancia puede atenuar un pánico incipiente, garantizando el incremento oportuno que proporcionará todo el dinero que requiera para satisfacer la demanda.*<sup>85</sup>

En ese sentido, afirma Michael D. Bordo que *“la necesidad de que una autoridad monetaria actúe a modo de prestamista de última instancia surge cuando hay una corrida bancaria, es decir, un aumento generalizado del público para convertir los depósitos en circulante y, a modo de respuesta, un intento de los bancos comerciales por elevar sus proporciones de reserva depósito... los pánicos bancarios pueden tener lugar cuando una quiebra bancaria o una serie de quiebras produce corridas bancarias que, a su vez, se vuelven contagiosas y amenazan la solvencia de bancos de otra manera sólidos...”*<sup>86</sup>

El Banco de México, al tener como una de sus finalidades el promover el sano desarrollo del sistema financiero, debe garantizar que las instituciones de crédito cuenten con el efectivo suficiente que les permita afrontar una demanda generalizada de dinero, evitando así un colapso en los sistemas de pagos o la desconfianza del público en la estabilidad del referido sistema financiero, de ahí que a los Bancos Centrales se les denomine comúnmente como Banco de Bancos.

Finalmente, cabe señalar que cuando el Banco de México otorga créditos como acreditante de última instancia, no está sujeto a que los mismos se otorguen mediante subasta o que tengan por objeto la regulación monetaria.

### **Prestar servicios de tesorería y actuar como agente y asesor financiero del gobierno federal**

Las fracciones III y IV del artículo 3 de la Ley del Banco de México, le asignan al Instituto Central la función de prestar servicios de tesorería al gobierno federal, así como actuar como agente y asesor en materia financiera del mismo.

El artículo 12 de la referida Ley del Banco de México, establece que el propio Instituto Central le llevará una cuenta corriente a la Tesorería de la Federación y será ésta, la única forma en que el Banco de México pueda otorgar crédito al gobierno federal.

El Banco de México sólo podrá hacer cargos o abonos a la cuenta corriente, mediante instrucción directa del Tesorero de la Federación, con una antelación de por lo menos un día hábil bancario a la fecha en que deba efectuarse el cargo o abono respectivo.

Adicionalmente, el Banco de México, sin autorización del Tesorero de la Federación, podrá cargar la cuenta para atender el servicio de la deuda interna del Gobierno

<sup>85</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Ob. Cit. p. 121.

<sup>86</sup> D. BORDO, Michael, et. al., El Papel de la Banca Central en la Actualidad, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1993, p. 4.

Federal. Asimismo, con cargo a la referida cuenta, no podrán librarse cheques u otros documentos a favor de terceros.

La Ley del Banco de México, en armonía con la exposición de motivos de la reforma constitucional por virtud de la cual se otorgó autonomía al Banco de México, limita el crédito que el propio Instituto Central puede conceder al gobierno federal, al establecer que el saldo que, en su caso, obre a cargo del Gobierno Federal en la cuenta corriente que le lleve a la Tesorería de la Federación, no deberá exceder de un límite equivalente al 1.5 por ciento de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate, salvo que, por circunstancias extraordinarias, aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos.

Asimismo, en el evento de que el saldo deudor de la cuenta exceda del límite referido en el párrafo precedente, el Banco de México deberá proceder a la colocación de valores a cargo del Gobierno Federal, por cuenta de éste y por el importe del excedente. De ser necesario o conveniente, el Banco Central, también por cuenta del Gobierno Federal, emitirá valores a cargo de éste para realizar la colocación respectiva. Al determinar las características de la colocación y, en su caso, emisión, el Banco procurará las mejores condiciones para el Gobierno dentro de lo que el mercado permita.

La colocación de los valores mencionados, la deberá efectuar el Banco de México en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la fecha en que se exceda el límite señalado en párrafos anteriores, liquidando el excedente del crédito con el producto de la colocación correspondiente.

Por lo que respecta a la función de actuar como agente financiero del Gobierno Federal, el Banco de México tiene la facultad de colocar, vender y comprar valores representativos de deuda interna del propio gobierno, y en general, para efectuar el servicio de esa deuda.

Asimismo, el Banco de México, como agente financiero del gobierno federal, puede efectuar a nombre y por cuenta del propio gobierno, el registro y servicio de la deuda pública externa, así como participar en la negociación y ejecución de los convenios internacionales de cooperación financiera.

Finalmente, la función de actuar como asesor del gobierno federal en materia económica y, particularmente financiera, revierte gran importancia ya que "tal asesoría constituye un elemento valioso para el logro de una coordinación adecuada entre la política monetaria, cuyo manejo tiene el Banco Central, y la política económica general del gobierno."<sup>87</sup>

<sup>87</sup> BORJA MARTÍNEZ, Francisco, Ob. Cit. supra nota (72), p. 116.

**Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen bancos centrales, así como operar con dichos organismos, bancos centrales y otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera**

Las fracciones V y VI del artículo 3 de la Ley del banco de México, establecen como funciones del propio Instituto Central, el participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen bancos centrales, así como operar con dichos organismos, bancos centrales y otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Por lo que respecta al Fondo Monetario Internacional, dicho organismo financiero internacional fue creado a raíz de la Conferencia de Bretón Woods (1944), junto con el Banco Mundial. Entre sus principales funciones se encuentran las siguientes:

- A) Crear y movilizar la liquidez internacional;
- B) Asegurar la estabilidad cambiaria;
- C) Facilitar el crecimiento ordenado del comercio mundial, contribuyendo a alcanzar altos niveles de empleo y prosperidad;
- D) Coadyuvar a eliminar las restricciones cambiarias que dificultan la expansión del comercio mundial y,
- E) Fomentar el ajuste de la balanza de pagos.<sup>88</sup>

Entre los recursos que posee el Fondo Monetario Internacional se encuentra el oro, divisas y desde 1949 los Derechos Especiales de Giro (constituye un tipo especial de moneda cuyo objetivo es proporcionar liquidez adicional e incondicional a los países miembros), recursos que provienen de las aportaciones que hacen los países miembros, tomando en cuenta la magnitud de su economía, su importancia en el comercio mundial y la cuantía de sus reservas monetarias.<sup>89</sup>

Al respecto, la Ley del Banco de México, en su artículo 13, establece que las aportaciones al Fondo Monetario Internacional que deba realizar el gobierno federal, se efectuarán con recursos del Banco de México. Las referidas aportaciones, tienen gran importancia ya que el monto de éstas sirve de base para calcular el número de votos que la institución puede proporcionar al país miembro para la toma de decisiones dentro del propio Fondo Monetario Internacional.

