

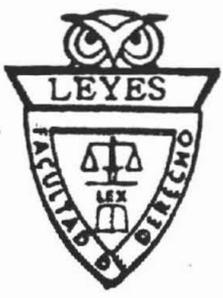


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

"BANCO DE MEXICO."

T E S I S QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: EDUARDO DE JESUS MARTINEZ HINOJOSA



DIRECTOR DE TESIS LIC. FERNANDO MEDINA GONZALEZ

MEXICO, D. F.

2005

m348249



ERUDICION NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

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

El alumno: **EDUARDO DE JESUS MARTINEZ HINOJOSA**, realizó bajo la supervisión de este Seminario el trabajo titulado: **"BANCO DE MEXICO"**, con la asesoría del LIC. **FERNANDO MEDINA GONZALEZ**, que presentará como tesis para obtener el título de Licenciada en Derecho.

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

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

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

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

Atentamente.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**

Ciudad Universitaria, a 1 de agosto del año 2000

**DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO.**  
DIRECTOR.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

c.c.p. Secretaría General de la Facultad de Derecho.  
c.c.p. Archivo Seminario.  
c.c.p. Alumno.  
AFMP/\*mrc.

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

NOMBRE: MARTINEZ HENOSUA  
EDUARDO DE JESUS

FECHA: 26-SEP-2003

FIRMA: [Firma]

Mi agradecimiento:

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**, por haberme permitido formar parte de ella, por permitirme realizar mis estudios y fomentar en mí el deseo de superación y el amor al estudio. Gracias por otorgarme los elementos necesarios para alcanzar mis metas.

A la **Facultad de Derecho**, por inculcarme el amor por el Derecho, por acogerme en sus aulas durante cinco años otorgándome a través de su profesorado las herramientas necesarias para ejercer profesionalmente la carrera que elegí, por fortalecer mi deseo para continuar estudiando el Derecho, pero sobre todo gracias por permitirme alcanzar mis sueños. Especial agradecimiento al profesorado de esta Facultad por compartirme sus conocimientos y experiencias.

Al **Lic. Fernando Medina González**, por creer en mí, por el tiempo dedicado y por la dirección y ayuda en la realización de este trabajo, gracias por compartirme sus conocimientos y experiencias, gracias por motivarme para seguir adelante y para continuar estudiando, pero sobre todo gracias por brindarme su confianza, apoyo y amistad.

A mis padres:

**Carlos Guadalupe Martínez Bolaños y María del Carmen Yolanda Hinojosa Peniche**, por inculcarme desde niño las bases y principios que deben regir mi vida e indicarme el camino que debo seguir para lograr mis metas. Gracias por ser mis maestros y mis amigos; gracias por sus consejos, por sus regaños, por su apoyo y su amor incondicional, por estar siempre conmigo. Pero sobre todo gracias por ser mis padres, pues ello es el mejor regalo que me han dado. Los amo, aunque a veces por mi forma de ser no lo demuestro.

A mi hermano:

**Carlos**, por el apoyo y cariño que siempre me has dado (con tu muy particular forma de otorgarlo). Gracias por que sé que en cualquier momento puedo contar contigo, de la misma forma que sabes que tú puedes contar conmigo. Te quiero.

A mi hermana:

**Carmen**, por el apoyo, confianza y cariño que me das. Sabes que siempre has sido y serás mi bebe. Gracias por apoyarme siempre, por creer en mí y por todo el amor que me das; nunca olvides que pase lo que pase siempre estaré a tu lado para apoyarte y cuidarte. Te quiero.

A mis abuelos:

**Carlos Martínez Acevedo y Adelina Bolaños Corro**, aun cuando no tuve la oportunidad de conocerlos mucho, siempre los recuerdo con cariño. Gracias por que sin ustedes yo no estaría aquí.

A mi abuela:

**Teresa Peniche Leguízamo**, gracias por creer y confiar en mí, espero que estés orgullosa de mí y no defraudarte. Sabes que nunca olvido mis promesas.

A mi abuelo:

**José Fernando Hinojosa Castro**, por la confianza y el cariño que siempre me has dado.

A las familias:

**Martínez e Hinojosa**, gracias por el apoyo moral y los momentos agradables que hemos compartido. En especial a Alicia y Carmen Peniche Leguízamo y Guadalupe Bolaños Corro.

## ÍNDICE GENERAL.

INTRODUCCIÓN	1
<b>CAPÍTULO I.</b>	
<b>LA BANCA CENTRAL.</b>	<b>1</b>
<hr/>	
1.1 CONCEPTO DE BANCO CENTRAL.	1
1.2 ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA BANCA CENTRAL.	3
1.2.1 EL BANCO DE INGLATERRA.	3
1.2.2 BANCOS DE RESERVA FEDERAL DE E.U.A.	5
1.2.3 REICHSBANK.	8
1.3 EVOLUCIÓN DE OTROS BANCOS CENTRALES.	9
1.4 SISTEMA DE LA BANCA CENTRAL.	11
1.5 OBJETIVOS DE LA BANCA CENTRAL.	13
1.6 PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO EN LA BANCA CENTRAL.	14
1.6.1 PROPIEDAD DEL CAPITAL DEL BANCO CENTRAL.	15
1.6.2 DISTRIBUCIÓN DE LAS UTILIDADES DEL BANCO CENTRAL.	16
1.6.3 ADMINISTRACIÓN DEL BANCO CENTRAL.	16
1.6.4 CONTROL DEL GOBIERNO SOBRE EL BANCO CENTRAL.	17
1.7 CARACTERÍSTICAS DE LA BANCA CENTRAL.	18

1.8 FUNCIONES ESENCIALES DE LA BANCA CENTRAL.	19
1.8.1 EMISIÓN.	19
1.8.2 BANQUERO, AGENTE Y CONSEJERO DEL GOBIERNO.	20
1.8.3 GUARDA DE RESERVAS EN EFECTIVO DE LOS BANCOS COMERCIALES.	22
1.8.4 GUARDA DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES DE LA NACIÓN.	23
1.8.5 REDESCUENTO Y PRESTAMISTA DE ÚLTIMA INSTANCIA.	25
1.8.6 REGULADOR DEL CRÉDITO.	27
1.8.7 OPERACIONES CON VALORES.	28
1.8.8 REGULADOR DE LOS CAMBIOS.	29
1.8.9 REGULADOR DE LA INVERSIÓN.	30
1.8.10 FUNCIONES Y OPERACIONES ANTE ORGANISMOS INTERNACIONALES.	31
1.8.11 COMPENSACIÓN Y LIQUIDACIÓN.	32

## **CAPÍTULO II.**

### **ANTECEDENTES DEL BANCO DE MÉXICO.** 34

---

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	35
2.1.1 EL DESARROLLO BANCARIO EN MÉXICO. PERÍODO ANÁRQUICO (1864-1897).	35
2.1.2 HOMOGENEIZACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO (1897-1915).	40
2.1.3 CREACIÓN DEL BANCO DE MÉXICO (1915-1925).	44
2.2 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.	50
2.2.1 LEY DEL 15 DE AGOSTO DE 1925.	50

2.2.2 LEY DEL 12 DE ABRIL DE 1932.	56
2.2.3 EXPEDICIÓN DE LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO DEL 28 DE AGOSTO DE 1936.	59
2.2.4 LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO DEL 31 DE MAYO DE 1941.	62
2.2.5 DECRETO DE NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA DEL 1° DE SEPTIEMBRE DE 1982.	65
2.2.6 LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1984.	67

### **CAPÍTULO III.**

#### **NATURALEZA Y MARCO JURÍDICO DEL**

#### **BANCO DE MÉXICO.** 71

---

3.1 EL BANCO DE MÉXICO COMO SOCIEDAD ANÓNIMA.	71
3.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD ANÓNIMA.	71
3.1.2 SOCIEDAD ANÓNIMA DE DERECHO PÚBLICO.	73
3.1.3 CARACTERÍSTICAS Y GENERALIDADES DEL BANCO DE MÉXICO COMO SOCIEDAD ANÓNIMA.	79
3.2 EL BANCO DE MÉXICO COMO ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO.	82
3.2.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS.	82
3.2.2 CARACTERÍSTICAS Y GENERALIDADES DEL BANCO DE MÉXICO COMO ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO.	85

3.3 EL BANCO DE MÉXICO COMO PERSONA DE DERECHO PÚBLICO CON AUTONOMÍA.	87
3.3.1 LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL.	87
3.3.1.1 CONCEPTO DE AUTONOMÍA.	88
3.3.1.2 OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA AUTONOMÍA.	91
3.3.1.3 EXTENSIÓN DE LA AUTONOMÍA.	93
3.3.1.4 REQUISITOS DE LA AUTONOMÍA.	95
3.3.1.5 RESPONSABILIDAD DEL BANCO CENTRAL AUTÓNOMO.	98
3.3.1.6 COORDINACIÓN ENTRE EL BANCO CENTRAL AUTÓNOMO Y EL PODER EJECUTIVO.	100
3.3.2 REFORMA CONSTITUCIONAL PARA DOTAR DE AUTONOMÍA AL BANCO DE MÉXICO.	102
3.3.3 LEY REGLAMENTARIA DE LOS PÁRRAFOS SEXTO Y SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL (LEY DEL BANCO DE MÉXICO DEL 1º DE ABRIL DE 1994).	107
3.3.4 REGLAMENTO INTERIOR DEL BANCO DE MÉXICO.	109

## **CAPÍTULO IV.**

<b>FINALIDADES Y FUNCIONES DEL BANCO DE MÉXICO.</b>	<b>112</b>
---	------------

---

4.1 UBICACIÓN DEL BANCO DE MÉXICO EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.	112
4.2 OBJETIVO Y FINALIDADES DEL BANCO DE MÉXICO.	117
4.3 FACULTADES Y FUNCIONES DEL BANCO DE MÉXICO.	118

4.3.1 PROVEER A LA ECONOMÍA DEL PAÍS DE MONEDA NACIONAL.	118
4.3.2 PROCURAR LA ESTABILIDAD DEL PODER ADQUISITIVO DE LA MONEDA NACIONAL.	119
4.3.3 PROMOVER EL SANO DESARROLLO DEL SISTEMA FINANCIERO.	123
4.3.4 PROPICIAR EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PAGOS.	128
4.3.5 OTRAS FACULTADES Y FUNCIONES.	130
4.3.5.1 FACULTADES Y FUNCIONES RELACIONADAS CON EL GOBIERNO FEDERAL.	131
4.3.5.2 REGULACIÓN CAMBIARIA.	133
4.3.5.3 FACULTADES Y FUNCIONES ANTE ORGANISMOS Y PERSONAS INTERNACIONALES.	136
4.3.5.4 GUARDA DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES DE LA NACIÓN.	138
4.3.5.5 OTRAS FACULTADES Y FUNCIONES DEL BANCO DE MÉXICO.	139
4.4 INFORMES DEL BANCO DE MÉXICO AL PODER EJECUTIVO Y AL PODER LEGISLATIVO.	141
4.5. PERSONAL DE CONFIANZA DEL BANCO DE MÉXICO.	142
4.5.1 RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD.	143
4.6 CAPITAL DEL BANCO DE MÉXICO E INDEPENDENCIA PRESUPUESTARIA.	145
4.7 EJERCICIO FINANCIERO DEL BANCO DE MÉXICO.	145
4.8 RECURSO DE RECONSIDERACIÓN(Artículos 64, 65 y 66 LBM).	147
4.9 SUPLETORIEDAD DE LEY.	148

## CAPÍTULO V.

### GOBIERNO Y VIGILANCIA DEL BANCO DE MÉXICO. 149

---

5.1 ESTRUCTURA.	149
5.1.1 JUNTA DE GOBIERNO.	149
5.1.1.1 INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN DE SUS MIEMBROS.	149
5.1.1.2 FACULTADES DE LA JUNTA DE GOBIERNO.	151
5.1.1.3 SESIONES DE LA JUNTA DE GOBIERNO.	154
5.1.1.4 SUBGOBERNADORES.	155
5.1.1.5 SECRETARIO DE LA JUNTA DE GOBIERNO.	155
5.1.2 GOBERNADOR.	156
5.1.2.1 DESIGNACIÓN DEL GOBERNADOR.	157
5.1.2.2 FACULTADES DEL GOBERNADOR.	158
5.1.2.3 UNIDADES DE APOYO.	159
5.1.3 CAUSAS DE REMOCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DE GOBIERNO.	165
5.1.4 REMUNERACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DE GOBIERNO.	167
5.1.5 COMITÉ DE INFORMACIÓN.	167
5.2 VIGILANCIA DEL BANCO DE MÉXICO.	168
CUADROS	169
<b>PROPUESTAS.</b>	<b>173</b>

<b>CONCLUSIONES.</b>	207
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	218
<b>HEMEROGRAFÍA.</b>	221
<b>LEGISLACIÓN.</b>	221

---

# **INTRODUCCIÓN.**

---

## INTRODUCCIÓN.

Principalmente durante los siglos XIX y XX, la mayoría de los países fundaron su Banco Central, al conferirle el monopolio de la emisión de billetes a una institución financiera que actuase como banquero del Gobierno. En la actualidad, no existe ningún país que, teniendo cierta importancia económica, no cuente con un Banco Central.

Si bien es ampliamente conocido el término "Banco Central", no sucede lo mismo respecto a lo que ello significa. La Banca Central, es una rama de la banca completamente distinta, y con objetivos, funciones y operaciones diferentes a las de la banca comercial, la de inversión, la de industria, la de ahorro y la agrícola; tiene sus propias leyes y prácticas; y es considerada como la cúspide del sistema bancario y monetario de su país. Motivos que considero suficientes para realizar su estudio.

En México, después de largos debates sobre si convenía al país adoptar un régimen de monopolio en la emisión o permitir la libre concurrencia de emisores, se optó por la creación de un Banco Único de Emisión, que sería a su vez el Banco Central Mexicano; así, bajo un entorno de crisis bancaria y monetaria, de inestabilidad política, económica y social, y después de largos debates sobre cuáles debían ser los elementos distintivos del Banco Central, surge en 1925 el Banco de México.

El presente trabajo tiene como propósito analizar qué es en términos generales la Banca Central, cuándo, cómo y por qué surge ésta en nuestro país y cuál ha sido su evolución hasta nuestros días.

Por ello, en el Capítulo Primero, se define qué es el Banco Central, cuándo, dónde y por qué surgen este tipo de instituciones, cuáles son sus objetivos, sus funciones, sus características principales y cuál es la importancia que tienen para su país; exponiendo un panorama general del orden normativo que rige a dichos Bancos, y destacando algunas semejanzas y diferencias que existen entre unos y otros, mostrando las tendencias mundiales que se pueden observar en torno a esta materia.

En el Capítulo Segundo, realizo un estudio de los antecedentes históricos y legislativos del Banco de México, poniendo especial atención en la evolución que éste fue adquiriendo con el paso de los años y los motivos que la provocaron; en el Capítulo Tercero, analizo las distintas naturalezas jurídicas que el Instituto Central Mexicano ha tenido a lo largo de su historia, haciendo especial énfasis en la autonomía de que actualmente goza, señalando el concepto, el objetivo y la justificación, la extensión y los

requisitos que la doctrina internacional ha establecido para la autonomía, así como el régimen de responsabilidad aplicable al Banco Central autónomo y la coordinación que debe existir entre éste y el Poder Ejecutivo; además, en este capítulo, indico y analizo a grandes rasgos el marco jurídico que regula actualmente, y bajo esta nueva naturaleza jurídica, al Banco de México.