Asimismo, por lo que se refiere a los demás organismos de cooperación financiera internacional que agrupan Bancos Centrales con los que participa y opera el Banco de México, podemos mencionar al Banco Internacional de Pagos, al Banco Mundial, al Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, entre otros.

<sup>88</sup> CHAPOY BONIFAZ, Alma, *El Sistema Monetario Internacional*, textos breves de economía, primera edición, UNAM, México 2001, p. 24.

<sup>89</sup> Idem, p. 24.

Las operaciones a que se refiere el párrafo precedente, consisten principalmente en otorgar créditos, recibir depósitos bancarios de dinero, obtener créditos exclusivamente con propósitos de regulación monetaria o depósitos de títulos o valores en administración o custodia.<sup>90</sup>

### 3.3 Operaciones del Banco de México

Un principio establecido en la Ley del Banco de México, es en el sentido de que el propio Banco Central no puede realizar sino los actos previstos en Ley. No obstante lo anterior, se prevé en la referida Ley, que el Instituto Central pueda realizar actos conexos a las operaciones que le están permitidas, por lo que cuenta con facultades implícitas.

Al respecto, el artículo 7 de la Ley del Banco de México, establece las operaciones que el Instituto Central se encuentra facultado a realizar, mismas que a continuación se transcriben:

- a) Operar con valores.
- b) Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
- c) Otorgar crédito a organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, a los propios bancos centrales y a otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.
- d) Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero.
- e) Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, siempre que sean exigibles a plazo no mayor de seis meses o de amplia liquidez.
- f) Emitir bonos de regulación monetaria.
- g) Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de la administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan.
- h) Recibir depósitos bancarios de dinero de organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, de los propios bancos centrales y de otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

<sup>90</sup> Cfr. RUIZ TORRES, Humberto Enrique, Ob. Cit. p294.

- i) Obtener créditos de organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, de los propios bancos centrales y de otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera, así como de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria.
- j) Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos.
- k) Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo.
- l) Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración, de las personas señaladas en las incisos g) y h) anteriores. También podrá recibir depósitos de otros efectos del Gobierno Federal.

## CAPÍTULO 4

### EL BANCO DE MÉXICO COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

#### 4.1. Concepto de Autonomía

El párrafo sexto, del artículo 28 constitucional señala: *“El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración...”*. Ahora bien, el artículo 1 de la Ley del Banco de México precisa que: *“El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*

Por su parte, el artículo 3 de la citada Ley del Banco de México señala que: *“El Banco desempeñará las funciones siguientes: I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo; IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera; V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales; y VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.”*

Ahora bien, como se desprende de las disposiciones citadas, el Banco de México, constitucional y legalmente, es concebido como un ente autónomo del Estado, razón por la que cabría preguntarnos ¿qué se entiende por esa autonomía que envuelve al Banco Central?, y ¿qué implica la misma?.

Con la finalidad de dilucidar las mencionadas interrogantes, estimamos conveniente detenernos con detalle a este respecto. El Diccionario de la Lengua Española, entiende por autonomía la *“...Potestad que dentro de un estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios...Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie...”*<sup>91</sup>

Elevado al ámbito de lo jurídico, el concepto a que se refiere el párrafo anterior, podría significar la facultad o atribución que tiene algún órgano del Estado para dictarse sus propias normas y determinar su organización. Esto es, hasta cierto punto el concepto dilucidado implica independencia y una correlativa autosuficiencia, aunque claro esta, en armonía con el sistema jurídico, y supeditada a las limitantes contenidas en las disposiciones legales que pudiesen aplicar a los casos concretos.

<sup>91</sup> Diccionario de la Real Academia Española, 22ª edición, 2001, p.252.

En este sentido, para Alfonso Nava Negrete, la autonomía significa "...independencia entre los órganos del poder público y "goza de ella el órgano que no esta subordinado a las decisiones de otro".<sup>92</sup> Asimismo, Javier Arrigunaga señala que en el caso del Banco Central, la autonomía implica que en el ejercicio de sus funciones el banco no debe quedar sujeto a las instituciones del Poder Ejecutivo o de algún órgano parlamentario.<sup>93</sup>

Por otro lado, el Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez menciona que "...Andrés Bianchi define la autonomía del Banco Central como el cumplimiento básico: ...que en el ejercicio de sus funciones el banco no reciba ni deba obedecer instrucciones del poder ejecutivo o del Congreso..."<sup>94</sup>

Como se desprende de los conceptos señalados, la autonomía implica una cierta independencia de los poderes públicos tradicionales de un Estado (Ejecutivo y Legislativo principalmente, aunque también aplicaría al Judicial), lo que ha llevado a pensar que, en el caso del Banco Central, se rompe con el principio de división de poderes que establece el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos, sin embargo, en palabras del Doctor De La Fuente, "...el Ejecutivo y el Legislador, utilizando el principio de separación de los poderes del Estado en el ámbito económico persiguen, con un banco central autónomo, cierto contrapeso entre los mismos, a manera de promover una institución con un horizonte de largo plazo y libre de presiones políticas en el manejo de la política monetaria, con el fin de que sea utilizada para garantizar la estabilidad de la moneda en el largo plazo...Es necesaria esta autonomía del Banco Central para garantizar un comportamiento neutral, desde un punto de vista político, de la gestión de los aspectos monetarios, elemento esencial a la hora de perseguir la estabilidad del sistema económico..."<sup>95</sup>

Esto es, para lograr un equilibrio en materia económica con las decisiones jurídico políticas de los poderes públicos del Estado, es en donde el Banco de México encuentra justificación para su autonomía. Aunque quizás de una manera específica podríamos decir que lo que se busca con la autonomía de la banca central sería la existencia de un contrapeso entre los impulsos políticos de los poderes públicos en materia económica y el reflejo de una realidad económica estudiada y desarrollada al amparo de lo que refleja el contexto histórico y social de un país.

Hector Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona<sup>96</sup>, respecto de lo que hemos señalado nos indican que: "El Banco de México reformado y la división de poderes, a nuestro juicio, son plenamente compatibles, por varias razones: 1) este tipo de instituciones, como se constata en varios países, compaginan con un principio de la división de poderes moderno, lejos de la concepción clásica ya superada; 2) existen instituciones en el derecho

<sup>92</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, citado por Ruiz Torres, Humberto Enrique, Ob. Cit., pp. 286 y 287.