En el Capítulo Cuarto, me ocupo de las finalidades y funciones que tiene el Banco de México bajo su nuevo estatuto jurídico, aterrizando, al caso concreto del Banco de México, las ideas expuestas en los Capítulos Primero y Tercero, referentes a la Banca Central y a la autonomía del Banco Central, respectivamente.

Por último, en el Capítulo Quinto, analizo la estructura orgánica del Banco de México, nuevamente aterrizando, al caso concreto del Banco de México, las ideas expuestas en los Capítulos Primero y Tercero.

La información contenida en este trabajo, refleja claramente el carácter de Banco Central que tiene el Banco de México, el cual se arraiga a los principios fundamentales de la Banca Central.

Además, expresa el carácter de Órgano Autónomo que tiene el Banco de México, al satisfacer los lineamientos que la doctrina internacional ha establecido para este tipo de instituciones autónomas.

Así, con base en lo expuesto en estos capítulos, estimo que este trabajo puede ser de utilidad para los lectores interesados en conocer la trayectoria, objetivo, finalidades, funciones y facultades del Banco de México; además, se vislumbra la importancia que tiene el Banco de México para la economía nacional, al ser el centro del sistema monetario y bancario del país, importancia que se deriva directamente del objetivo, finalidades, funciones y facultades que actualmente tiene. Cabe señalar que dicha importancia no sólo se limita a aspectos económicos del país, sino también a aspectos sociales y políticos.

Como un objetivo adicional de este trabajo, pero no por ello menos importante, realizo seis propuestas de reformas al marco jurídico del Banco de México, las cuales las he elaborado en atención a la evolución que en los últimos años ha tenido el Banco de México o que considero debe de tener. Cabe señalar que dicha evolución aun no ha concluido, ni concluirá, ya que al ser el Banco de México una institución creada por las necesidades de la sociedad, al evolucionar éstas, necesariamente tiene que evolucionar aquélla.

Dichas reformas son necesarias para salvaguardar y reforzar la autonomía del Banco de México, para asegurar su óptimo funcionamiento y para garantizar el cumplimiento de su objetivo prioritario y de sus finalidades.

Por todo lo anterior, este trabajo requiere de una minuciosa lectura, que concluirá con su completa aceptación, diversas críticas, benéficos comentarios, etc., coadyuvando al mejoramiento del mismo.

La finalidad pues de este trabajo, no es sólo analizar la Banca Central ni al Banco de México como Banco Central que es, sino también es coadyuvar a la actualización y perfeccionamiento del Banco de México y de su marco jurídico, y por ende, optimizar el ejercicio de las facultades y el desempeño de las funciones encomendadas al Instituto Central Mexicano, facilitando el cumplimiento de su objetivo prioritario y de sus finalidades, y con ello, coadyuvar al mantenimiento de la estabilidad política, económica y social del país.

---

**CAPÍTULO I.**  
**LA BANCA CENTRAL.**

---

# CAPÍTULO I.

## LA BANCA CENTRAL.

### 1.1 CONCEPTO DE BANCO CENTRAL.

Es difícil crear un concepto uniforme de Banco Central que abarque todas las funciones de un Instituto Central, ello por que, aunque las funciones de todos los Bancos Centrales son similares, varían en cada país. Además tenemos que considerar lo complejo de dichas funciones, que día a día se amplían y modifican, y el hecho de que cada autor considera a una distinta como la función más importante de un Banco Central.

Hawtrey, citado por Kock<sup>1</sup>, dice que la función de prestamista de última instancia es la que caracteriza a la Banca Central y señala que aunque el derecho de emisión da a un banco ventajas para enfrentar sus responsabilidades de prestamista de última instancia, éste puede no tener esa función (emisión) y prestar la de prestamista de última instancia. Kock, citando a Vera Smith, nos dice que para este autor "la definición primaria de la Banca Central es la de un sistema bancario en el cual un sólo banco tiene un monopolio completo o residual de la emisión de billetes"<sup>2</sup>, mientras que Shaw, sostiene que "para contar con una moneda de regulación automática, el Estado debiera emitir billetes y usar el Banco Central, si acaso, para distribuirlos... la única función verdadera, pero más que suficiente, de un Banco Central, es el control del crédito"<sup>3</sup>.

Para Kish y Elkin, el mantenimiento del patrón oro y de su estabilidad es la función principal de un Banco Central; para Jauncey, lo es la función de compensación y para otros muchos autores, lo que caracteriza a estas instituciones es la custodia de las reservas bancarias. Vilaseca Marcet<sup>4</sup> dice que la función esencial de un Banco Central es la política monetaria y, por lo tanto, el control del dinero bancario. También indica que el fin último y general, que caracteriza a un Banco Central, es plasmar en el campo económico nacional la política monetaria que le conviene a su país, respetando las reglas que el Estado le ha señalado.

---

<sup>1</sup> M H DE KOCK. Banca Central. Fondo de Cultura Económica, 3ª edición, México, 1970, Pág. 24.

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> *Ibidem*. Págs. 24-25.

<sup>4</sup> VILASECA MARCET, José Maria. La Banca Central y el Estado. Bosch, Barcelona = España=, 1947, Pág. 15.

El Ex-gobernador del Banco de Inglaterra, Montagu Horman<sup>5</sup>, opina que, para que un banco sea Banco Central, debe tener el derecho exclusivo de emisión, debe ser el único que ponga en circulación la moneda legal del país, debe llevar la cuenta de tesorería y tener las reservas monetarias de todos los bancos de su país, debe ser quien lleva a cabo las operaciones financieras del Gobierno dentro y fuera del país, debe controlar el crédito aumentando o disminuyendo su otorgamiento según sea necesario, sin dejar de vigilar la estabilidad interior y exterior de la moneda, y por último, debe controlar el redescuento y la concesión de anticipos sobre valores.

Thanos, define al Banco Central como "una institución bancaria que tiene por objeto controlar la cantidad y el uso de dinero, en forma tal que facilite la aplicación de la política monetaria determinada. Esta política podrá ser elaborada por el mismo Banco o, lo que es más frecuente, podrá ser impuesta al Banco por el Estado"<sup>6</sup>.

Otro problema para elaborar el concepto de Banco Central lo tenemos en las distintas naturalezas jurídicas que estas instituciones tienen o han tenido. Un ejemplo claro lo tenemos en nuestro país, donde el Banco Central ha gozado de tres naturalezas jurídicas distintas. Aunque actualmente casi todos los países le han dado autonomía a sus Bancos Centrales.

Con base en lo anterior, puedo afirmar que establecer un concepto uniforme de Banco Central puede resultar inapropiado e insuficiente, dada las diferentes ideas que existen y que han existido en el mundo, ello aunado a la continua evolución que los Bancos Centrales tienen.

Sin embargo, considero que el concepto o la idea que tiene Montagu Horman sobre Banco Central, anteriormente expuesta, es la más completa, sin menospreciar lo señalado por otros autores. Por ello puedo definir, a grandes rasgos, al Banco Central como un Órgano Autónomo del Estado, regulador del sistema financiero, que se caracteriza por la aplicación y, en su caso, elaboración de la política monetaria y cambiaria, para lo cual cuenta con funciones y facultades exclusivas y reservadas para este tipo de institución tales como: tener el derecho exclusivo de la emisión y ser el único que pone en circulación la moneda legal del país; ser el banquero, agente y consejero del Gobierno dentro y fuera del país; ser guardián de las reservas internacionales de la Nación; ser prestamista de última instancia y ser el regulador del crédito, cambios e inversiones que se lleven a cabo dentro del sistema financiero, y

---

<sup>5</sup> Ibidem. Pág. 33.

<sup>6</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo Derecho Bancario, Panorama del Sistema Financiero Mexicano. Porrúa. 9ª edición, México, 2003, Pág. 240.

cuya finalidad única o principal es la estabilidad interior y exterior del sistema bancario y monetario de su país, y por lo tanto la estabilidad de su sistema financiero.

## 1.2 ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA BANCA CENTRAL.

En casi todos los países un banco se convirtió en Banco Central al obtener el derecho exclusivo o principal de emisión y al efectuar las operaciones bancarias del Gobierno. Al inicio no se les llamó Bancos Centrales, sino Bancos de Emisión o Nacionales. Sus funciones principales fueron regular la emisión de billetes, con las limitaciones impuestas por el Gobierno, y mantener la convertibilidad de sus billetes en oro y plata. Estos Bancos de Emisión adquirieron con el tiempo otras funciones y facultades, por lo que se les empezó a llamar Bancos Centrales<sup>7</sup>.

El Riksbank de Suecia es el banco más antiguo ya que fue el primero en fundarse; sin embargo, el origen del Banco Central se remonta al año de 1694 con la fundación del Banco de Inglaterra, ya que éste fue el primer Banco de Emisión que se convirtió en Banco Central, además de que desarrolló lo que hoy se reconoce como "Los Principios Fundamentales de la Banca Central". Por ello, por regla general, los autores opinan que la historia del Banco de Inglaterra es el origen, historia y la evolución de los principios y técnicas de la Banca Central, es decir, el origen del Banco de Inglaterra, es el origen del Banco Central<sup>8</sup>.

### 1.2.1 EL BANCO DE INGLATERRA.

Debido a la necesidad económica que Guillermo III tenía para continuar con la guerra contra Luis XIV de Francia, William Paterson, comerciante escocés, propuso fundar el Banco de Inglaterra con un capital de Lb. 1,200,000, las cuales deberían ser totalmente prestadas al Gobierno con un interés de 8% anual. A cambio, el Banco tendría la concesión de emitir billetes, a partir del 1º de agosto de 1694, por una cantidad igual a la prestada al Gobierno; dicha propuesta fue aprobada por el Parlamento<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> M.H. DE KOCK. Op. Cit. Pág. 11.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> MANERO, Antonio. El Banco de México; sus Orígenes y Fundación. Mayans Impresor, Nueva York =EUA=. 1992. Pág. 7.

Así, en 1694, por medio de una suscripción pública, surge el Banco de Inglaterra, el cual en 1697 fue autorizado para constituirse como una sociedad de responsabilidad limitada por acciones, sin ningún obstáculo en cuanto al número de socios. Cada vez que se renovó la autorización se prorrogó el privilegio de emisión a cambio de nuevos préstamos al Gobierno<sup>10</sup>.

El Banco de Inglaterra tenía un monopolio parcial en la emisión de billetes, ya que, aunque otras empresas o asociaciones bancarias podían emitir billetes, sólo lo podían hacer aquéllas cuyo número de socios no pasara de seis<sup>11</sup>. Lo que daba al Banco de Inglaterra ventajas sobre las otras empresas o asociaciones bancarias.

La confianza que existía entre el Banco de Inglaterra y el Gobierno provocó que los fondos monetarios de éste fueran custodiados y administrados exclusivamente por el Banco de Inglaterra, con lo que el Banco se fortaleció hasta llegar a ser la pieza más importante del sistema monetario de Inglaterra.

En 1826 otros bancos por acciones obtuvieron el mismo derecho de emisión, pero sólo aquéllos que estuvieran establecidos fuera de un radio de 65 millas contadas desde Londres<sup>12</sup>. En 1833 se declaró a los billetes del Banco de Inglaterra como los únicos del curso legal<sup>13</sup> y, en 1844, se utilizó por primera vez el régimen de la emisión fiduciaria parcial creado por la Ley de Roberto Peel que establecía la emisión de billetes por una cantidad fija que estaba respaldada por valores del Estado. Los billetes emitidos en exceso de esa cantidad debían ser respaldados por oro y plata<sup>14</sup>; además esta Ley limitó las emisiones de otros bancos a cantidades fijas y dispuso que caducaran en ciertas circunstancias, por ejemplo, cuando un banco se fusionara con otro<sup>15</sup>.

“El monopolio parcial de emisión de billetes, además de la creciente importancia de su función como banquero y agente de Gobierno, colocó al Banco de Inglaterra desde las primeras etapas de su evolución en una situación especial respecto de los demás banqueros. Los bancos del siglo XVIII habían descubierto las ventajas de conservar una cuenta con el Banco de Inglaterra, puesto que era el banco cuyos billetes merecían mayor confianza, tenían la más amplia circulación y comenzaba a destacarse como banquero y agente del Estado. La tendencia de

<sup>10</sup> M.H. DE KOCK. Op. Cit. Págs. 11-12.

<sup>11</sup> Ibidem. Pág. 12.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 220.

<sup>15</sup> M.H. DE KOCK. Op. Cit. Pág. 12.

mantener saldos cuantiosos con el Banco de Inglaterra se reafirmó con el transcurso del tiempo y, cuando en 1826, se generalizó en ese país el establecimiento de bancos por acciones, el Banco de Inglaterra había llegado ya a considerarse como guardián de las reservas en efectivo de los bancos comerciales, así como de las reservas de oro de la Nación. Los bancos por acciones siguieron la tradición de mantener saldos con el Banco de Inglaterra. En 1854, la posición de éste como centro de la estructura bancaria se fortaleció aún más cuando se adoptó la idea de liquidar las diferencias entre los distintos bancos, al término de cada compensación, mediante traspasos en sus respectivas cuentas en el Banco de Inglaterra<sup>16</sup>.

Los privilegios del Banco de Inglaterra y el lugar que ocupaba en la estructura bancaria obligaron a los demás bancos a dejar de emitir billetes; el Banco de Inglaterra comenzó a operar como prestamista de última instancia y asumió la responsabilidad mantener sólido el sistema monetario y el de crédito<sup>17</sup>.

En 1928 se le dieron facultades al Banco de Inglaterra para reducir o aumentar la emisión fiduciaria mediante acuerdo con la Tesorería; en 1946 el Banco de Inglaterra fue nacionalizado por lo que su capital fue transferido a la Tesorería del Gobierno; para esta época, el Banco ya era el agente del Gobierno para el manejo de la deuda nacional<sup>18</sup>.

Sin duda alguna, como lo apunta Cervantes Ahumada, “una de las más grandes aportaciones de este Banco a la historia de la banca moderna, es la creación de los billetes de banco<sup>19</sup>. Cabe señalar que el éxito del Banco de Inglaterra provocó el progreso de la Banca Central en otras partes del mundo.

### **1.2.2 BANCOS DE RESERVA FEDERAL DE E.U.A.**

Como indica Manero<sup>20</sup>, Alejandro Hamilton dio el primer paso importante en la historia bancaria de los Estados Unidos, ya que propuso el establecimiento de un Banco Único de Emisión; sin embargo, el Congreso consideró que ya que cada estado perteneciente a los Estados Unidos era independiente y soberano, cada estado estaba en el derecho de crear los bancos que considerara convenientes, por lo que no le

---

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 220.

<sup>19</sup> Ibidem. Pág. 238.

<sup>20</sup> MANERO, Antonio. Op. Cit. Pág. 15.

dieron al Banco de Hamilton el privilegio exclusivo de emisión en todo el territorio. En 1811 el Banco de Hamilton cerró sus puertas, debido a que el presidente Madison no le renovó su concesión.

En 1815 Madison aprobó un decreto del Congreso, creando un Banco casi igual al de Hamilton, teniendo el Gobierno el 20% del capital y administrándose por Consejeros electos por los accionistas. Los billetes del Banco eran aceptados por el Gobierno en el pago de impuestos, privilegio que no tenían los billetes de otros bancos y que le permitió tener una evolución similar al Banco de Inglaterra, llegando a ser tan grande e importante como éste o como el de Francia<sup>21</sup>.