<sup>93</sup> Cfr. ARRIGUNAGA GÓMEZ DEL CAMPO, Javier, Ob. Cit., p. 10.

<sup>94</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Ob. Cit., p. 113.

<sup>95</sup> Idem. p. 113.

<sup>96</sup> Véase de estos autores *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 3ª edición, ed. Porrúa, México, 2003, pág. 595.

mexicano con un estatus jurídico parecido y no se encuentran fuera del Estado; y 3) porque el banco está sujeto a controles de los poderes Legislativo y Ejecutivo...”

A este respecto, el maestro Borja Martínez menciona que “...La justificación para otorgar autonomía es que ello da fuerza y permanencia al combate de procesos inflacionarios, los cuales dañan seriamente a la economía y perjudican de manera grave a amplios sectores de la población...Circunscribir la autonomía del banco al ejercicio de sus funciones y su administración, materias que abarcan un campo limitado y específico, hace que dicha autonomía difiera considerablemente de la que tienen, en forma mucho más amplia y general, cada uno de los tres poderes de la Unión, por lo que la primera no convierte a la institución que nos ocupa en un “cuarto poder” equiparable a aquellos...La independencia del Banco de México para ejercer rectoría económica mediante el ejercicio de las funciones que la ley le asigna modifica la estructura del Estado al crear dentro de él un nuevo órgano autónomo y da lugar a una importante reasignación de facultades que escinde del Poder Ejecutivo aquellas que, en virtud de la reforma, actualmente se encuentran referidas al banco central. Ambos efectos...no implican abandono del principio de la división de poderes ni debilitan al Estado; por el contrario, lo fortalecen al permitirle cumplir mejor el fin de proveer a la economía nacional de una moneda estable en su poder adquisitivo de bienes y servicios...”<sup>97</sup>

En otro orden de ideas, pero relacionado con lo que hasta aquí hemos expuesto, cabe señalar que en la práctica puede haber autonomía de derecho y de hecho. Ésta última se presenta cuando los bancos centrales conforme a su legislación se encuentran ampliamente subordinados a algún poder estatal y, sin embargo, por razones de diversa índole, algunas de las cuales tienen que ver con las tradiciones y otras con ciertos arreglos institucionales, en la práctica cumplen sus funciones con un significativo grado de autonomía. Aquí ubicaríamos a los bancos centrales de Japón e Italia. Por otro lado la autonomía de derecho se presenta cuando algunos bancos centrales actúan con un menor grado de autonomía del que podría esperarse conforme a la legislación que los rige. Este sería el caso del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos, el cual está dispuesto a sacrificar cierta autonomía, con tal de que no se le retiren las facultades o atribuciones de amplia independencia que le otorga la legislación.<sup>98</sup>

#### 4.2. El Banco de México como Órgano Constitucional Autónomo

Antes de explicar en detalle lo relativo a la Autonomía del Banco de México, cabría señalar que los órganos constitucionales autónomos pueden ser conceptuados como “...aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales...”<sup>99</sup>

<sup>97</sup> BORJA MARTÍNEZ, Francisco, Ob. Cit. supra nota (72). Pp. 106 y 107.

<sup>98</sup> véase ARRIGUNAGA, Javier, *op. cit.* pp. 10 y 11

<sup>99</sup> CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, citado por De la Fuente Rodríguez, Ob. Cit. p. 114



Por otra parte, a los órganos constitucionales autónomos se les han atribuido, entre otras, las siguientes características:

1. *Independencia*, tanto funcional como financiera.
2. *Apolititud*, es decir, son órganos técnicos y no políticos.
3. *Inmunidades*, ya que sus titulares pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades.
4. *Responsabilidades*, esto significa que informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos.
5. *Transparencia*, esto es, se facilita al público en general el acceso a la información que genere, salvo en los casos en que la ley prevea lo contrario.
6. *Intangibilidad*, es decir, permanencia.
7. *Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho*.
8. *Inmediatez*, es decir, constituidos y configurados directamente en la Constitución.
9. *Esencialidad*, lo que implica que son necesarios para un Estado democrático de Derecho contemporáneo.
10. *Participan en la dirección política de un Estado*.
11. *Paridad de rango*, lo que significa que mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.

Ahora sí, explicado lo anterior, hilemos la caracterización de la autonomía de la Banca Central a través del estudio de cinco aspectos, los cuales son:

- a) Autonomía Constitucional
- b) Autonomía Legal
- c) Autonomía Financiera y presupuestal
- d) Autonomía Administrativa
- e) Autonomía Operativa

#### **a) Autonomía Constitucional**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como cualquier “constitución”, puede ser entendida como “...un complejo normativo de naturaleza positiva, que tiene el carácter de ser suprema, de jerarquía superior, que fue emitida totalmente en un solo momento, que prevé la existencia de órganos de autoridad, sus facultades y limitaciones, que establece derechos a favor de los individuos y vías para hacerlos efectivos, principios y objetivos de la nación mexicana y que de ella emana todo orden normativo, que por esencia es secundario, sea federal o local...”<sup>100</sup>.

En ese sentido, la autonomía constitucional es aquella establecida precisamente en dicho cuerpo normativo y que no deriva de leyes reglamentarias. En tal virtud, la reforma constitucional de fecha de 20 de agosto de 1993, por medio de la cual se dotó de autonomía al Banco de México, plasmó en el artículo 28, párrafos VI y VII, el siguiente texto:

<sup>100</sup> TRIGUEROS GAISMAN, Laura y ARTEAGA NAVA, Elisur, *Diccionario Jurídico Harla*, volumen 2. Derecho Constitucional, Harla, México, 1995, página 14.

## Artículo 28 constitucional, párrafo VI:

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

## Artículo 28 constitucional, párrafo VII:

*"...No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios así como la intermediación y servicios financieros, contando con las atribuciones necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso, desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones, sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta constitución."*

Ahora bien, de manera precisa dice la exposición de motivos de la iniciativa constitucional, que "se propone consignar en el artículo 28 la autonomía del banco central, así como dar a la institución un claro mandato de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, como objetivo prioritario en el ejercicio de sus funciones". Explicita así mismo el documento referido varias de las razones que llevan a esta autonomía: moderar el flujo de crédito del banco central, tan vinculado con la evolución de los precios y la inflación; que el banco central actúe como contrapeso de la administración pública y los particulares; una política monetaria más previsible que facilite las decisiones de la economía, dado que un ambiente de incertidumbre no favorece el desarrollo económico.<sup>101</sup>

De la autonomía prevista a nivel constitucional se desprende que al Banco de México se le asignaron dos funciones esenciales: a) función reguladora, de supervisión, que consiste en garantizar el movimiento fluido del sistema bancario y financiero, evitando los pánicos fiscales, en este sentido se habla de que el banco central es el "prestador de última instancia" o "banco de banqueros"; b) de control, dirige la política monetaria, controlando la cantidad de dinero con vistas a lograr que haya baja inflación sin crear un elevado desempleo. Asimismo, se desprende una limitación funcional que tiende a desterrar

<sup>101</sup> Véase Fiz-Zamudio, op. cit. p. 593

viciosas prácticas, ya que por disposición constitucional “ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”, es éste “un atributo esencial de cualquier banco central autónomo” que siempre debe tener la facultad exclusiva para determinar el monto y manejo de su propio crédito, disposición por cierto que está minuciosamente normada en la Ley del Banco.