Sin embargo, los bancos de los estados, limitados por el privilegio del Banco Central, emprendieron una campaña en contra de él, ocasionando que la opinión pública lo viera como un opresor del libre desarrollo bancario y económico de los estados, provocando que en 1832 el Banco desapareciera<sup>22</sup>.

Con la desaparición de aquel Banco Central, los bancos locales aumentaron sus emisiones, los negocios crecieron y en poco tiempo el sistema bancario del país se encontró sobresaturado, insolvente y con una gran deuda pública. Por ello, durante la guerra de secesión, los Estados Unidos crearon el sistema de National Bank cuya constitución sólo fue un medio para la colocación de la deuda pública. "Al recurrir el Gobierno de los Estados Unidos a recursos en caso de crisis, el empréstito o la circulación de papel, lo hizo bajo dos formas: por la emisión de billetes de estado llamados "green backs" y por medio de la constitución de los National Bank."<sup>23</sup>

En 1865 se impuso a los bancos estatales una contribución prohibitiva de 10% sobre su circulación, mientras que a los National Bank 1% solamente, pudiendo los bancos estatales renunciar a sus derechos de emisión o convertirse a la nueva ley. Por ello el número de Bancos Nacionales aumentó. "El funcionamiento esencial de los National Bank tiene dos características: la libertad de concurrencia y el fundamental depósito en la Tesorería de Bonos de la Deuda del Estado, como garantía de su circulación fiduciaria"<sup>24</sup>.

El pánico financiero de 1907 reflejó la debilidad del sistema bancario descentralizado de Estados Unidos, por lo que era necesario una reforma. Después de

---

<sup>21</sup> Ibidem. Págs. 16-17.

<sup>22</sup> Ibidem. Págs. 17-18.

<sup>23</sup> Ibidem. Pág. 18.

<sup>24</sup> Idem.

largos debates, en 1914, se optó por el sistema denominado Federal Reserve Bank's, que constituyen actualmente el sistema bancario de los Estados Unidos<sup>25</sup>.

En este sistema, la Banca Central se compone de varios Bancos de Reserva Federal vigilados por una sola Administración Central, el "Federal Reserve Board", cuyos miembros son nombrados por el Presidente de la República. "Cada banco se encarga de emitir los billetes proporcionados por el Estado bajo cierta reglamentación especial, es decir, es un sistema descentralizado intervenido directamente por el Gobierno"<sup>26</sup>.

Estos bancos gozan de la facultad de emitir billetes como los National Bank, pero ya no están respaldados por títulos de Deuda Pública, sino por valores determinados entregados al Agente de las Reservas Federales, tales como letras de cambio, pagares, etc., que llegan como documentos redescontados a los bancos accionistas; este sistema es parecido al sistema de emisión de los bancos europeos, con la diferencia de que en los Estados Unidos, los billetes, "continúan siendo billetes de Estado, pues es éste quien los entrega a los bancos, contra determinados descuentos y valores, y es también quien controla su emisión y circulación"<sup>27</sup>.

Así, estos Bancos de Reserva Federal tienen un monopolio parcial de emisión y son los agentes fiscales del Gobierno, bancos de redescuento, reserva y prestamista de última instancia dentro de sus respectivos territorios<sup>28</sup>.

La participación del Gobierno en la dirección, del sistema bancario norteamericano, esta garantizada con la designación que hace el Presidente de los miembros de la Junta de la Reserva Federal, además de que éstos designan a tres de los nueve consejeros de cada Banco de la Reserva Federal, incluyendo al Presidente del Consejo. Los bancos comerciales asociados al sistema, en su respectivo distrito, eligen a los otros seis consejeros, de los cuales tres pueden ser banqueros y los otros deben representar los intereses agrícolas, industriales y comerciales de la comunidad<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> M.H DE KOCK. Op. Cit. Pág. 18.

<sup>26</sup> MANERO, Antonio. Op. Cit. Págs. 20-21

<sup>27</sup> *Ibidem*. Pág. 21

<sup>28</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 221

<sup>29</sup> M.H DE KOCK. Op. Cit. Pág. 18.

### 1.2.3 REICHSBANK.

Al restablecerse el Imperio Alemán el sistema monetario y el bancario estaba formado por treinta y tres bancos de emisión, de los cuales el más importante era el Banco de Prusia. Por ello, el Gobierno comenzó a reorganizar dichos sistemas; el primer paso fue mantener el derecho de emisión de todos los bancos, pero, sujetándolo a ciertas limitaciones y reglas. Sin embargo, el Gobierno necesitaba un Banco Único de Emisión que fuera también su banquero y que aplicara, como el Banco de Inglaterra, una política de tasas de redescuento para proteger sus reservas de oro y la estructura crediticia de Alemania<sup>30</sup>.

Por ello, en 1875, se promulgó la Ley Fundamental en Materia de Bancos. Dicha Ley le dio el privilegio de emisión al Reichsbank, que abrió en 1876. Al ser sucesor del Banco de Prusia, Alemania tuvo que pagarle al Gobierno Prusiano su parte del capital y reservas, mediante una suscripción privada<sup>31</sup>.

El paso siguiente del Gobierno fue conseguir que los estados no dieran ni prorrogaran las concesiones de emisión, ordenando que al caducar éstas, pasaran a ser privilegio del Banco Central; el objetivo era lograr tener un sólo banco emisor<sup>32</sup>.

En términos generales debemos decir que el Reichsbank era una sociedad anónima particular; su concesión se renovaba por periodos de diez años; el Gobierno tenía el derecho de adquirir todas las acciones; el control y la dirección del Banco la tenía el Gobierno el cual nombra al Presidente y Consejeros del Banco, los cuales formaban un Consejo vitalicio que dirigía y administraba al Banco<sup>33</sup>.

Dicho Consejo funcionaba con un Consejo de Vigilancia y con un Comité, electo por los accionistas, pero los representantes de los accionistas no tenían voto en materia de política financiera del Banco. Durante la guerra europea, los billetes del Reichsbank recibieron curso forzoso<sup>34</sup>.

Así pues, el Reichsbank era un banco mixto ya que su capital correspondía a los particulares y al Gobierno, y su administración correspondía al Gobierno. Las utilidades del Banco se dividían entre ambos: a los particulares por el capital aportado,

---

<sup>30</sup> Ibidem. Pág. 16.

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> Manero, Antonio. Op Cit. Pág 10.

<sup>33</sup> Ibidem Págs 10-11

<sup>34</sup> Ibidem. Págs 11-12

y al Gobierno por el capital aportado y como "pago" por el privilegio de emisión y por la administración del Banco<sup>35</sup>.

### 1.3 EVOLUCIÓN DE OTROS BANCOS CENTRALES.

Durante el siglo XIX muchos países otorgaron a algún banco existente o a uno nuevo el derecho exclusivo o principal de emisión, con facultades y privilegios especiales<sup>36</sup>.

#### RIKSBANK.

El Riksbank de Suecia, surgió a partir de un banco privado fundado en 1656, el cual en 1668 se transformó en un Banco de Estado. Este Banco siguió los pasos del Banco de Inglaterra hasta convertirse en un Banco Central. Durante sus primeros años de vida gozó de un monopolio de emisión, pero en 1830 se fundaron los Bancos Enskilda, los cuales emitieron billetes sin ninguna autorización legal, aunque más tarde se les dio autorización para hacerlo. El derecho único de emisión se le otorgó definitivamente al Riksbank hasta 1897. Éste era un Banco propiedad del Gobierno, su Presidente era designado por el Ejecutivo, y el Parlamento designaba a los seis consejeros, lo cual no impedía a este Banco tener independencia en asuntos de administración y política bancaria, ni en dirigir el sistema financiero sueco<sup>37</sup>.

#### BANCO DE FRANCIA.

El Banco Central Francés se fundó en 1800, por iniciativa de Napoleón I. El 18% de su capital inicial pertenecía al Gobierno y el resto a los particulares; el monopolio de emisión, en París, le fue concedido en 1806, y no fue sino hasta 1848 cuando obtuvo el monopolio de emisión en toda Francia. Este Banco fue un ejemplo de unidad de emisión controlado por el Gobierno<sup>38</sup>.

La renovación de su privilegio de emisión se llevaba a cabo periódicamente, a cambio de algunas prestaciones al Gobierno, tales como: entregarle un porcentaje correspondiente al monto de su emisión; hacerle préstamos al Gobierno sin interés; hacerle servicios de Caja al Gobierno gratuitamente, entre otros. La ley no establecía ninguna relación entre la cantidad de billetes que el Banco podía emitir y poner en

<sup>35</sup> *Ibidem* Pág. 12.

<sup>36</sup> M.H. DE KOCK, Op. Cit. Pág. 13.

<sup>37</sup> *Ibidem*. Págs. 13-14.

<sup>38</sup> Manero, Antonio. Op. Cit. Págs. 8-9.

circulación y las reservas del Banco, sino que sólo fijaba el límite máximo de emisiones<sup>39</sup>. En 1994, se le dio autonomía a este Banco<sup>40</sup>.

Así pues, el Banco de Francia, es un Banco Central toda vez que además de su función de emisión, es el banquero del Gobierno, banco de reserva y prestamista de última instancia<sup>41</sup>.

### **BANCO DE LOS PAÍSES BAJOS.**

Después del descrédito en que había caído el Banco de Ámsterdam, se fundó, en 1814, el Banco de los Países Bajos. Dicha fundación tuvo su origen en la necesidad que el Gobierno tenía de establecer un banco similar al de Inglaterra, Suecia y Francia. Por ello, el Banco de los Países Bajos, se convirtió en el banco único de emisión y en el banquero del Gobierno. Este Banco tenía capital privado, pero era el Gobierno quien designaba al Presidente y al Secretario del Consejo de Directores, mientras que los accionistas designaban al resto de los miembros del Consejo de Directores y a los miembros del Consejo de Administración<sup>42</sup>.

### **BANCO DE ESPAÑA.**

El Banco de España, nombre que se le da en 1856, surge de un Banco de Estado fundado en 1829. En sus inicios compartió con los bancos provinciales el derecho de emisión, pero en 1873 se le concedió el monopolio. El Gobierno designaba a su Gobernador, aunque el capital era privado<sup>43</sup>.

Durante el siglo XIX se crearon, en Europa y Asia, muchos bancos con monopolio emisor y facultades y privilegios especiales semejantes a los del Banco de Inglaterra. Dichos bancos, debido a sus funciones y al papel que desempeñan dentro de su sistema financiero, son considerados como Bancos Centrales. Los países Latinoamericanos, motivados, entre otras causas, por la Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas en 1920 (donde se aprobó una resolución que le sugería a los países que fundarán un Banco Central si es que no lo tenían) y debido a las necesidades de cada país, fundaron, durante los primeros 52 años del siglo XX, sus Bancos Centrales, principalmente a semejanza de los modelos europeos<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> *Ibidem*. Pág. 9.

<sup>40</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 227.

<sup>41</sup> M.H. DE KOCK. Op. Cit. Pág. 14.

<sup>42</sup> *Idem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*. Pág. 15.

<sup>44</sup> *Ibidem*. Págs. 16-21.

Cabe señalar que en años recientes, y como resultado de la evolución de la Banca Central, los países han optado por otorgarle autonomía a sus Bancos Centrales, por lo que en la actualidad son Órganos Autónomos del Estado.

#### 1.4 SISTEMA DE LA BANCA CENTRAL.

Actualmente casi todos los países tienen un Banco Central, y, los que aun no lo tienen, están viendo la posibilidad de fundarlo. Según Kock<sup>45</sup>, esta situación se debe a que:

a). Los países están convencidos de que, dentro de las condiciones bancarias y comerciales modernas, es una ventaja tener centralizadas sus reservas en efectivo y confiar el control de la moneda y del crédito a un banco que cuente con el apoyo del Estado y que esté sujeto a alguna forma de vigilancia y participación estatal directa o indirecta.

b). Los países están convencidos de que un Banco Central es el mejor medio de comunicación y cooperación entre los sistemas bancarios de unos países con los de los otros.

Si bien es cierto que los Bancos Centrales se han constituido de diferentes formas y que la amplitud de sus facultades varían entre uno y otro, también lo es que todos los Bancos Centrales, en la práctica, se sujetan y trabajan dentro de un patrón casi uniforme en cuanto a sus funciones y métodos, ajustando dicho patrón a sus condiciones locales e inclusive recurriendo, ocasionalmente, a improvisaciones.

Por ello, los métodos y funciones varían en grado y en especie entre un Banco Central y otro según la etapa de desarrollo económico que tenga su país, el volumen y variedad de sus recursos materiales, las características de su estructura bancaria y crediticia, la naturaleza de sus relaciones financieras internacionales (es decir se trata de un deudor o de un acreedor), la etapa de evolución de su mercado de capitales, y el grado de organización y actividad de su mercado monetario. "Lo importante es que, por encima de estas diferencias existe una medida visible de uniformidad en la práctica, de manera que los Bancos Centrales de todo el mundo tienen una visión semejante de las cuestiones bancarias y monetarias"<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> *Ibidem*. Pág. 21

<sup>46</sup> *Ibidem*. Pág. 22.

Los métodos y las funciones de la Banca Central también son diferentes, en cuanto a su especie y grado, de un período a otro, ajustándose a los cambios que haya en la situación económica de su país, en las tendencias del pensamiento y en la acción política.

Así pues, debemos considerar, a la Banca Central, como una rama de la banca completamente distinta, y con funciones y operaciones diferentes a las de la banca comercial, la de inversión, la de industria, la de ahorro y la agrícola. La Banca Central tiene sus propias leyes y prácticas, a las cuales Kock les ha llamado "El Arte de la Banca Central"<sup>47</sup>. Dichas leyes y prácticas se encuentran evolucionando día con día y se cambian constantemente, en atención al movimiento y a los cambios que sufre el país al que pertenece el Banco Central.

Por ello, como lo señala Kock, podemos considerar al Banco Central como "la cúspide del sistema monetario y bancario de un país"<sup>48</sup>, el cual desempeña las siguientes funciones:

1. Regular la circulación monetaria, por lo que se le concede totalmente el derecho de emitir billetes, o por lo menos el monopolio parcial.
2. Ser banquero, agente y consejero del Gobierno.
3. Custodiar y administrar las reservas metálicas y de divisas de la Nación.
4. Conceder crédito, mediante redescuentos o anticipos sobre colateral, a las instituciones financieras; y ser prestamista de última instancia.
5. Regular el crédito de conformidad con las necesidades económicas y con la política monetaria general.
6. Operar con valores.
7. Regular los cambios.
8. Regular la inversión.
9. Operar con Organismos Internacionales, y
10. Ser la Cámara de Compensación entre los bancos.

---

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> Ibidem. Págs. 22-23.

Además de estas funciones, un Banco Central, para que lo sea, no debe llevar a cabo demasiadas operaciones que correspondan a la banca comercial, tales como depósito del público; lo anterior quiere decir que un Banco Central sólo debe de realizar con el público aquellas operaciones que sean absolutamente necesarias para llevar a cabo la política monetaria, cambiaria y bancaria.

"Si un Banco Central tiene negocios bancarios comerciales importantes, estas operaciones pueden entrar en conflicto directo con sus funciones de Banco Central. En años recientes se ha admitido en muchos países que el éxito de un Banco Central depende, en gran medida, del apoyo y la cooperación de los bancos comerciales, apoyo y cooperación que puede obtenerse efectivamente sólo si el Banco Central se abstiene de competir con los bancos comerciales en sus negocios bancarios ordinarios, excepto, desde luego, si el interés económico nacional obliga a ello"<sup>49</sup>.