Por último, cabría señalar, que de conformidad con los juristas Jorge Carpizo y Miguel Carbonell<sup>102</sup> el Banco de México “...es un órgano constitucional autónomo, parecido al Instituto Federal Electoral o a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. No está integrado dentro de la estructura orgánica de ninguno de los demás poderes. Dicha autonomía es compatible (esencial, mejor dicho) con sus cometidos, puesto que entre sus funciones se encuentra la de asegurar la estabilidad de la moneda, cuestión que no siempre se puede controlar cuando la emisión monetaria se encuentra sometida a los deseos del gobierno en turno...la autonomía de los bancos centrales (no en demasiados casos reconocida a nivel constitucional) es una tendencia muy importante en el derecho comparado. La supervisión del sistema bancario y las tareas de control de la política financiera requieren en los tiempos actuales de un importante grado de autonomía funcional. La vulnerabilidad monetaria y la fragilidad del valor de unas monedas frente a otras requieren de un manejo muy escrupuloso del sistema crediticio y, en general, financiero dentro de cada país...”.

#### **b) Autonomía Legal.**

A nivel legislativo, al Banco Central mexicano se le denomina Banco de México, como tradicionalmente se le ha conocido, tal y como lo establece su Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993. La referida Ley dispone, desarrollando los mandatos del artículo 28 constitucional, que el Banco Central será persona de derecho público con carácter autónomo, recayendo dicha autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

Ahora bien, la calidad de “persona de derecho público” tiene las siguientes implicaciones:<sup>103</sup>

- 1) Se trata de una persona moral, de las referidas en la fracción II del artículo 25 del Código Civil Federal (“...las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley”).
- 2) Se rige por normas de derecho público, es decir, aquéllas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercerla, el contenido posible de sus actos de autoridad y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse.
- 3) Forma parte del Estado Mexicano, por así preverlo expresamente el artículo 28 constitucional, que en la parte conducente señala que “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración...”

<sup>102</sup> Véase su obra *Derecho Constitucional*, Porrúa-UNAM, México, 2003, página 146.

<sup>103</sup> Véase RUIZ TORRES, Humberto, Ob. Cit., páginas 285 y 286.

- 4) No es parte de la Administración Pública Federal, al no depender del Poder Ejecutivo y, por tanto, al no estar regulada en el título tercero, capítulo III de la Constitución (que comprende el ejercicio de las facultades de dicho Poder), ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 5) Es parte de la Federación debido a que en términos de los artículos 40 y 41 constitucionales, el Estado federal mexicano está compuesto por la Federación y los estados miembros, cada uno de ellos actuando en su propia competencia. Esta circunstancia no es impedimento para que en algunas leyes especiales, sólo para los efectos de aplicación de las instituciones contenidas en las mismas, se diferencie entre Federación y personas morales autónomas, pues entendemos que sólo tiene el efecto de crear regímenes específicos.
- 6) Se rige por las leyes federales, pues al ser parte del Estado federal mexicano y por tanto parte de la Federación, la ley que lo rige tiene tal carácter. Esto, sin embargo, no impide que el Banco Central observe las disposiciones que emitan las autoridades locales, en la esfera de su competencia.
- 7) Las controversias en las que participa necesariamente son competencia de los tribunales de la Federación, toda vez que se trata de la aplicación de una ley federal y la afectación que podría producirse no sería a simples intereses particulares, sino a la Federación y, en el fondo, a los del Estado mexicano, en una correcta aplicación de la fracción I del artículo 104 constitucional.

Cabe señalar que como persona de derecho público con carácter autónomo, el Banco de México refleja dicha autonomía sobre sus funciones y administración, siendo las primeras: regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo; fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera; participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales; y operar con esos organismos, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera. Mientras que la administración se refiere al acto de dirigir al Instituto Central, claro esta en armonía con el ejercicio de sus funciones.

### **c) Autonomía Financiera y Presupuestal**

Ya vimos que el Banco de México es una persona de derecho público con carácter autónomo y que dicha autonomía recae sobre el ejercicio de sus funciones y sobre su administración. Ahora bien, para el adecuado tratamiento de esos tópicos, resulta desde un punto de vista práctico e indirectamente, fundada y motivada la autonomía financiera y presupuestal de dicho Instituto. Asimismo, si bien no se señala expresamente esa autonomía, la misma se desprende de la fracción XI del artículo 46 de la Ley del Banco de México, pues ahí se señala que la Junta de Gobierno de dicho Instituto Central tiene como

facultad expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que correspondan efectuarle durante el ejercicio. Además, la Junta de Gobierno deberá hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En ese sentido se expidieron las Normas y Criterios Generales para la Elaboración, Ejercicio y Control del Presupuesto de Gasto Corriente e Inversión Física, cuyo objeto es regular las acciones relativas a la elaboración, integración, autorización, ejercicio y control del Presupuesto de Gasto Corriente e Inversión Física.

En dichas Normas se señala que el presupuesto se dividirá en dos capítulos, gasto corriente e inversión física, los cuales se clasificarán en los rubros siguientes: Presupuesto de Gasto Corriente (recursos humanos, recursos materiales y servicios) Presupuesto de Inversión Física (inversión en activos fijos –bienes inmuebles y muebles-, inversión en activo circulante por concepto de producción de billete y adquisición de moneda metálica –producción de billete y adquisición de moneda metálica).

Ahora bien, con estos datos cabría señalar que la Autonomía Financiera y Presupuestal podría considerarse como la potestad que tiene el Banco de México de utilizar su riqueza o sus ingresos, independientemente del Estado, de tal forma que sólo el Instituto Central puede disponer de ellos ya sea para ampliarlos o utilizarlos como reserva para afrontar delicadas o dificultosas situaciones que asuma en el ejercicio de sus funciones.