Así, los Bancos Centrales desempeñan las funciones enumeradas antes como resultado de la tradición y de sus leyes especiales. Es más, las leyes constitutivas de muchos Bancos Centrales indican sus facultades y funciones de tal manera que casi equivalen a una definición de lo que un Banco Central debe o no debe hacer.

## 1.5 OBJETIVOS DE LA BANCA CENTRAL.

Es importante establecer los objetivos económicos y sociales de los Bancos Centrales para poder entender mejor a este tipo de instituciones, así como el papel que desempeñan dentro de un país.

A partir del análisis de diversas Leyes de Bancos Centrales, podemos determinar que "el objetivo económico general de los Bancos Centrales es la estabilidad monetaria"<sup>50</sup>; ya que dichas Leyes, utilizando palabras más o menos iguales, así lo han establecido. Ejemplo de ello lo tenemos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley del Banco de México que han establecido como objeto prioritario del Banco Central el procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

Utilizando el mismo análisis, podemos determinar dos objetivos sociales de los Bancos Centrales: el primero, consiste en promover un alto nivel de producción,

<sup>49</sup> Ibidem Pág. 23.

<sup>50</sup> AUFRICHT, Hans Legislación Comparada de Banca Central, Centros de Estudios Hacendarios Latinoamericanos, México, 1964. Pág. 19.

empleo e ingreso real. Así, Aufricht<sup>51</sup> nos indica que, en las Leyes de muchos Bancos Centrales, existen normas que buscan garantizar dicho objetivo, o incluso incluyen ese objetivo dentro de la misión del Banco Central: por ejemplo, la Ley del Banco Central Australiano dispone que "se establecerá una política monetaria y bancaria que, en opinión del Banco Central, pueda contribuir mejor al mantenimiento del pleno empleo". De manera parecida en Ceilán se ha establecido que " la política monetaria y bancaria irá encaminada a promover un alto nivel de producción, empleo e ingreso real.

El segundo, de los objetivos sociales, es buscar la optimización y desarrollo de los recursos productivos del país. Así legislaciones como la de Birmania establecen como meta principal de su Banco Central "el desarrollo de los recursos productivos del país", o en el caso de Ceilán "el estímulo y promoción del pleno desarrollo de los recursos productivos".

De igual o semejante manera, distintas legislaciones han incorporado disposiciones que establecen o reconocen como objetivos económicos y sociales los antes mencionados. Cabe señalar que, aunque estos objetivos son reconocidos de manera general como los objetivos económicos y sociales de los Bancos Centrales, algunas instituciones centrales no tienen en sus legislaciones alguno o algunos de estos objetivos, sin que ello le quite o reduzca su calidad de Banco Central.

## **1.6 PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO EN LA BANCA CENTRAL.**

Las facultades que tienen los Bancos Centrales son inherentes al Estado, éste ha ejercido dichas facultades a través de aquéllos. En sus inicios, generalmente, estos Institutos formaron parte del Gobierno; sin embargo, en años recientes, los países le han otorgado autonomía a los Bancos Centrales, por lo que, el Gobierno le ha delegado las mencionadas facultades a un Órgano Autónomo del Estado. Por lo tanto, la participación del Gobierno en la Banca Central ha variado de un período a otro, y de un país a otro. Dicha participación se ha dado, principalmente, en tres aspectos: en el capital del Banco Central; en las ganancias del Banco Central; y en la administración del Banco Central.

---

<sup>51</sup> Ibidem. Págs. 20-21

### 1.6.1 PROPIEDAD DEL CAPITAL DEL BANCO CENTRAL.

Respecto a la propiedad del capital, antes de 1936 sólo pocos Bancos Centrales eran propiedad exclusiva del Gobierno. A partir de este año, la mayoría de los países optaron por nacionalizar los Bancos Centrales, convirtiéndose el Gobierno en el único propietario de dichos Bancos; sin embargo, en algunos países la situación fue diferente, en ellos el Gobierno tenía sólo una participación porcentual en su capital, la cual, generalmente, nunca era menor del 50%.

En otros países, como en Estados Unidos, la ley obligó a los bancos comerciales a suscribir la totalidad del capital del Banco Central.

En otros casos las leyes obligaron a los bancos comerciales a suscribir solamente una parte del capital de los Bancos Centrales, como en el caso de México, donde, según la Ley de 1932, todos los bancos que recibieran depósitos a menos de 30 días debían adquirir acciones del Banco de México hasta por un monto no inferior al 6% de su capital y reservas. El mismo requisito se impuso después a todas las sucursales de bancos extranjeros, y en 1936, se aplicó a todos los bancos e instituciones de crédito autorizadas para recibir depósitos a la vista, a plazo o de ahorro.

Así pues, antes los Bancos Centrales, desde el punto de vista de la propiedad de su capital, se clasificaban en:

- 1.-Los Bancos Centrales cuyo capital era propiedad total del Gobierno.
- 2.-Los Bancos Centrales cuyo capital fue suscrito totalmente por los bancos comerciales.
- 3.-Los Bancos Centrales cuyo capital en un 50% o más era propiedad del Gobierno, y el resto era de otras instituciones.
- 4.- Los Bancos Centrales cuyo capital en un 50% o más era propiedad del Gobierno, y donde una parte del capital era propiedad de los bancos comerciales, por obligación en ley, y sólo la parte restante era distribuido en otras instituciones.

Actualmente, la tendencia mundial ha sido la de dotar de autonomía a los Bancos Centrales, por lo que, la propiedad del capital de estas instituciones es del propio Banco Central, como Órgano Autónomo del Estado que es, por lo tanto el Gobierno ha dejado de participar en la propiedad del capital de estas instituciones.

### 1.6.2 DISTRIBUCIÓN DE LAS UTILIDADES DEL BANCO CENTRAL.

Respecto a la distribución de ganancias del Banco Central, cuando los Bancos Centrales eran de propiedad exclusiva del Gobierno, todas las ganancias anuales se pagaban a éste como único accionista, después de haber dado una parte al fondo de reservas.

Por ley, otros Bancos Centrales, entregaban parte de las ganancias al Gobierno, fuera propietario o no de parte del capital. En los casos en que el Gobierno era propietario de parte del capital, tenía derecho a una parte de las ganancias, de acuerdo con el procedimiento establecido en su ley, además de las ganancias que tenía por ser accionista; la mayoría de los países establecieron en su ley normas que garantizaban que el Gobierno tuviera participación en las ganancias del Banco Central.

Actualmente, aun con la autonomía con que se ha dotado a los Bancos Centrales, el Gobierno participa en las ganancias del Banco Central, de acuerdo con el procedimiento establecido en su ley.

“En general se puede decir que el Gobierno ha reclamado una participación en las ganancias del Banco Central porque este último recibió el monopolio de emisión de billetes que, usualmente, constituye un privilegio muy preciado, no sólo por lo que a control se refiere, sino también como una fuente de ganancias”<sup>52</sup>.

### 1.6.3 ADMINISTRACIÓN DEL BANCO CENTRAL.

Respecto a la administración de los Bancos Centrales, generalmente están administrados por un órgano colegiado que se encarga de los negocios diarios del Banco, y esta integrado por un Presidente (o Director), quien preside las sesiones del órgano, un vicepresidente y generalmente de tres a cuatro miembros.

Antes de que se le diera autonomía a los Bancos Centrales, la participación del Gobierno en el nombramiento de los miembros de este órgano colegiado se daba de la siguiente manera:

1.- Si el Gobierno tenía la propiedad exclusiva del capital del Banco Central, generalmente, el Presidente y los miembros del órgano colegiado eran nombrados por el Gobierno.

---

<sup>52</sup> Ibidem. Pág. 356.

2.- Si el capital del Banco Central pertenecía en parte o en nada al Gobierno, la participación de éste en los nombramientos de los miembros del órgano colegiado variaba en cada país, según lo establecía la ley, pudiendo nombrar uno, dos, tres, cuatro, etc., todos, o incluso ninguno de los miembros.

Por otro lado, en Estados Unidos, ya que la ley obligó a los bancos comerciales a suscribir la totalidad del capital del Banco Central, les otorgó el derecho de nombrar a parte de los miembros del órgano colegiado, situación que hasta la fecha permanece vigente.

Ahora bien, actualmente, aun con el otorgamiento de autonomía a los Bancos Centrales, el Gobierno participa en el nombramiento de los miembros del órgano colegiado; sin embargo, y como lo veremos en el capítulo siguiente, la doctrina sugiere que el nombramiento de dichos miembros se realice a través de un procedimiento complejo, que no permita una designación a la voluntad exclusiva del Ejecutivo, como, generalmente, antes sucedía.

#### **1.6.4 CONTROL DEL GOBIERNO SOBRE EL BANCO CENTRAL.**

Por último, respecto al control del Gobierno sobre los Bancos Centrales, debo decir que el proceso de nacionalización que se dio en los años treinta, y al cual previamente me referí, le otorgó mayores facultades al Gobierno para intervenir en la política y operaciones del Banco Central. Dicho en otras palabras, la nacionalización trajo como resultado, en la mayoría de los países, subordinación del Banco Central al Gobierno, o por lo menos una pérdida importante de autoridad del Instituto Central en problemas monetarios y bancarios.

En algunos países, la nacionalización únicamente dio legalidad a las buenas relaciones que ya existían entre el Banco Central y el Gobierno antes de que ésta se diera.

Actualmente, los países le han otorgado autonomía a los Bancos Centrales, con el fin de eliminar la subordinación del Banco Central a las necesidades y deseos del Gobierno, ya que, dicha subordinación, trajo como consecuencia el uso excesivo del crédito del Banco Central por el Gobierno, lo que a ocasionado la expansión del crédito de los bancos comerciales y los graves problemas de inflación monetaria.

En resumen, se cree que la autonomía de los Bancos Centrales, libre de intervención política partidista, puede ofrecer resistencia contra el abuso de la política monetaria y puede evitar la disminución en el valor de la moneda.

## 1.7 CARACTERÍSTICAS DE LA BANCA CENTRAL.

Como lo indiqué en el punto 1.1, varios economistas han querido determinar la función que caracteriza un banco como Banco Central sin poder llegar a una conclusión al respecto. Tal es el caso de las opiniones antes expuestas de Kock, Hawtrey, Vera Smith, Shaw, Kish, Elkin, Jauncey, etc.

En la práctica es difícil señalar una función como la característica u ordenarlas según su importancia, pues como hemos visto las opiniones son muy diversas.

Además debemos de considerar que a menudo las funciones están relacionadas entre sí e incluso son complementarias unas de otras.

Lo cierto es que la teoría y la práctica señalan que un verdadero Banco Central siempre debe estar en posibilidad de ejercer cualquiera de las funciones consideradas como propias de un Instituto Central, si las condiciones y circunstancias de su país lo requieren, y sin estar obligados a desempeñar todas y cada una de dichas funciones para ser un Banco Central.

En conclusión, establecer una o varias de las funciones de un Instituto Central como la característica para serlo es incorrecto, ello visto desde un punto de vista tanto teórico como práctico. Sin embargo, la teoría y la práctica han coincidido en que existe un principio director de la Banca Central, que podríamos considerar como la característica de estas instituciones, sea cual sea la función o grupo de funciones que desempeñe en un momento dado: este principio consiste en que, como dice Kock<sup>53</sup>, un Banco Central "debe obrar sólo con vista al bienestar del país y sin mirar lucro como consideración de importancia".

---

<sup>53</sup> Ibidem. Pág. 26.

## 1.8 FUNCIONES ESENCIALES DE LA BANCA CENTRAL.

En éste apartado trataré por separado y de manera general aspectos importantes de cada una de las funciones que la doctrina de la Banca Central considera como las funciones principales o esenciales de este tipo de instituciones. Sin embargo, no se debe de olvidar: por un lado, la unidad e interdependencia de estas funciones, y por el otro, que no todas las Instituciones Centrales realizan todas y cada una de estas funciones.

### 1.8.1 EMISIÓN.

El privilegio de emisión de billetes fue asociado casi en todo el mundo con el origen y la evolución de los Bancos Centrales, incluso, aún en el siglo pasado, éstos eran llamados Bancos de Emisión.

La emisión de billetes, y de otra clase de dinero, siempre fue considerada como un derecho del Estado ejercido directamente a través del Gobierno, pero éste decidió, principalmente para facilitar el comercio, ceder ese derecho a los bancos, inicialmente sólo en cuanto a la emisión de billetes y no en cuanto a la metálica. Así se les concedió a los bancos el derecho de emitir billetes, o si ya los tenía en circulación por su propia cuenta, se les autorizó para continuar haciéndolo. En otros casos, la concesión de emisión derivó de la depreciación de los billetes emitidos por el Gobierno.

Conforme fue creciendo el número de bancos en cada país y debido a que el papel moneda se utilizaba cada vez más, surgió la necesidad de uniformar la emisión de billetes y de mejorar la regulación de la circulación monetaria, por ello se le concedió a un banco el monopolio completo en la emisión.

Según Kock, la concesión de "éste privilegio fue el causante de que esos bancos se transformaran en Bancos Centrales con deberes y responsabilidades de carácter semipúblico"<sup>54</sup>.

A estos Bancos Centrales se les ordenó establecer medidas para retirar de circulación los billetes emitidos por otros bancos, con el fin de uniformar el sistema.

---

<sup>54</sup> Ibidem. Pág.28.

Así pues, si bien según Hawtrey, la función emisora no es indispensable para el cumplimiento de otras funciones de la Banca Central, en la práctica es una función de gran importancia, sobre todo si esa función es exclusiva de un solo banco.

En casi todos los países, las causas principales para otorgar el derecho de emisión a un Banco Central son:

1.- Que los países consideraron conveniente y necesario establecer uniformidad en su circulación de billetes, logrando así vigilar dicho instrumento y a la vez imponer límites a la emisión.

2.- La depreciación y desconfianza que tenían los billetes emitidos por el Gobierno.

3.- La necesidad de que un Banco Central regule el crédito, ya que al otorgar el derecho de emisión al Instituto Central, éste podría establecer medidas de control sobre la expansión excesiva del crédito (la expansión del crédito conduce lógicamente a una mayor demanda de dinero).

4.- Que la concentración de la emisión de billetes en un banco apoyado por el Gobierno, proporciona a dichos billetes un prestigio especial sobre los billetes de otros bancos.

5.- Dado que la emisión de billetes es una fuente importante de ganancias y los Gobiernos preferían por diversas razones no emitir billetes ellos mismos, se consideró una ventaja para el Gobierno concentrar la emisión en un solo banco y así podría participar más fácilmente en sus ganancias.

Ahora bien, para satisfacer las necesidades del público, es importante que, además de uniformidad en la emisión, exista elasticidad. Su circulación debe funcionar automáticamente, aumentando conforme aumente la demanda monetaria, y disminuyendo conforme baje la demanda de dinero.

### **1.8.2 BANQUERO, AGENTE Y CONSEJERO DEL GOBIERNO.**

Esta función es ejercida por casi todos los Bancos Centrales del mundo.

El Banco Central como banquero del Gobierno, mantiene las cuentas bancarias de las dependencias y empresas oficiales; otorga anticipos transitorios en lo que se

recaudan los impuestos o se colocan empréstitos con el público, y anticipos extraordinarios durante épocas de depresión, guerra u otra emergencia; y realiza operaciones de compra y venta de moneda extranjera para los pagos gubernamentales. El Banco Central actúa también como agente y consejero del Gobierno, función en que desempeña varios servicios.