En el mismo sentido, encontramos que los artículos 53 y 55 de la Ley del Banco de México sostienen que éste deberá, siempre que sea posible, preservar el valor real de la suma de su capital más sus reservas e incrementar dicho valor conforme aumente el producto interno bruto en términos reales. El Banco de México sólo podrá constituir reservas en adición a lo anteriormente dispuesto, cuando resulte de la revaluación de activos o así lo acuerde con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además señala que el Banco es una institución sin propósito de lucro y por lo tanto deberá entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación una vez constituidas las reservas previstas en esa ley, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la revaluación de activos.

De lo anterior, es de observarse que la autonomía financiera del Banco de México se ve restringida al no permitírsele, a dicho Instituto Central, la libre disposición de su remanente y de imponérsele barreras en la constitución de sus reservas, sin embargo, encontramos la explicación de lo anterior en la propia naturaleza del referido Instituto Central, al ser el Banco Central del Estado, no puede tener ganancias que lo ubiquen como una empresa privada.

#### **d) Autonomía Administrativa**

Si por “administración” se entiende según el Diccionario de la Real Academia “dirigir una institución”, la autonomía administrativa, fundada constitucional y legalmente, consistiría en la facultad del Instituto Central para autodeterminar su dirección, claro esta, en armonía con el ejercicio de sus funciones y sin contradecir las disposiciones legales que expresamente le apliquen. Así, podemos decir que una de las columnas de la autonomía del Banco Central es la que se apoya en la independencia administrativa de la Institución.

Ahora bien, no obstante que al hablar de la estructura orgánica del Banco se entrará en detalle, encontramos que en lo relativo a la autonomía administrativa, cabe indicar que los artículos 28 constitucional, y 38 de la Ley del Banco de México, disponen que la conducción del Banco de México se encuentra encomendada a una Junta de Gobierno y a un Gobernador. La Junta de Gobierno está integrada por cinco miembros incluyendo al Gobernador, mismos que son designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión permanente.

También sobre la autonomía de la que hablamos, cabe precisar que el artículo 46 de la Ley del Banco de México, en sus fracciones XII, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XXI, entre otras, caracterizan dicha autonomía al señalar que la Junta de Gobierno tiene facultades para expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el Banco deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza; autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles; aprobar el Reglamento Interior del Banco, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación; aprobar las Condiciones Generales de Trabajo que deben observarse en las relaciones entre el Banco y su personal, así como los tabuladores de sueldos, en el concepto de que las remuneraciones de los funcionarios y empleados del Banco no deberán exceder de las que perciban los miembros de la Junta de Gobierno, excepto en los casos en que dadas las condiciones del mercado de trabajo de alguna especialidad, se requiera mayor remuneración; nombrar y remover al secretario de la Junta de Gobierno, así como a su suplente, quienes deberán ser funcionarios del Banco; nombrar y remover a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la Institución; y resolver sobre otros asuntos que el Gobernador someta a su consideración. En ese sentido el artículo 47 de la citada Ley, en algunas de sus fracciones, da pie a interpretar la autonomía administrativa, al señalar por ejemplo que el Gobernador tiene a su cargo la administración del Banco y puede nombrar y remover al personal del Banco, excepto el que nombra y remueve la Junta de Gobierno.

No menos importante sería el artículo 61 de la Ley en comento que da la pauta a que exista un órgano que controle desde el punto de vista administrativo las responsabilidades en que incurra algún empleado o funcionario del Banco, reflejando así otro aspecto de la autonomía administrativa. Así, dicho artículo, a la letra señala que: “...La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco, con sujeción a lo siguiente: I. La aplicación de dicha Ley y el proveer a su estricta observancia, salvo en lo tocante al Juicio Político al que podrán ser sujetos los integrantes de la Junta de Gobierno, competarán a una Comisión de

Responsabilidades integrada por el miembro de la Junta de Gobierno que ésta designe y por los titulares de las áreas jurídica y de contraloría del Banco...Tratándose de infracciones cometidas por miembros de la Junta de Gobierno o por funcionarios que ocupen puestos comprendidos en los tres niveles más altos del personal, será la Junta de Gobierno quien determine la responsabilidad que resulte e imponga la sanción correspondiente, a cuyo efecto la Comisión de Responsabilidades le turnará el expediente respectivo, y II. Las personas sujetas a presentar declaración de situación patrimonial, serán los miembros de la Junta de Gobierno y quienes ocupen en la Institución puestos de subgerente o superior, así como aquéllas que por la naturaleza de sus funciones se señalen en el Reglamento Interior. Esta declaración deberá presentarse ante la contraloría del Banco, quien llevará el registro y seguimiento de la evolución de la mencionada situación patrimonial, informando a la Comisión de Responsabilidades o a la Junta de Gobierno, según corresponda, las observaciones que, en su caso, resulten de dicho seguimiento...Contra las resoluciones a que se refiere este artículo no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación...”

#### e) Autonomía Operativa

En cuanto a la autonomía operativa, la cual entendemos como la facultad que tiene el Instituto Central de autodeterminar la ejecución de sus funciones, o en su caso, la materialización de su administración, independientemente de estar expresada en cada actuación que realice el Banco de México hacia el interior como hacia el exterior, tal y como lo señalan las disposiciones que hasta el momento hemos señalado, encontramos que el artículo 62 de la Ley del Banco de México, complemento de lo anterior, resulta un elemento indispensable para entenderla, pues en virtud de dicho precepto el Banco de México puede: en coordinación con las demás autoridades competentes, elaborar, compilar y publicar estadísticas económicas y financieras, así como operar sistemas de información basados en ellas y recabar los datos necesarios para esos efectos; llevar a cabo, directamente o a través de terceros, la comercialización de monedas conmemorativas, así como de los billetes y las monedas metálicas, que tengan empaque o acabado especial; utilizar los recursos de que disponga el Banco en la fabricación de bienes para terceros y en la prestación de servicios a estos, siempre que ello no afecte el adecuado desempeño de sus funciones; y adquirir o arrendar los bienes muebles y contratar los servicios y la obra inmobiliaria, necesarios o convenientes para su adecuada operación y funcionamiento, así como enajenar aquellos bienes muebles que dejaren de ser útiles para tales efectos.

Como corolario cabría señalar brevemente las siguientes conclusiones:<sup>104</sup>

“La autonomía de un órgano se traduce en la transferencia de ciertas facultades al mismo y en la independencia para ejercer tales facultades.