En cuanto a las cuentas bancarias de los Gobiernos, el Banco Central desempeña "las mismas funciones que de ordinario desempeña un banco comercial a favor de sus clientes, cuando lleva las cuentas bancarias de las dependencias o empresas oficiales"<sup>55</sup>. Acredita las cuentas del Gobierno por todo el dinero depositado, sea en efectivo, cheque o giros, y cobra los documentos girados sobre otros bancos; proporciona las cantidades en efectivo necesarias para sueldos y otros gastos, y carga sus cuentas por todas las sumas de cheques o pagarés girados sobre él y presentados al cobro; traspasa fondos oficiales de una cuenta a otra o de una plaza a otra, etc.

Las cuentas bancarias del Gobierno, por lo grande de sus operaciones, requieren de mucho trabajo y gasto burocrático. Generalmente, el Gobierno paga una remuneración, ya sea directamente, en forma de un pago concreto, o indirectamente, mediante un convenio por el cual se compromete a mantener un saldo acreedor mínimo en sus cuentas con el Banco Central. Sin embargo, en otros casos, debe llevar las cuentas del Gobierno gratuitamente, si así lo dispone su ley o estatuto, o si ambos lo convienen así; esta obligación, como en el caso de los préstamos permanentes al Gobierno en los viejos Bancos Centrales, se relaciona con el goce del monopolio de emisión y con otros privilegios que otorgue la ley.

"Los Bancos Centrales operan siempre como banqueros del Gobierno, no sólo por que al Gobierno le resulta más conveniente y económico, sino por la íntima relación entre las finanzas públicas y los asuntos monetarios"<sup>56</sup>. Así, al realizarse las operaciones bancarias del Gobierno en el Banco Central, éste puede conocer la situación financiera del país y, al hacerlo, puede asesorar al Gobierno correctamente y tomar las medidas necesarias para corregir el problema.

Otro servicio que el Banco Central presta al Gobierno es el de otorgarle las divisas para el servicio de la deuda externa o para las compras gubernamentales de

---

<sup>55</sup> AUFRICHT, Hans. Op. Cit. Pág. 149.

<sup>56</sup> M.H. DE KOCK. Op. Cit. Pág. 46.

bienes y servicios en otros países, o el de adquirir cualquier excedente de divisas obtenidas por el Gobierno provenientes de empréstitos externos o de otras fuentes.

Además de los anteriores, los Bancos Centrales prestan servicios al Gobierno de agencia especial. Los países que tienen fondos de estabilización o de igualación de cambios, o que han celebrado acuerdos de pagos o de compensación con otras naciones, han entregado a los Bancos Centrales la administración de los fondos y convenios.

### **1.8.3 GUARDA DE RESERVAS EN EFECTIVO DE LOS BANCOS COMERCIALES.**

Antes de exponer los aspectos relevantes de esta función, debo señalar respecto de la misma que, en la actualidad, ningún Banco Central la ejerce; sin embargo, considero que debo indicar su existencia histórica en la Banca Central, ya que contribuyó al desarrollo de otras de las funciones de estos Bancos.

El Banco Central se convirtió en el guardián de las reservas en efectivo de los bancos comerciales, mediante un proceso de evolución, el cual estuvo asociado con sus funciones de banco de emisión y de banquero del Gobierno.

Dicho proceso evolutivo lo puedo ilustrar con base en la historia del Banco de Inglaterra. Como ya antes lo apunté, los billetes de este Banco gozaban de la mayor confianza y la más amplia circulación en el país, además de que éste era ya el banquero y agente del Gobierno, motivos por los cuales los bancos privados vieron que era conveniente tener una cuenta en dicho Banco. Esta tendencia se aumentó con los años, hasta que los bancos privados se acostumbraron a depositar sus saldos sobrantes en el Banco de Inglaterra, ya que ahí estaban más seguros. Cuando el Banco Central Inglés abrió sucursales en varias partes de Inglaterra y tuvo la función de banco de compensación para liquidar los saldos entre los demás bancos (1854), la práctica se generalizó más.

Este proceso de evolución se presentó en otros países de manera similar. Así, de la misma forma que el Banco de Inglaterra, y por las mismas causas, se aceptó, en todos los países, que el banco que tuviera el derecho principal o único de emisión fuera también el guardián de las reservas de efectivo de los bancos comerciales.

Por lo tanto, en la mayoría de los países, los bancos comerciales tenían saldos en el Banco Central de manera voluntaria. Con el paso de los años, dichas reservas

se convirtieron en una obligación de los bancos comerciales, Estados Unidos fue el primer país que por medio de una disposición legal obligó a los bancos comerciales a mantener, en los Bancos de la Reserva, cierto saldo acreedor mínimo en efectivo según el monto de los depósitos que éstos hubieren recibido.

Dicha disposición, establecía que todos los bancos comerciales estaban "obligados a mantener un mínimo de reservas en efectivo del 5% de sus depósitos a plazo y a 12, 15 o 18 % de los depósitos a la vista, según fueran bancos rurales, de ciudades de reserva o bancos de ciudades centrales de reserva, respectivamente"<sup>57</sup>.

De semejante manera, las leyes de otros Bancos Centrales comenzaron a establecer encajes legales, es decir, exigieron a los bancos comerciales mantener depósitos obligatorios en efectivo en el Banco Central, en virtud de los depósitos que éstos recibían del público, y cuyo monto se determinaba en relación con los mismos.

Cabe señalar que, dichos encajes servían como instrumentos de regulación crediticia (encaje flexible), ya que el Banco Central, al elevar el porcentaje de las reservas en efectivo que debían tener los bancos comerciales, limitaba el crédito que éstos podían conceder; a su vez, en algunos países se autorizó al Banco Central para utilizar el encaje legal como una fuente de financiamiento del sector público; además, el encaje operaba como un mecanismo de protección del ahorrador, pues representaba una reserva exigida por ley para hacer frente a las obligaciones que los bancos comerciales mantenían con los depositantes.

Actualmente, los encajes legales se han eliminado de las legislaciones, por lo que la función que se comenta en este apartado ya no forma parte de la gama de funciones propias de la Banca Central. Hoy en día, los únicos saldos que los bancos comerciales mantienen en el Banco Central son con fines de Compensación.

#### **1.8.4 GUARDA DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES DE LA NACIÓN.**

El Banco Central obtuvo esta función como una derivación automática de las funciones de emisión y guardián de las reservas en efectivo de los bancos comerciales.

---

<sup>57</sup> Ibidem. Págs. 70-71.

Conforme un banco obtuvo el monopolio total o parcial de la emisión de billetes, y conforme se aumentó el uso y circulación de éstos, los demás bancos tuvieron que entregarle una parte de sus reservas metálicas con el fin de permitirle hacer frente a la creciente demanda de billetes que ellos ya no podían emitir. Las reservas metálicas de los bancos comerciales también se concentraron cada vez más en el banco de emisión, cuando éste obtuvo la custodia del efectivo excedente de los bancos comerciales.

En resumen, el Banco Central obtuvo sus reservas metálicas y, en muchos casos, también de divisas, debido a sus funciones de emisión de billetes y guardián de las reservas en efectivo de los bancos comerciales.

Es lógico que, si un Banco Central tenía las funciones de emisión y guardián de las reservas bancarias, se concentraran en él las reservas metálicas del país. Dichas reservas aumentaron por la suspensión del patrón oro y la inclusión de operaciones con divisas.

Ahora bien, como consecuencia de las facultades para emitir billetes, y para custodiar las reservas en efectivo de los bancos comerciales y las reservas metálicas de la Nación, el Banco Central asumió la responsabilidad de garantizar el valor de la moneda nacional y mantener el patrón monetario adoptado por el Estado; esto quiere decir que, por ejemplo, bajo el patrón oro, el Banco Central estaba obligado a canjear sus billetes a la vista por monedas de oro, por lo que tenía que tener en su poder suficiente oro para poder canjear los billetes que le fueran presentados.

Con el tiempo, las reservas metálicas de los Bancos Centrales se reconocieron como base de los sistemas bancarios.

Después de la Primera Guerra Mundial se permitió incluir divisas como parte de las reservas mínimas de los Bancos Centrales. En algunos países se impuso un límite en cuanto a la cantidad de divisas que se podían incluir dentro de las reservas.

Actualmente los Bancos Centrales procuran tener grandes cantidades de divisas como parte de su reserva mínima y las utilizan como el primer medio de defensa de sus monedas.

“Así pues, la finalidad evidente para que un Banco Central tenga en su poder oro y divisas parece ser la de poder disponer de una reserva de dinero internacional destinada a hacer frente en cualquier momento a un saldo adverso de la balanza de

pagos y a sostener el valor externo de la moneda nacional. Pero es importante señalar que en la medida en que un Banco Central este obligado a mantener una reserva mínima contra su emisión de billetes o contra la suma de su emisión y de sus obligaciones, su existencia de oro y divisas queda inmovilizada, sin que se pueda disponer de ella para saldar las cuentas internacionales. Por lo tanto, la fijación de una reserva mínima exige virtualmente que el Banco Central mantenga dos clases distintas de reservas, una de carácter interno y afectada a la circulación monetaria nacional, y la otra de índole externa y libre, disponible para su uso activo como dinero internacional"<sup>58</sup>.

### 1.8.5 REDESCUENTO Y PRESTAMISTA DE ÚLTIMA INSTANCIA.

Estas funciones las obtuvo el Banco Central como consecuencia de las funciones antes analizadas, principalmente la de emisión. Además, la concentración en el Banco Central de las reservas metálicas aumentó su capacidad para otorgar crédito y, por lo tanto, aumentó su capacidad para redescantar y para actuar como prestamista de última instancia.

Históricamente la función de prestamista de última instancia siempre ha ido interrelacionada con la de redescuento, ya que a través de la de redescuento es como se da la de prestamista de última instancia; sin embargo esto no es siempre así; por ejemplo, en algunos países se permite que el Banco Central redescuente a los bancos comerciales en cualquier momento y no sólo cuando éstos hayan agotado todos sus recursos y métodos para tener fondos, mientras que en otros se considera que el Banco Central realiza la función de prestamista de última instancia cuando le da ayuda financiera al Gobierno o al público en épocas de crisis monetaria.

Al inicio, el redescuento sólo se aplicaba a letras comerciales llevadas al Banco Central por los bancos comerciales, las casas de descuento o los negociantes en letras, y bajo condiciones rigurosas en cuanto a la calidad y vencimiento del papel elegible para redescuento. Como consecuencia de los períodos bélicos, en 1914, los Bancos Centrales disminuyeron sus restricciones legales y ampliaron su base de redescuento, aplicándolo también a letras de Tesorería.

---

<sup>58</sup> Ibidem. Pág. 95.

Con el tiempo el término redescuento fue utilizado en un sentido más amplio, abarcando cualquier forma de crédito que otorgara el Banco Central a los bancos comerciales y otras instituciones de crédito. Esta situación se debió a que:

1.- La letra de cambio, en el comercio interior y exterior, se comenzó a usar menos, debido a que la gente prefería obtener préstamos comerciales directos o créditos en cuenta corriente, además de que el comercio internacional disminuyó debido a las restricciones arancelarias y cambiarias.

2.- Las letras de Tesorería, derivadas de los grandes gastos y deudas del Gobierno, se comenzaron a usar más, incluso, en algún momento, los Bancos Centrales se vieron obligados a tener como base principal del redescuento a las letras de Tesorería.

3.- El préstamo a corto plazo con colateral se comenzó a utilizar más que el redescuento, ello debido a que el préstamo implicaba menos trabajo para el prestamista y el prestatario.

4.- En virtud de lo anterior, los Bancos Centrales utilizaron cada vez más el préstamo contra letras de cambio, pagarés y letras de Tesorería, utilizando cada vez menos el redescuento formal de papel.

Actualmente, las funciones de redescuento y prestamista de última instancia, son consideradas como un sine qua non de la Banca Central. El redescuento es importante porque aumenta la elasticidad y liquidez del crédito, dando a los bancos comerciales alternativas para obtener efectivo, a partir de sus activos.

En conclusión, el redescuento sirve para garantizarle a los bancos comerciales el mantenimiento de su liquidez y de su capacidad para hacer frente a retiros de depósitos o a demandas de crédito interno o de divisas, aun en caso de crisis, siempre y cuando, los bancos comerciales, tengan documentos aceptables para redescuento o préstamo con colateral.

Cabe señalar que, para evitar un uso abusivo del redescuento, los Bancos Centrales restringen las condiciones de redescuento en tiempos normales y liberan esas condiciones en tiempos anormales o de emergencia.

Dichas restricciones son distintas en cada Banco Central, pero las más comunes son: limitar el tipo de papel objeto de redescuento o préstamo colateral; variar las tasas de redescuento de acuerdo a la demanda de dinero o crédito, el

estado de actividad comercial y la balanza de pagos; limitar la duración del crédito; restringir la utilización que se le dará al crédito concedido, etc.

### 1.8.6 REGULADOR DEL CRÉDITO.

Algunos economistas y banqueros consideran a esta función como la principal de un Banco Central, y señalan que el resto de las funciones sólo auxilian a ésta.

No concuerdo con este punto de vista, ya que considero que todas las funciones del Banco Central son interdependientes entre sí, por lo que tienen el mismo grado de importancia.

Esta función surge porque los países están convencidos de que la creación y distribución del crédito debe estar sujeta a alguna forma de regulación. Esto se debe a que, como lo señala Tamagna, "el crédito ha venido a desempeñar un papel importante en la liquidación de las transacciones monetarias y de negocios de todas clases y se ha convertido en una fuerza poderosa para bien pero también para mal"<sup>59</sup>.

En términos generales lo que se busca con la regulación del crédito es reducir lo más posible la inflación, pero a la vez también la deflación de un país.

Para regular el crédito los Bancos Centrales han utilizado diversos métodos, pero, para asegurar la regulación efectiva del crédito, el Banco Central necesita que ésta sea no sólo sobre el crédito bancario, sino también, directa o indirectamente, sobre otras formas de crédito productivo, comercial y financiero, como letras de cambio, pagarés, créditos en libros, bonos hipotecarios, etc.

También se requiere que las relaciones entre el Banco Central y los bancos comerciales y otras instituciones financieras (bancos de ahorro, populares, agrícolas, industriales, hipotecarios, de inversión, sociedades de construcción, compañías de seguros, fideicomisos, casas de descuento, etc.), sean buenas.

Para aplicar una adecuada regulación del crédito, el Banco Central debe analizar la situación en que se encuentra su país así como todo el entorno social, político y económico que predomina en ese momento, y debe determinar cuidadosamente el momento en el que tiene que actuar, lo que va a hacer (cual es la

---

<sup>59</sup> TAMAGNA, Frank. La Banca Central en América Latina. Centros de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1963. Pág. 363.

mejor opción), y hasta donde va ha llegar, de lo contrario las medidas tomadas podrían resultar perjudiciales para su país.

### 1.8.7 OPERACIONES CON VALORES.

Según Kock, las operaciones en el mercado abierto u operaciones con valores se incorporaron a las funciones del Banco Central como un complemento a la política de redescuento y para retirar fondos de un mercado altamente líquido.

El primer Banco Central que utilizó este tipo de operaciones fue el Banco de Inglaterra en 1914. Con el tiempo, la evolución de la Banca Central provocó que este tipo de operaciones se convirtieran en el principal método de regulación del crédito, incluso, en ocasiones, independientemente de la tasa de redescuento.