En el caso del Banco de México, la característica principal de su autonomía es que ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo (a través de leyes secundarias) puedan ordenarle que otorgue crédito o que adquiera valores.

<sup>104</sup> RUIZ TORRES, Humberto Enrique, Ob. Cit. p. 286.



Otorgar autonomía al Banco Central tiene como objetivo lograr la estabilidad de precios, es decir, el control de la inflación.”

#### 4.3. Estructura orgánica del Banco de México

Para entender y exponer lo relativo a la estructura orgánica del Banco de México es necesario indicar que de conformidad con lo previsto por el régimen constitucional, la Ley del Banco de México dispone lo siguiente:

En su artículo 38 señala que el ejercicio de las funciones y administración del Banco se encomiendan a una Junta de Gobierno y a un Gobernador. La Junta se integra con cinco miembros aprobados por el Senado conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional. El Ejecutivo Federal nombra a uno de ellos Gobernador, y es quien preside la Junta de Gobierno; a los demás miembros se les denomina Subgobernadores. Aquí cabría señalar que: “...Fijar en cinco el número de miembros de la junta evita concentraciones inconvenientes de poder y permite a ese cuerpo colegiado ejercer sus facultades de manera expedita y eficiente. Conferir al presidente de la República la atribución de nombrar, de entre los miembros aprobados por el Senado, al que encabece la conducción del banco facilita la debida coordinación entre la política monetaria referida a este último y la política económica general del gobierno; a éste respecto, es importante destacar que la Ley del Banco de México establece que el gobernador tiene, entre otras funciones, la de ser el enlace entre el banco y la administración pública federal...”<sup>105</sup>

El artículo 40 del ordenamiento legal referido en el párrafo precedente, dispone que el cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El periodo del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez. “...Este régimen, complementado con uno transitorio que fija periodos distintos para los miembros integrantes de la primera Junta de Gobierno, establece el escalonamiento en la sustitución de los integrantes de la junta, previsto en el texto constitucional para mejor proveer al ejercicio autónomo de las funciones encomendadas a la institución...”<sup>106</sup>

Ahora bien, en cuanto a las vacantes de los miembros de la Junta de Gobierno, el artículo 41 de la Ley en comento dispone que la que se produzca en un puesto de Subgobernador será cubierta por el nuevo miembro que se designe para integrar la Junta de Gobierno. En caso de vacante en el puesto de Gobernador, el Ejecutivo Federal podrá nombrar para ocupar tal cargo a un Subgobernador en funciones, o bien, designar a un nuevo miembro de la Junta de Gobierno y, ya integrada ésta, nombrar de entre sus cinco miembros al Gobernador. En tanto se hace el nombramiento de Gobernador, el

<sup>105</sup> BORJA MARTÍNEZ, Francisco, Ob. Cit. supra nota (97), p. 134

<sup>106</sup> Loc. Cit.



Subgobernador con mayor antigüedad en el cargo será Gobernador Interino del Banco y presidirá la Junta de Gobierno. En caso de que hubieren dos o más Subgobernadores con igual antigüedad, la Junta de Gobierno elegirá entre ellos al Gobernador Interino. Los miembros que cubran vacantes que se produzcan antes de la terminación del periodo respectivo, durarán en su cargo sólo por el tiempo que faltare desempeñar al sustituido. Si al término del periodo que corresponde al Gobernador, se nombra a un Subgobernador en funciones para ocupar tal puesto, el nombramiento referido será por seis años independientemente del tiempo que hubiere sido Subgobernador.

Así las cosas, para ser designado miembro de la Junta de Gobierno deberán reunirse los siguientes requisitos, según lo dispone el artículo 39 de la Ley del Banco de México:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y no tener más de sesenta y cinco años cumplidos en la fecha de inicio del periodo durante el cual desempeñará su cargo;
- Gozar de reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.
- Para la designación de dos de los cinco miembros no será necesario satisfacer los requisitos previstos en el párrafo anterior; pero en todo caso, deberá tratarse de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica. Ninguno de estos dos miembros podrá ser nombrado Gobernador antes de haber cumplido tres años en su cargo, y
- No haber sido sentenciada por delitos intencionales; inhabilitada para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano; ni removida con anterioridad del cargo de miembro de la Junta de Gobierno, salvo que esto último hubiere sido resultado de incapacidad física ya superada.

Por otra parte, conforme lo dispone el artículo 43 de la Ley en comento, son causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno:

- La incapacidad mental, así como la incapacidad física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante más de seis meses;
- El desempeño de algún empleo, cargo o comisión, distinto de los previstos en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional;
- Dejar de ser ciudadano mexicano o de reunir alguno de los requisitos señalados en la fracción III del artículo 39;

- No cumplir los acuerdos de la Junta de Gobierno o actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones;
- Utilizar, en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que disponga en razón de su cargo, así como divulgar la mencionada información sin la autorización de la Junta de Gobierno;
- Someter a sabiendas, a la consideración de la Junta de Gobierno, información falsa, y
- Ausentarse de sus labores sin autorización de la Junta de Gobierno o sin mediar causa de fuerza mayor o motivo justificado. La Junta de Gobierno no podrá autorizar ausencias por más de seis meses.

El Gobernador podrá ser removido también si no cumple los acuerdos de la Comisión de Cambios.

“...Tales disposiciones proveen a una debida salvaguarda de la autonomía en la conducción del banco, ya que quienes ejercen esta última sólo pueden ser removidos cuando, por las causas graves mencionadas, dejen de ser idóneos para desempeñar adecuadamente sus cargos”<sup>107</sup>

No menos importante resulta lo dispuesto por el artículo 44 de la multicitada Ley del Banco de México, que a la letra indica: “...Compete a la Junta de Gobierno dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción señaladas en el artículo inmediato anterior, debiendo hacerlo a solicitud del Presidente de la República o de cuando menos dos de sus miembros. El dictamen se formulará según resolución de la mayoría de los miembros de la Junta de Gobierno, después de conceder el derecho de audiencia al afectado y sin que éste participe en la votación.

El dictamen, con la documentación que lo sustente, incluida la argumentación por escrito que, en su caso, el afectado hubiere presentado, será enviado al Ejecutivo Federal. Este último deberá remitirlo, acompañado con la citada documentación y con su razonamiento de procedencia o improcedencia de remoción, a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, para resolución definitiva.”

Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 42 de la Ley del Banco de México, el Gobernador y los Subgobernadores no pueden participar con la representación del Banco en actos políticos partidistas. Lo anterior, se explica ya que el Banco de México es un órgano técnico y de ninguna manera político.