En un concepto amplio, las operaciones de mercado abierto comprenden la compra y venta que el Banco Central hace en el mercado de cualquier papel, sean valores de Estado u otros, o aceptaciones bancarias y divisas en general. Sin embargo, Gran Bretaña y Estado Unidos, entre otros, utilizan el término operaciones en el mercado abierto para referirse a la compra y/o venta de valores del Estado, ya sea directa, a corto o a largo plazo.

Para que un Banco Central aplique una adecuada política de mercado abierto, se requiere que: haya mercados bien desarrollados y con un elevado número de valores públicos a corto y largo plazo y; que los valores con que se opere sean la parte central de la estructura financiera en general.

Los principales objetivos de las operaciones de mercado abierto, según la opinión y experiencia del Banco de Inglaterra<sup>60</sup> y de los Bancos de la Reserva Federal, y que han sido aceptados e incorporados por otros países, son:

1.-Fortalecer la tasa de redescuento del Banco Central y preparar el terreno para un cambio en ella.

2.-Evitar alteraciones en el mercado de dinero, como consecuencia del movimiento de fondos del Gobierno o de los movimientos estacionales generales.

3.-Compensar la entrada o salida de oro.

---

<sup>60</sup> M.H. DE KOCK. Op. Cit. Pág. 211.

4.-Apoyar el crédito del Gobierno mediante nuevas emisiones de empréstitos.

5.- Hacer frente a situaciones de emergencia o guerra, evitando alteraciones en el mercado de dinero.

Por último, es conveniente señalar que, la mayoría de los autores establecen como condiciones esenciales para el establecimiento de un mercado abierto las siguientes:

1.-Que haya grandes cantidades de letras de Tesorería.

2.-Que exista oferta, de letras de Tesorería, a los bancos y al público, mediante licitaciones periódicas, y bajo la dirección del Banco Central, quien también puede licitar los documentos.

3.-Que los bancos usen los documentos de Tesorería como segunda reserva.

4.-Que el Banco Central se comprometa a siempre estar dispuesto a descontar letras de Tesorería de terceros a una tasa no muy diferente de la tasa corriente a que se emiten tales documentos.

#### **1.8.8 REGULADOR DE LOS CAMBIOS.**

A partir del siglo pasado, para alcanzar el bienestar económico, ha sido necesario llevar una política monetaria que utilice otros métodos complementarios o alternativas distintas a la regulación del crédito. Uno de esos métodos alternativos es la regulación de los tipos de cambio y las restricciones cambiarias.

Por ello, muchos países comenzaron a utilizar esos métodos, incluyendo como función del Banco Central la intervención en el cambio exterior, con el fin de regular directamente los tipos de cambio y a la vez regular las condiciones del mercado de dinero, independientemente de que continúan utilizando los métodos acostumbrados de regulación del crédito, los que a su vez influyen sobre los tipos de cambio, ya que la oferta y la demanda de cambio exterior están determinadas en gran parte por la situación monetaria y crediticia.

Por eso, el Banco Central maneja directa o indirectamente los tipos de cambio, comprando o vendiendo cambio exterior y complementando estas operaciones con la tasa de redescuento, las operaciones de mercado abierto, etc.

Durante la Segunda Guerra Mundial la regulación de los tipos de cambio y las restricciones cambiarias se utilizaron para contener la fuga de capital, movilizar los recursos cambiarios del país y asegurar su mejor uso, e impedir las transacciones financieras del enemigo. Al finalizar la guerra, los países que tenían una disminución de sus reservas de oro y divisas o que habían sufrido alteraciones en su balanza de pagos a consecuencia de la guerra vieron que era necesario continuar con la regulación de los tipos de cambio y las restricciones cambiarias para asegurar el equilibrio de su balanza de pagos y para prevenir una depreciación de su moneda.

A partir de entonces, todos los países incorporaron, a las funciones del Banco Central, la regulación de los cambios, ideando cada uno su propio sistema y política, acorde a las necesidades, circunstancias y capacidades de su país, y tomando en cuenta las consecuencias internas y externas que puede originar.

Actualmente la regulación de los cambios es vista generalmente, a nivel mundial como un medio para contribuir al equilibrio de la balanza de pagos o de alcanzar el equilibrio económico general, así como un método complementario a la regulación del crédito.

#### **1.8.9 REGULADOR DE LA INVERSIÓN.**

Otro de los métodos complementarios o alternativas distintas a la regulación del crédito es la regulación general de la inversión.

Varios países han utilizado la regulación de las emisiones de capital o regulación de la inversión como una medida de emergencia o como un instrumento de control o regulación financiera; y, al igual que la regulación de los cambios, la regulación de la inversión se ha desarrollado más en los países en el que hay un mayor desequilibrio de la balanza de pagos y en los que se establecieron regímenes totalitarios.

Así, a consecuencia de las crisis monetarias y el desequilibrio económico, ha sido necesario planear y regular la inversión, para influir directamente en las actividades financieras, ya que aunque la regulación del crédito puede también influir en las actividades financieras, su influencia es inadecuada.

Por ello la regulación de la inversión, junto con la regulación del crédito, es, en muchos países, un instrumento de control o regulación económica general.

El objetivo de la regulación de la inversión es reducir al mínimo las fluctuaciones de inversión, sobre todo de la privada, ya que este tipo de fluctuaciones afecta la economía y el mercado monetario de un país.

Los métodos que se han establecido para regular la inversión han sido distintos en cada país, y son tan variados y extremistas que van desde una restricción radical a la inversión privada (limitando con ello la libertad individual y la iniciativa privada), hasta países que se han limitado a realizar simples reglas y reglamentos, que establezcan ciertas condiciones aplicables a las inversiones, y que buscan mantener un equilibrio entre la "economía planeada" y la "empresa libre".

Ahora bien, el papel que tiene el Banco Central en la regulación de la inversión puede ser de dos formas: por un lado, en algunos países, es una más de las facultades exclusivas del Banco Central, por lo que es éste el que establece la política de inversión; por otro lado, en otros países, el Banco Central sólo emite alguna opinión o sugerencias sobre las medidas o políticas de inversión que el país va a aplicar, y que han sido establecidas por otro órgano creado especialmente para ello.

#### **1.8.10 FUNCIONES Y OPERACIONES ANTE ORGANISMOS INTERNACIONALES.**

La existencia del comercio internacional y la necesidad de buscar el bienestar económico nacional, han hecho necesario que los Bancos Centrales interactúen con organismos internacionales y nacionales de otros países. Por ello, todos los Bancos Centrales mantienen relaciones, principalmente, con otros Bancos Centrales y con el Fondo Monetario Internacional.

En cuanto al Fondo Monetario Internacional, y derivado del Convenio suscrito en ese entorno (Convenio del Fondo), es obligación de todo Banco Central ser el "depositario de la existencia que de la moneda de su país posea el Fondo"<sup>61</sup>. También conforme a este Convenio, todo Banco Central es el "agente fiscal de su país ante este organismo"<sup>62</sup>, salvo que se disponga lo contrario, esto le permite al Banco Central representar al Gobierno en cualquier contrato, negocio u operación con el Fondo y con otros organismos internacionales.

---

<sup>61</sup> AUFRICHT, Hans. Op Cit. Pág. 281.

<sup>62</sup> *Ibidem*, Pág. 284.

Respecto a la relación que guarda un Banco Central con otros Bancos Centrales, éstas son más bien de tipo cooperativo, en donde los Bancos Centrales se transmiten experiencia, diseñan alguna política a seguir (ya sea en conjunto o por separado), o solucionan algún problema en el que se encuentre uno de los Bancos Centrales, o ambos.

También un Banco Central realiza otro tipo de operaciones que derivan principalmente de la facultad que tiene el Banco Central como banquero y agente del Gobierno. En síntesis, las principales operaciones de este tipo son: otorgan créditos al Fondo Monetario Internacional, a otros organismos de cooperación financiera internacional, o a otros Bancos Centrales o personas extranjeras que ejerzan funciones de autoridad financiera; constituyen depósitos en alguna institución de crédito extranjera; reciben depósitos bancarios de dinero o depósitos de título o valores en custodia o administración y obtienen créditos (generalmente con el propósito de regulación cambiaria) del Fondo Monetario Internacional, de otros organismos de cooperación financiera internacional, o de otros Bancos Centrales o personas extranjeras que ejerzan funciones de autoridad financiera, entre otras.

#### **1.8.11 COMPENSACIÓN Y LIQUIDACIÓN.**

La función de compensación y liquidación la obtuvo el Banco de Inglaterra en 1854, a consecuencia de la función que antes tenía, de ser guardián de las reservas en efectivo de los bancos comerciales, ya que, debido a ésta última, los bancos comerciales tenían cuentas en dicho Banco, por lo que se adoptó la idea de liquidar las diferencias entre los distintos bancos, al término de la compensación, mediante trasposos en las mencionadas cuentas.

A partir de entonces, esta práctica fue utilizada por otros Bancos Centrales, los cuales aceptaron desempeñar esta función, incluso siendo obligatoria por ley en algunos países, ya que es una función necesaria y natural de un Banco Central.

En resumen, cuando el Banco Central se convirtió en el guardián de las reservas en efectivo de los bancos comerciales, fue un paso sencillo y lógico que asumiera las obligaciones de actuar como banco de liquidación o cámara de compensación para los otros bancos.

Así, al tener los bancos comerciales reservas en el Banco Central, y por lo tanto tener cuentas en esa Institución, era obvio que las liquidaciones entre bancos se hicieran más fácil y convenientemente en los libros del Banco Central. "Considerando cualquier período, el monto de los cheques y giros expedidos en cualquier tiempo y presentados al cobro por otros bancos de parte de sus clientes, rara vez difieren mucho de los cheques y giros contra estos bancos recibidos por sus depositarios; pero los saldos diarios de las compensaciones entre tales bancos pueden variar considerablemente, y la mejor forma de liquidarlos es por medio de cargos y abonos hechos en sus respectivas cuentas en el Banco Central"<sup>63</sup>.

En algunos países, los bancos comerciales han creado instituciones de compensación con organización y edificios propios, en este caso, el Banco Central es miembro de la Cámara Local de Compensación, y desempeña sólo la función de liquidar las diferencias entre los bancos al fin de cada compensación, o de cada día.

En otros países, los bancos comerciales no han establecido ninguna institución independiente, en este caso, el Banco Central tiene oficinas especiales destinadas para estas tareas, vigila las operaciones de compensación y efectúa las liquidaciones de los saldos.

"Si bien la práctica de facilitar las liquidaciones entre bancos en los libros del Banco Central es una operación relativamente sencilla, ésta operación es muy conveniente para la comunidad bancaria y de gran importancia para economizar el uso del dinero en las operaciones bancarias. Tiende, pues, en general, a fortalecer el sistema bancario de un país; además, por otro lado, ésta función de compensación y liquidación centrales proporcionan al Banco Central un medio valioso de comprobar las tendencias relativas de las operaciones de los bancos individuales"<sup>64</sup>.

Ahora bien, como ya antes lo establecí, actualmente los encajes legales ya no existen. Hoy en día, la compensación y liquidación se realiza a través de los saldos que los bancos comerciales mantienen en el Banco Central, los cuales tienen como única finalidad precisamente esa tarea.

---

<sup>63</sup> M.H. DE KOCK Op. Cit. Pág. 126.

<sup>64</sup> *Ibidem*. Págs. 126-127.

---

## **CAPÍTULO II.**

# **ANTECEDENTES DEL BANCO DE MÉXICO.**

---

## CAPÍTULO II.

### ANTECEDENTES DEL BANCO DE MÉXICO.

Muchos autores han establecido el origen del Banco Central en nuestro país, por eso existen varios criterios de clasificación de las etapas evolutivas del Banco de México. Por ejemplo, Manero dice que: "La historia de los Bancos de Emisión en México comprende tres periodos claramente clasificables:

1864 a 1897- Periodo de formación, casi anárquico, en que cada banco está regido por leyes o contratos especiales, con diferentes términos y prerrogativas.

1897 a 1915- Periodo de homogeneidad en el sistema bancario, y en el cual todos los bancos quedan sujetos a una Ley General.

1915 a 1925- Periodo de la reforma. Liquidación del sistema de pluralidad de bancos; preparación hacia la unidad de emisión y fundación del Banco de México."<sup>65</sup>

A diferencia de Manero, Borja Martínez señala como periodos los siguientes:

"La génesis del Banco se produce en dos periodos: el primero abarca el lapso de 1884-1917 en el que fue ampliamente debatido si convenía al país adoptar un régimen de monopolio en la emisión de billetes o permitir la libre concurrencia de emisores; el segundo se encuentra referido a los años 1917-1925 y comprende las controversias suscitadas en torno a cuáles debían ser los elementos distintivos del Banco Único previsto en la Constitución de 1917, particularmente respecto a si le correspondía referir el monopolio de moneda fiduciaria a un Banco de Estado o a una empresa pública con participación privada."<sup>66</sup>

Basándome en lo establecido en el capítulo anterior, en el sentido de que el origen de la Banca Central se dio a partir de que un banco adquirió el derecho exclusivo o principal de emisión y cuando efectuó las operaciones bancarias del Gobierno, he preferido comenzar este capítulo a partir de 1864, año en el cual se estableció el primer Banco de Emisión en México.

Para una mejor comprensión de este capítulo, presentaré los antecedentes del Banco de México con base en los periodos establecidos por Antonio Manero, pues

<sup>65</sup> MANERO, Antonio, Op. Cit. Pág. 35.

<sup>66</sup> BORJA MARTÍNEZ, Francisco. Orígenes del Banco Central en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas -UNAM-, México, 1979. Pág. 4.

creo que esa clasificación es la que expone de mejor manera el tema que nos ocupa. A su vez, añadiré a dichos periodos la evolución que el Banco de México tuvo durante la vigencia de sus distintas leyes.

## **2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.**

### **2.1.1 EL DESARROLLO BANCARIO EN MÉXICO. PERÍODO ANÁRQUICO (1864-1897).**

La primera expedición de papel-moneda fiduciaria en México fue hecha por Iturbide, en 1822, con el fin de atender los problemas financieros de su Gobierno. Esas emisiones fueron rechazadas por el público y desaparecieron rápido de la circulación.

A principios de 1864 el país aun no tenía una institución bancaria y crediticia, lo más parecido a ello era el Monte de Piedad. Tampoco había un código especial para la materia bancaria y el Código de Comercio de 1854 sólo reglamentaba algunas operaciones de crédito, como el depósito y el préstamo, y regulaba de igual forma a las empresas bancarias y a cualquier otro negocio mercantil, sin diferenciar a unas de otras.

Al fin, en febrero de 1864, se fundó el primer banco en México, el The London Bank of Mexico and South America (Banco de Londres, México y Sudamérica), sucursal de una sociedad inglesa. Este Banco se sujetó a lo establecido en la legislación vigente y obtuvo su registro, como cualquier otra empresa mercantil, en el Tribunal de Comercio.

El Banco de Londres no pidió ningún privilegio especial, pero, al ser aceptado por el público, pudo aumentar el otorgamiento de créditos e introducir sus emisiones de billetes. Al no haber una ley que regulara sus operaciones bancarias, el Banco de Londres no publicaba balances ni era vigilado por el Gobierno y practicaba las operaciones que quería, teniendo como único límite la autorización de sus directores.

En 1875, un norteamericano obtuvo la concesión del ejecutivo estatal de Chihuahua para fundar un banco de depósito y emisión llamado Banco de Santa Eulalia. Más tarde, en ese mismo estado, se estableció otro banco emisor llamado Banco de Hidalgo.

En 1876, el entonces presidente Porfirio Díaz, inició una política de expansión bancaria, por lo que se comenzaron a fundar más bancos de emisión. Dicha política fue continuada por el presidente Manuel González, a partir de 1880.

Un año después, el Banco Franco-Egipcio, con sede en París, aceptó, mediante la firma de un contrato, la propuesta de Manuel González para fundar un banco nacional, por lo que se fundó el Banco Nacional Mexicano. Según Manero<sup>67</sup>, a este Banco se le autorizó para emitir billetes hasta por tres veces sus reservas metálicas, fungir como agente y banquero del Gobierno y operar como banco de depósito y descuento, además estaba casi totalmente exento del pago de impuestos.

Para 1882 existía una total anarquía bancaria, por lo que Manuel González formó una comisión que intentaría crear un código especial para la materia bancaria. Dentro de esa comisión estaban Manuel Dublán y Pablo Macedo quienes debatieron sobre las ventajas y desventajas de la libre concurrencia y el monopolio de emisión, sin llegar a un acuerdo. "Manuel Dublán,... se inclinaba por la pluralidad de instituciones de emisión, mientras que Pablo Macedo,... sostenía la conveniencia de un monopolio de emisión."<sup>68</sup> El único logro de esta comisión fue que, a finales de 1883, se reformara la Constitución del 57, dándole carácter federal a la legislación bancaria aun no existente.

A principios de 1883 había en el país siete bancos emisores creados por decreto estatal o federal, todos con una concesión diferente en cuanto a sus atributos, derechos y duración de su vigencia, y sin un código aplicable de manera específica a los bancos.

En 1884, el Gobierno enfrentó un problema de déficit presupuestal, por lo que creó un banco que le proporcionara crédito. "En tal situación fue como se emprendió la fusión del Banco Nacional Mexicano con el Banco Mercantil, para dar origen al Banco Nacional de México que sería la institución encargada de financiar al fisco, a cambio de gozar de grandes privilegios. De ahí surgiría el Contrato-Ley que celebraron el Gobierno Federal y el Banco Nacional de México, el cual tenía grandes privilegios para esa empresa"<sup>69</sup>.

Bajo esta situación se inicia la actividad bancaria en México. Al respecto Borja Martínez<sup>70</sup> dice lo siguiente:

<sup>67</sup> MANERO, Antonio. Op. Cit. Págs. 37-38.

<sup>68</sup> BORJA MARTÍNEZ, Francisco. Op. Cit. Págs. 7-8.

<sup>69</sup> TURRENT DÍAZ, Eduardo. Historia del Banco de México. Banco de México, México, 1982. Pág. 46.

<sup>70</sup> BORJA MARTÍNEZ, Francisco. Op. Cit. Pág. 7.

"En esta forma y sin mayor controversia doctrinal, el país inició sus actividades bancarias dentro de un régimen de libre concurrencia de emisores de billetes. Entre estos predominaron ampliamente el Banco de Londres, citado anteriormente, y el Banco Nacional de México, constituido en 1884 mediante una fusión bancaria. La carencia de un régimen jurídico aplicable de manera específica a los bancos y el carácter predominantemente local de la legislación mercantil, hizo que tanto el Gobierno Federal como los Estatales otorgasen diversas concesiones para emitir billetes, sobre bases individuales que diferían visiblemente entre sí. Ello ocasionó la operación de bancos emisores en condiciones sumamente diversas, con el consiguiente perjuicio en la uniformación de la circulación fiduciaria."

En ese mismo año, la reforma Constitucional de 1883 provocó que se reformara el Código de Comercio. "Ese ordenamiento incorporaba un riguroso encuadre jurídico para los bancos de la República, además de que sus lineamientos armonizaban perfectamente con lo establecido en el Contrato-Ley pactado entre el Gobierno y el Banco Nacional de México"<sup>71</sup>.

Dicho Código ordenó que cada banco tuviera un interventor gubernamental y publicara sus balances en el Diario Oficial. Además, estableció que todos los bancos necesitaban concesión federal, aprobada por el Congreso, para poder operar.

De esta manera, los bancos que no tenían concesión federal, incluyendo al de Londres, se vieron en graves problemas, ya que el Contrato-Ley le prohibía al Gobierno expedir más concesiones federales. Además, el Banco de Londres, al tener su matriz en Inglaterra, no cumplía con otro de los requisitos establecidos en el Código de Comercio, ya que éste exigía que los bancos deberían estar constituidos conforme a leyes nacionales y estar establecidos dentro del territorio nacional.

En resumen, lo que se intentaba con este Código era ampliar los privilegios que tenía el Banco Nacional de México y que se encontraban comprendidos en el Contrato-Ley, antes mencionado.

"La lectura de este último documento realza el contraste entre los privilegios otorgados al Banco Nacional de México y las exigencias impuestas por el Código a los demás bancos. El Contrato permitía al Nacional de México fundar sucursales en toda la República, y a diferencia de los demás bancos cuya emisión debía tener una cobertura del 66%, este Banco sólo estaba obligado a conservar en metálico un tercio

---

<sup>71</sup> TURRENT DÍAZ, Eduardo. Op. Cit. Pág. 47.

de sus billetes emitidos, aunado a que éstos serían de aceptación obligatoria en todo el país, en tanto que las emisiones de los demás no. El Nacional de México además se consolidaba como agente y banquero exclusivo de Gobierno asegurando el manejo de la deuda pública y el depósito y guarda de todos los bienes y títulos estatales. En contrapartida por esos servicios el Gobierno se comprometía a no permitir durante la vigencia de esa concesión el establecimiento en el país de ningún otro banco de emisión<sup>72</sup>. Debido a lo anterior, el Banco Nacional de México obtuvo en la práctica el monopolio de emisión, protegido por el Código y el Contrato-Ley.

Por las razones anteriores, el Banco de Londres inició una lucha legal, buscando que no se le aplicara el Código, alegando que él se había fundado antes de que entrara en vigor el Código y que era mejor la libre concurrencia de emisión. Por su parte el Banco Nacional de México presionaba al Gobierno para que aplicara el Código y el Contrato-Ley, sosteniendo que era mejor que un banco independiente al Estado tuviera el monopolio de emisión.

Esta situación ocasionó que el presidente Díaz tuviera que mediar el asunto. "El conflicto entonces no quedó resuelto conforme a razones jurídicas o argumentos técnicos, sino como suelen terminar estas cosas en la realidad, mediante una transacción conciliadora de los intereses en pugna"<sup>73</sup>. Así, por consejo de José Ives Limantour, accionista del Banco de Londres, éste adquirió en 1886 la concesión federal que tenía desde 1883 el Banco de Empleados y cambió su domicilio a la Ciudad de México transformándose en una Sociedad Anónima constituida conforme a las leyes mexicanas, por lo que el Banco de Londres ya cumplía con lo establecido en el Código.

Por su parte los bancos de Chihuahua presionaron al Gobierno, hasta lograr que éste les otorgara la concesión federal para operar.

"La lucha del Banco de Londres y de los de Chihuahua se había dirigido a erradicar los defectos del esquema, que consagraba a todas luces una situación bancaria injusta y desigual, pero la batalla tuvo también como producto la destrucción de los aspectos positivos o deseables de esa legislación"<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Idem.

<sup>73</sup> Ibidem. Pág.49.

<sup>74</sup> Ibidem. Págs.49-50.

La victoria de estos bancos trajo como consecuencia el triunfo de la libre concurrencia sobre el monopolio de emisión; logrando además que no se aplicara el Código de Comercio con lo que se aumentó la anarquía bancaria del país.

Ya que no se aplicaba el Código, Díaz pidió al Congreso, en 1887, autorización para reformarlo total o parcialmente, hecho que ocurriría hasta 1889.

En 1888, por medio de un decreto, se dio autorización por dos años al Ejecutivo Federal, para otorgar las concesiones que quisiera, con lo que se dejó de aplicar definitivamente el Código y parte del Contrato-Ley. A consecuencia de dicha autorización el número de bancos en todo el país aumentó.

Durante estos años el Banco de Londres adquirió el carácter exclusivo de banco de emisión y fundó sucursales y agencias en todo el país y en el extranjero.

Lo importante de todas estas concesiones que se otorgaron de 1888 a 1890 no es el número, sino la diferencia que existe entre una y otras en cuanto a sus atributos, derechos, términos, cláusulas y duración de su vigencia, además de que se otorgaron contraviniendo lo dispuesto por el Código y el Contrato-Ley. En resumen, el resultado fue que el país se alejó más de la uniformidad bancaria.

Esta situación ocasionó que en 1889 surgiera un nuevo Código de Comercio, el cual, en su artículo 640, ordenaba que hasta que se expidiera una ley que regulara la situación de las Instituciones de Crédito, éstas deberían regirse por los contratos hechos por el Ejecutivo, lo cual destruía los privilegios del Banco Nacional de México.

En 1892 Limantour ingresó a la Secretaría de Hacienda, e inmediatamente suspendió el otorgamiento de nuevas concesiones federales y, en 1896, inició la solución del problema bancario mediante dos pasos:

- 1.- Buscó la creación de un marco jurídico que le diera a la Secretaría de Hacienda el permiso para reorganizar el sistema financiero.
- 2.- Lanzó una campaña diplomática con los banqueros para que colaboraran y aceptaran los lineamientos de la ley bancaria que se iba a crear.

El plan de Limantour estaba en contra del monopolio, alegando que conforme a la Constitución del 57 no se permitían prácticas monopólicas, pero a la vez señalaba que rechazar el monopolio no significaba aceptar una libertad sin límites, por lo que quería un sistema controlado de libre concurrencia de emisión.

El Banco Nacional de México aceptó que se modificara el Contrato-Ley a cambio de que prorrogaran la vigencia de su contrato y de que el Monte de Piedad no realizara actividades emisoras, por lo que se derogó la cláusula que prohibía la fundación de nuevos bancos emisores, aunque ésta permanecería vigente en la Ciudad de México. Similar arreglo obtuvo el Banco de Londres el cual también logró un aumento en el plazo de su concesión y un aumento de su capital. Ese mismo año se comenzó a elaborar la ley bancaria que entraría en vigor en 1897 y que pretendía homogeneizar en sistema bancario.

### **2.1.2 HOMOGENEIZACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO (1897-1915).**

Al iniciarse 1897 había 9 bancos de emisión, todos celebraron convenios con el Gobierno para conservar su derecho de emisión y aceptaron sujetarse a la futura ley bancaria.

Bajo este contexto, en 1897, entró en vigor la Ley General de Instituciones de Crédito, la cual estableció un sistema bancario con dos grandes bancos de emisión en la capital del país (el Banco Nacional de México y el Banco de Londres), con facultades para tener sucursales y agencias en todo el territorio nacional, y varios bancos locales en los estados, con facultades para tener sucursales, pero sin poder canjear billetes en la capital.

En términos generales, esta Ley dividió a las instituciones de crédito en tres:

- 1.- Bancos de Emisión.
- 2.- Bancos Hipotecarios.
- 3.- Bancos Refaccionarios.

Según esta Ley, la emisión de billetes no podía exceder del triple del capital pagado, ni tampoco podía, sumada al valor de los depósitos reembolsables a la vista o a tres días vista, exceder del doble de las existencias metálicas en caja. Si un banco no respetaba estos límites caducaría su concesión y lo liquidarían.

Los bancos hipotecarios podrían hacer operaciones de hipoteca, con plazos de 10 a 30 años, sin exceder de la mitad del valor de los bienes dados en garantía; y los

refaccionarios, podrían hacer préstamos hasta por tres años improrrogables a las negociaciones agrícolas, mineras o industriales, sin garantía hipotecaria.

Los tres tipos de bancos podían realizar operaciones bancarias, tales como descuento, giros, compraventa de valores, depósitos, etc.

Según esta Ley, para crear cualquier banco se necesitaba concesión federal otorgada por el Ejecutivo y depositar en la Tesorería el equivalente al 20% del capital del banco en bonos de la deuda pública. Dicha concesión nunca excedería de 30 años para los bancos de emisión y 50 años para los hipotecarios y refaccionarios.

Con base en estas normas se fundaron bancos emisores en casi todo el país (existían ya 21 en 1903), pero quedaron con privilegios especiales tres bancos: el Banco Nacional de México, que podía emitir billetes hasta el triple de su existencia en lugar del doble; el Banco de Londres, que no estaba obligado a contar sus depósitos a la vista y tres días vista en la suma de sus emisiones de billetes; y el Banco de Nuevo León, que podía emitir hasta el triple de su metálico, mediante una garantía colateral en bonos de la deuda interior.

Como nos lo hace notar Turren Díaz, este sistema de expedición de billetes tuvo un defecto. El Contrato-Ley con el Banco Nacional de México establecía que los bancos estatales no podían tener sucursales en la capital del país. Esto provocó que los billetes de los bancos estatales circularan con descuento fuera de su estado.

"La respuesta a este problema emanó de los propios bancos afectados y contó desde un principio con la aprobación de Limantour. Se trataba de crear una institución que operara como cámara de compensaciones y casa de canje para los billetes de los bancos estatales. De ahí surgió bajo la forma de banco refaccionario, una organización de curiosa naturaleza con denominación de Banco Central Mexicano. La operación principal de éste Banco era el asegurar el canje de billetes estatales. Este Banco compraría a la par los billetes de todo banco estatal asociado"<sup>75</sup>.

Además, el Banco Central Mexicano fue facultado para otorgar crédito a sus asociados; podía abrirles una cuenta corriente sobre la cual los bancos estatales podían hacer sobregiros; podía descontar las obligaciones a la vista y actuar como prestamista de última instancia de sus asociados.

---

<sup>75</sup> *Ibidem*. Pág 57

Sin embargo, la creación de este Banco tuvo un error: "su estructura no garantizaba la liquidez de la Institución, ya que los bancos asociados no estaban obligados a mantener una reserva permanente con esa Institución y, en caso de emergencia el Central Mexicano, tampoco contaba con otra fuente de recursos para hacer frente a una situación temporal de crisis"<sup>76</sup>. En 1908 México se vio afectado por la crisis económica mundial de 1907, lo que ocasionó pánico financiero y crisis bancaria. Esta situación obligó al Central Mexicano a auxiliar a sus asociados, por lo que, en 1909, el Central Mexicano tenía un elevado saldo de descuento y préstamos incobrables.

En 1905, se estableció por Ley el llamado patrón oro. Esa Ley, por primera vez en el país, proponía la creación de un órgano que tuviera algunas de las funciones que hoy tiene el Banco Central.

Por ello, en ese año, mediante un decreto, se creó la Comisión de Cambios y Moneda, la cual fue facultada para administrar todo lo relativo a la acuñación, canje y circulación de la moneda metálica en el país y regular los cambios externos de la divisa nacional. Para que la Comisión pudiera actuar, se creó el Fondo Regulador de la Circulación Monetaria (primer acervo monetario del país).

Como lo he descrito, a partir de la Ley General de 1897 el Sistema Financiero Mexicano tuvo gran desarrollo. Sin embargo, como lo señalan Manero Y Borja Martínez en sus respectivos libros, esta Ley tuvo tres errores graves: Primero, no señaló un límite al financiamiento que un banco podía dar a una sola persona o a un grupo de inversionistas. Segundo, no señaló un límite a los préstamos que podían dar los bancos a los miembros de su consejo de administración. Y tercero, la Ley permitía que se prorrogaran indefinidamente los préstamos comerciales y de habilitación y avío.