El Gobernador o cuando menos dos de los Subgobernadores, podrán convocar a reunión de la Junta de Gobierno, cuyas sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros. Si no concurriere el Gobernador, la sesión será presidida por quien aquél designe o, en su defecto, por el Subgobernador a quien corresponda según

<sup>107</sup> Idem, p. 137

el procedimiento correspondiente. Las resoluciones tomadas en el seno de la Junta de Gobierno, requerirán para su validez del voto aprobatorio de la mayoría de los presentes, salvo el caso de la remoción de los miembros de la propia Junta.

El Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, podrán asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones de la Junta de Gobierno, para lo cual serán previamente convocados, dándoles a conocer el orden del día correspondiente. Dichos funcionarios podrán convocar a reunión de la Junta de Gobierno y proponer asuntos a ser tratados en ella. Asimismo, la Junta podrá acordar la asistencia de funcionarios de la Institución a sus sesiones para que le rindan directamente la información que les solicite.

Quienes asistan a las sesiones deberán guardar confidencialidad respecto de los asuntos que se traten en ellas, salvo autorización expresa de la Junta de Gobierno para hacer alguna comunicación.

Expuesto lo anterior, cabría señalar que conforme al párrafo final del artículo 2º del Reglamento Interior del Banco de México, la Junta de Gobierno y sus miembros, contarán con los asesores que la propia Junta determine y el Banco los contratará en los términos que ésta establezca. Dichos asesores no quedarán comprendidos en el Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México, ni tendrán facultades de representación.

Por otro lado, los artículos 46 y 47 establecen las facultades que tienen la Junta de Gobierno y el Gobernador, respectivamente, dentro de las que destacan las siguientes:

**Junta de Gobierno:** Determinar las características de los billetes; autorizar las órdenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes; resolver sobre la desmonetización de billetes y los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda; resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco al Gobierno Federal; fijar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones; autorizar las emisiones de bonos de regulación monetaria y fijar las características de éstos; determinar las características de los valores a cargo del Gobierno Federal que el Banco emita; establecer las políticas y criterios conforme a los cuales se expidan las normas de regulación del sistema financiero; aprobar las exposiciones e informes del Banco y de los miembros de la Junta de Gobierno sobre las políticas y actividades de aquél; aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio; así como los estados de cuenta consolidados mensuales; expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco; así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio, expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el Banco deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza; autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles; resolver sobre la constitución de reservas; aprobar el Reglamento Interior del Banco; aprobar las Condiciones Generales de Trabajo; nombrar y remover al secretario de la Junta de Gobierno, así como a su suplente y resolver sobre otros asuntos que el Gobernador someta a su consideración, entre otras.

**Gobernador:** Tener a su cargo la administración del Banco, la representación legal de éste y el ejercicio de sus funciones; ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Cambios; someter asuntos a la consideración y, en su caso, aprobación de la Junta de Gobierno; actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario; ser el enlace entre el Banco y la Administración Pública Federal; ser el vocero del Banco, pudiendo delegar esta facultad en los Subgobernadores; constituir consejos regionales; acordar el establecimiento, cambio y clausura de sucursales; designar a los Subgobernadores que deban desempeñar cargos o comisiones en representación del Banco; designar y remover a los apoderados y delegados fiduciarios; nombrar y remover al personal del Banco, excepto a los que ocupen los tres primeros niveles de gobierno; fijar, conforme a los tabuladores aprobados por la Junta de Gobierno, los sueldos del personal y aprobar los programas que deban aplicarse para su capacitación y adiestramiento.

Como corolario, sería importante destacar que el artículo 4º del Reglamento Interior del Banco de México, señala que la Junta de Gobierno o el Gobernador, en el ámbito de su competencia, podrán constituir comités consultivos integrados por servidores públicos del Banco, que los auxilien en el ejercicio de sus respectivas atribuciones.

Las resoluciones tomadas por los referidos comités, serán observadas por las unidades administrativas del Banco y, en caso de que éstas no las cumplan, serán turnadas a la Junta de Gobierno o al Gobernador para que, en el ámbito de su competencia, decidan sobre su aplicación obligatoria. Finalmente, la creación y extinción de los mencionados comités deberá hacerse del conocimiento del Contralor.

## Organigrama

### Junta de Gobierno

Secretaría de la Junta de Gobierno

Asesoría de la Junta de Gobierno

Asesoría de la Junta de Gobierno

Asesoría de la Junta de Gobierno

Contralor

### Gubernatura Banco de México

Dirección General de Operaciones de Banca Central

Dirección General de Investigación Económica

Dirección General de Análisis del Sistema Financiero

Dirección General de Administración Interna

Dirección General Jurídica

Dirección General de Intermediarios Financieros de Fomento

Dirección de Coordinación de la Información

Dirección General de Emisión

Dirección de Relaciones Externas

Dirección de Sistemas

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El nacimiento de la banca central en México se encuentra íntimamente ligado a la necesidad de un banco único de emisión cuyos billetes inspiraran confianza y certeza en el público. Lo anterior, debido a que ante la pluralidad de bancos emisores existentes en el territorio nacional, era común que éstos no garantizaran sus emisiones y pusieran en circulación cantidades de dinero mucho mayores a sus reservas de metálico.

**SEGUNDA.** La principal función de los bancos centrales en el mundo, es proveer a sus respectivos países de moneda de curso legal, así como procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la misma y del nivel general de precios, además de tener otras funciones clásicas como fungir como acreditante de última instancia, banco de reserva, asesor y tesorero del gobierno, concentrador de las reservas internacionales y regulador del sistema financiero.

**TERCERA.** La autonomía de la banca central en México surge de la necesidad de combatir las inflaciones agudas y prolongadas derivadas, principalmente, del constante déficit del gobierno, mismo que fue financiado comúnmente con crédito del Banco de México. Lo anterior, implicó que se optara por separar la función de crear dinero con la de ejercer el gasto público.

**CUARTA.** La inflación es uno de los mayores males de la economía, por lo que se hace necesario que el Banco de México, a efecto de cumplir con su objetivo prioritario de procurar el poder adquisitivo de la moneda, implemente una política monetaria estricta, dirigida a controlar la cantidad de dinero que circula en el país y así influir en el nivel general de precios. En ese sentido, la autonomía de la banca central juega un rol muy importante, debido a que con ella se garantiza, en una mayor proporción, que el Instituto Central no esté sujeto a presiones políticas que lo orillen a financiar, en contra de su voluntad, el gasto del gobierno.

**QUINTA.** El Banco de México no forma parte de la Administración Pública Federal porque no depende del Poder Ejecutivo, ni tampoco se encuentra sujeto a la regulación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Banco de México es un órgano constitucional autónomo, al estar establecida su autonomía directamente en la Constitución y no en leyes reglamentarias, producto de la evolución del Estado moderno que hace necesaria una mejor distribución de competencias y especialización de funciones.

**SEXTA.** La autonomía del Banco de México, en nuestra opinión, tiene los siguientes matices:

- a) Autonomía Constitucional. Es aquella que se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no en una Ley reglamentaria.
- b) Autonomía Legal. Se encuentra prevista en la Ley del Banco de México, que señala que el propio Banco será una persona de derecho público con carácter autónomo.

c) **Autonomía Financiera.** Es la potestad que tiene el Banco de México de utilizar su riqueza o sus ingresos, independientemente del Estado, de tal forma que sólo el Instituto Central puede disponer de ellos para afrontar delicadas o dificultosas situaciones que asuma en el ejercicio de sus funciones.

Esta autonomía se ve limitada, ya que el Instituto central debe de entregar el importe íntegro de su remanente de operación al gobierno federal, al no ser una institución con propósito de lucro.

e) **Autonomía Administrativa.** La facultad del Instituto Central para autodeterminar su dirección, en estricto apego a las disposiciones que le son aplicables.

f) **Autonomía Operativa.** La facultad que tiene el Instituto Central de determinar la ejecución de sus funciones o, en su caso, la materialización de su administración, independientemente de que ésta se expresa en cada actuación que realice el Banco hacia al interior como hacia el exterior.

**SÉPTIMA.** La autonomía del Banco de México implica una importante transferencia de facultades del gobierno hacia el propio Banco, particularmente en materia monetaria, así como la necesidad de que dichas facultades se lleven a cabo de manera independiente a las decisiones del referido gobierno.

**OCTAVA.** La autonomía del Banco de México exige una mayor coordinación entre la política monetaria del propio Banco con la política económica del gobierno, ya que, de presentarse políticas diametralmente opuestas por parte de ambos sujetos, se puede comprometer el logro de la finalidad del Banco de México.

### BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acosta Romero, Miguel, Nuevo Derecho Bancario: Panorama del Sistema Financiero Mexicano, México, Porrúa, 1995.
- 2.- Arrigunaga Gómez del Campo, Javier y otros, Autonomía del Banco de México y Perspectivas de la Intermediación Financiera, Cuadernos Constitucionales México Centroamérica, México, 1994.
- 3.- Borja Martínez, Francisco, El Banco de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- 4.- \_\_\_\_\_, Derecho Monetario, Mc GrawHill, México, 1997.
- 5.- \_\_\_\_\_, El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- 6.- Carpizo, Jorge, Carbonell, Miguel, Derecho Constitucional, Porrúa-UNAM, México, 2003
- 7.- Carrillo Flores, Antonio, et. al., Cincuenta Años de Banca Central: Ensayos Conmemorativos, Selección de Ernesto Fernández Hurtado, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- 8.- Carvallo Yáñez, Erick, Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano: Teoría y Práctica Jurídica de las Agrupaciones Financieras, las Instituciones de Crédito y las Casas de Bolsa, México, Porrúa, 2000.
- 9.- \_\_\_\_\_, Tratado de Derecho Bursátil, México, Porrúa, 1997.
- 10.- Chapoy Bonifaz, Alma, El Sistema Monetario Internacional, textos breves de economía, primera edición, UNAM, México 2001.
- 11.- D. Bordo, Michael, et. al., El Papel de la Banca Central en la Actualidad, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1993.
- 12.- Dávalos Mejía, Carlos Felipe, Derecho Bancario y Contratos de Crédito, Harla, México, 1992.
- 13.- De La Fuente Rodríguez, Jesús, Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Grupos Financieros, México, Porrúa, 2002.
- 14.- Diccionario de la Real Academia Española, 22ª edición, 2001.
- 15.- Fernández-Hurtado, Ernesto y otros, Cincuenta Años de Banca Central, Ensayos Conmemorativos, Banco de México, S.A. y Fondo de Cultura Económica, México, 1997.



- 16.- Figueroa, Luis Mauricio, *El Derecho Dinerario*, Editorial Porrúa, México, 2003.
- 17.- Fix-Zamudio, Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 2003.
- 18.- Hegewisch Díaz Infante, Fernando, *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 1997.
- 19.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México 1998, tomo correspondiente a las letras I-O.
- 20.- *Macroeconomía I*, Colección didáctica II, Universidad Tecnológica de México, tercera edición.
- 21.- Manero, Antonio, *El Banco de México, sus orígenes y su fundación*, F. Mayans, Nueva York, 1926.
- 22.- \_\_\_\_\_, *La Revolución Bancaria en México*, Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación, México, 1986.
- 23.- Marichal, Carlos, et. al. *La Banca en México, 1820.1920*, Impresora y Encuadernadora Progreso, Primera Edición, 1998, México.
- 24.- Martínez Le Clainche, Roberto, *Curso de Teoría Monetaria y Política Monetaria*, UNAM, México, 1996.
- 25.- Mendoza Martell, Enrique, Preciado Briceño, Eduardo, *Lecciones de Derecho Bancario*, Textos Jurídicos Bancomer, México, 1997.
- 26.- Moreno Castañeda, Gilberto, *La Moneda y la Banca en México*, Universidad de Guadalajara, Segunda Edición, Vol. I, Guadalajara, 1975.
- 27.- Ramírez Solano, Ernesto, *Moneda, Banca y Mercados Financieros*, ed. Pearson Educación, México 2001.
- 28.- Ruiz Torres, Humberto Enrique, *Derecho Bancario*, editorial Oxford, primera edición, México 2003.
- 29.- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Económico*, Editorial Porrúa, México, 1993.
- 30.- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2002*, editorial Porrúa, México 2002.
- 31.- Trigueros Gaisman, Laura y Arteaga Nava, Elisur , *Diccionario Jurídico Harla*, volumen 2. Derecho Constitucional, Harla, México, 1995.

32.- Vázquez Pando, Fernando Alejandro, La Formación Histórica del Sistema Monetario Mexicano y su Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.

33.- \_\_\_\_\_, Derecho Monetario Mexicano, México, Harla, 1991.

34.- Witker, Jorge, Introducción al Derecho Económico, Cuarta Edición, Edición UNAM-Mcgraw-Hil, México 1999.