Estos errores ocasionaron que los bancos emisores abusaran de su derecho de emisión y otorgaran muchos créditos a largo plazo, y, a consecuencia de la crisis económica mundial de 1907, los bancos emisores quedaron insolventes, por lo que el Gobierno tuvo que darles los recursos del Fondo Regulador de la Circulación Monetaria para darle liquidez al sistema bancario.

Para corregir estos errores, en 1908, se reformó la Ley General. Esta reforma intentó que los bancos emisores no concedieran más créditos refaccionarios e hipotecarios a largo plazo, impulsó el desarrollo de bancos para el crédito de mediano

---

<sup>76</sup> *Ibidem*. Págs. 57-58.

y largo plazo, prohibió, hasta 1922, otorgar nuevas concesiones para fundar bancos de emisión y sugirió a los bancos de emisión convertirse en bancos refaccionarios.

Al no ser obligatoria esta última disposición casi ningún banco emisor se transformó en refaccionario, los que lo hicieron tuvieron poco éxito. Con el estallido de la revolución se suspendieron todos los esfuerzos en este sentido<sup>77</sup>.

A pesar de estas reformas la situación bancaria no cambió, los bancos emisores continuaron otorgando créditos a largo plazo, abusando en muchas ocasiones de su derecho de emisión, provocando la insolvencia de los bancos. Esta situación trajo como consecuencia que Limantour, quien había sido partidario de la pluralidad restringida de emisores, intentara centralizar la emisión de billetes, otorgándole el monopolio al banco de mayor capacidad y solidez que era el Banco Nacional de México. Sin embargo el estallido de la revolución impidió llevar a cabo este proyecto.

Durante la época revolucionaria la situación no vario mucho, la desconfianza por la insolvencia de los bancos aumentó, por lo que el público disminuyó sus depósitos. Durante la presidencia de Madero se mantuvo el criterio a favor de la pluralidad de bancos emisores, incluso se intentó aumentar el número de bancos y, en 1912, se derogó el artículo que prohibía, hasta 1922, otorgar concesiones para fundar bancos de emisión.

El Gobierno de Huerta aumentó la insolvencia de los bancos emisores ya que los obligó a darle préstamos, y, al no estar los bancos en posibilidad de otorgarle dichos préstamos, declaró de curso forzoso la circulación de billetes de banco y permitió que su emisión excediera del doble al triple de la existencia metálica en caja; además, ordenó que se considerara como efectivo las letras y obligaciones giradas por los generales y gobernadores de los estados contra el Gobierno Federal. El resultado fue que el monto de la circulación de billetes se duplicó en 1914<sup>78</sup>. Cuando Huerta dejó el Gobierno, los bancos eran totalmente insolventes y seguían actuando de acuerdo a las circunstancias del país.

Fue hasta 1913, cuando Carranza diseñó su proyecto de reforma bancaria, cuando se incluyó por primera vez la idea de crear un Banco Único de Emisión. En resumen, su proyecto consistía en quitarle el derecho de emisión a los bancos particulares y dárselo a la Nación, la cual fundaría el Banco Único de Emisión, que

---

<sup>77</sup> MANERO, Antonio. Op. Cit. Págs. 57-58.

<sup>78</sup> Ibidem. Págs. 58-62.

sería un Banco de Estado; además Carranza quería desaparecer todos los bancos que no fueran controlados por el Gobierno.

### 2.1.3 CREACIÓN DEL BANCO DE MÉXICO (1915-1925).

En 1915 se inició la reforma bancaria de Carranza, cuando ya casi había triunfado sobre la Convención de Aguascalientes encabezada por Villa. "El 22 de octubre de 1915 se establece por ordenes de Carranza una Comisión Reguladora e Inspector de las Instituciones de Crédito que sería el órgano encargado de la reorganización monetaria y financiera del Gobierno"<sup>79</sup>. El programa de esta Comisión tenía tres pasos<sup>80</sup>:

1.- Reestructurar el sistema bancario del país, por lo que los bancos de emisión debían cumplir con lo establecido en la Ley de 1897 o entrar en liquidación. Para vigilar a los bancos emisores se creó la Comisión Reguladora de los Bancos.

2.- Reorganizar el modelo monetario del país.

3.- Fundar el Banco Único de Emisión.

Rafael Nieto, Presidente de la Comisión Reguladora e Inspector de las Instituciones de Crédito, le encargó la reorganización del modelo monetario y la fundación del Banco Central a Antonio Manero. Éste propuso: que los bancos le entregaran al Gobierno su existencia metálica para que con ella se garantizara la circulación fiduciaria; que el Gobierno aumentara ese fondo hasta un total de 100 millones de pesos plata; y que todas las emisiones de circulación se canjearan por un solo tipo de billete infalsificable.

"Cabe poner de relieve el lazo de estreches existente entre las etapas del proyecto de la Comisión. La depuración bancaria de la primera fase sería el paso inicial para poner fin a la nociva diversidad de emisiones y para propiciar los fondos que integrarían el acervo metálico de garantía para el papel moneda fiduciario en circulación. La reorganización de sistema circulatorio, pondría a punto el modelo fiduciario que el Banco Central debería posteriormente manejar y regular"<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> TURRENT DÍAZ, Eduardo, Op. Cit. Pág. 66.

<sup>80</sup> MANERO, Antonio Op. Cit. Págs.63-98.

<sup>81</sup> TURRENT DIAZ, Eduardo. Op. Cit. Pág.67.

Al presentar el programa de la Comisión a los banqueros, lo aceptaron y poco a poco entregaron sus fondos metálicos al Gobierno.

Sin embargo, la inestabilidad política que había en el país en 1916 y el déficit presupuestario del Gobierno provocado por la revolución, impidió que este programa se llevara a cabo. El Gobierno tuvo que conformarse con sólo reestructurar el sistema bancario y reorganizar el modelo monetario del país, posponiendo la creación del Banco Único de Emisión.

Más tarde, en ese mismo año, se fundó la Comisión Monetaria, cuyo objetivo era que el Estado, a través de ella, ejerciera las funciones de regulación monetaria que tenía todo Banco Central, por lo que fue facultada para realizar emisión, retiro y canje de moneda y para manejar los fondos metálicos para regular la circulación fiduciaria; además, dicha Comisión podía realizar algunas operaciones como agente bancario del Gobierno Federal. Sin embargo, la función principal de esta Comisión era introducir el "infalsificable" y retirar las otras emisiones de la circulación. Al poco tiempo se disolvió la Comisión de Cambios y Moneda, y sus funciones en materia cambiaria las obtuvo la Monetaria.

Por fin, en enero de 1917, inicia la fundación jurídica del Banco Central, ya que el Congreso Constituyente comenzó a discutir los elementos que este instituto debía tener.

"La génesis legal del Banco de México se encuentra en el artículo 28 Constitucional. Los acontecimientos se originan cuando Carranza presenta una iniciativa para la redacción final de ese artículo, disposición que consagraría la libertad de comercio e industria en el país y la libre concurrencia de los productores a cualquier actividad económica. Ahí se consigna la prohibición de cualquier monopolio en el país, haciendo un señalamiento específico de aquellos privilegios exclusivos que por ley corresponden al Estado o a algunos particulares, tales como el servicio telegráfico y la acuñación de moneda en el primer caso, o los derechos de autor en el segundo"<sup>82</sup>.

Antes de que la propuesta fuera discutida, Rafael Nieto solicitó que en el mencionado artículo se añadiera entre los monopolios exclusivos del Estado el de emisión de billetes, que debería ser ejercido a través de un banco único controlado por el Gobierno.

---

<sup>82</sup> *Ibidem*. Pág.70.

Los debates del artículo en cuestión fueron los días 16 y 17 de enero. En ellos sólo se discutió sobre las ventajas de crear este Banco y sobre las experiencias vividas con la pluralidad de emisión, sin entrar a detalle sobre su estructura, funciones, capital u otro aspecto relevante de este Banco, llegando a la conclusión de que era necesario un sólo Banco de Emisión, que a la vez sería Banco Central. Al finalizar los debates fue aprobado el artículo 28 Constitucional con todo y la reforma propuesta por Nieto.

Los artículos Constitucionales que regularon al Banco Único de Emisión fueron el 28 y 73 fracción X de la Constitución. El primero de ellos señalaba que:

“Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni excepción de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuando únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radio telegrafía, a la emisión de billetes por medio de un sólo Banco, que controlará el Gobierno Federal .....”<sup>83</sup>

Por su parte, el artículo 73 fracción X establecía la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de instituciones de crédito, y para que estableciera “el Banco de Emisión Único”

“A partir de la promulgación de la Constitución, los obstáculos a los que se enfrentó el establecimiento del Banco Único cambiaron sustancialmente de postura. Antes de ella la polémica versaba sobre el sistema que había que implantar: pluralidad de emisión o banco único. La Constitución resolvió este dilema, pero la creación del Banco Único enfrentó dos problemas: en el ámbito doctrinario surgió la discusión sobre la naturaleza, alcance y características, y en el espacio de la realidad económica se enfrentó con la escasez de recursos para su financiamiento y fundación”<sup>84</sup>.

A partir de la entrada en vigor de la Constitución, se presentaron muchas propuestas ante el Congreso para conseguir fondos para fundar el Banco, y para determinar su naturaleza jurídica, dentro de las cuales las más destacadas son:

1.- Carranza propuso conseguir fondos en el interior y exterior del país, y que el Banco fuera un Banco de Estado, con facultades sólo para la emisión y descuento, para ser el banquero y agente del Gobierno y para prestarle al mismo máximo un 15% del capital. Sin embargo, al solicitar préstamos en Europa y Estados Unidos los

<sup>83</sup> MANERO, Antonio. Op. Cit. Pág. 124.

<sup>84</sup> TURRENT DÍAZ, Eduardo. Op. Cit. Pág.72.

banqueros se negaron, ya que no confiaban en la estabilidad del Gobierno, además de que condicionaban sus préstamos, pidiendo participar en la propiedad y dirección del Banco, así como en la elaboración de su Ley. Lo recaudado en el país fue muy poco, y ese dinero luego fue utilizado para enfrentar el déficit presupuestario de 1920.

2- En 1920, el entonces presidente De la Huerta, le pidió a una comisión, encabezada por Manero, que elaborara un proyecto para el Banco Único. Este proyecto le daba al Banco más operaciones de banca comercial que el proyecto de Carranza e incluía la función de cámara de compensación. En la propiedad y dirección del Banco participaría el sector privado, es decir, sería una institución mixta con un capital de 100 millones de pesos<sup>85</sup>.

3.- También en 1920 Salvador Alvarado, Secretario de Hacienda, realiza una propuesta similar a la de Manero, con la única diferencia de que el capital del Banco sería de 10 millones de pesos.

El Congreso analizó las propuestas y determinó que la mejor era la de Manero; sin embargo, el proyecto no se realizó y fue archivado.

4.- En 1921, el entonces presidente Obregón, propuso que se establecieran 8 bancos regionales de emisión, por lo que propuso reformar el artículo 28 Constitucional. Inmediatamente el Congreso rechazó esta propuesta.

5.- También en 1921, el entonces Secretario de Hacienda De la Huerta, propuso que en la propiedad y dirección del Banco Único participara el sector privado.

6.- Ese mismo años, Cerón propuso la creación de un Banco Único de Estado cuyos fondos se obtendrían mediante la colocación, en el interior del país, de bonos del Gobierno

Para mediados de 1921 ya había varias propuestas. Por ello Manero<sup>86</sup> pidió que se analizaran y que se concluyeran los puntos que tenían en común unas con otras para ver si se podía llegar a un acuerdo. Por lo tanto, el Congreso dio un dictamen en el cual concluyó que el sistema más adecuado era el de un solo Banco de Emisión autónomo, controlado por el Gobierno, administrado por los accionistas, que garantizara su emisión y estableciera libremente la circulación de billetes, que llevara los asuntos hacendarios del país, que no tuviera funciones de banca comercial, que no

---

<sup>85</sup> MANERO, Antonio. Op. Cit. Págs.143-145.

<sup>86</sup> Ibidem. Págs. 151-153

podiera ser influenciado por el Ejecutivo, que tuviera libertad de acción y cuyas utilidades se repartirían entre el Gobierno y los accionistas.

A consecuencia de este dictamen Manero presentó un proyecto similar al de 1920, y Trejo propuso que el Banco fuera una Sociedad Anónima con participación del capital privado.

A finales de 1921, debido a un problema con las compañías petroleras norteamericanas, el Gobierno mexicano pospuso los trabajos para la creación del Banco Único, hasta que se solucionara este problema.

A finales de 1922, De la Huerta firmó el "Convenio De la Huerta-Lamont" para la reanudación del servicio de deuda externa. Al firmar este Convenio los banqueros acreedores le prometieron al Gobierno dar los fondos para el capital del Banco, por lo que el Congreso, a petición de De la Huerta, facultó al Ejecutivo para crear el Banco Único. Sin embargo, los banqueros acreedores nunca cumplieron su promesa, lo que provocó que De la Huerta renunciara a su cargo y que tiempo después se levantara en armas contra Obregón.

Cuando Calles llegó a la presidencia, le pidió a su Secretario de Hacienda, Pani, que continuara con su programa de rehabilitación hacendaria que había iniciado en 1923, cuando Pani era Secretario de Hacienda de Obregón. "Dicho programa tenía cuatro finalidades básicas: el saneamiento presupuestal y financiero del erario; la reorganización del sistema fiscal del país; la reforma bancaria; y la restauración del crédito interior y exterior del Gobierno mediante la resolución del problema de la deuda externa"<sup>87</sup>.

Una vez que Pani estableció el déficit presupuestal del país, inició un proyecto para rehabilitar las finanzas públicas. Dicho proyecto tenía dos objetivos: "la nivelación de los presupuestos y la liquidación de las deudas atrasadas del erario"<sup>88</sup>. Su proyecto tenía una serie de medidas austeras que a la larga fueron eficaces, ya que, en 1925, el déficit de las finanzas públicas se había convertido en un superávit, el cual sería utilizado para fundar el Banco Único de Emisión.

"Operacionalmente, los fondos para el capital del Banco de México se constituyeron con los excedentes en moneda metálica nacional y extranjera que al

---

<sup>87</sup> TURRENT DÍAZ, Eduardo. Op. Cit. Pág.110.

<sup>88</sup> Idem.

final de cada mes quedaban como remanente en la Tesorería de la Nación, después de hacer frente a los gastos corrientes del erario<sup>89</sup>.

Así, la rehabilitación financiera del Gobierno y la reestructuración bancaria del país, permitió la creación del Banco de México. "Es evidente el nexo de esos programas con el establecimiento del Banco de México S.A., ya que Pani planteó siempre dicha fundación como el coronamiento de la reforma bancaria. Según Pani su programa bancario perseguía cuatro objetivos: 1) la expedición de una nueva legislación orientada al futuro resurgimiento del crédito nacional; 2) la rehabilitación de los antiguos bancos; 3) la fundación del Banco Único de Emisión; y 4) el establecimiento de aquellas empresas de acción bancaria social que institucionalizaran la ingerencia y el control gubernamental sobre el comercio bancario"<sup>90</sup>.

En 1924, se llevó a cabo la Primera Convención Bancaria, que tuvo como resultado la Ley General de Instituciones de Crédito de 1924. Este ordenamiento ya mencionaba al Banco Central, el artículo 6º lo anotaba como una Institución definida; y en el artículo 17 se establecía que el Instituto Central se constituiría y funcionaría de acuerdo a la Ley Orgánica que se expidiera con ese objeto.

La Convención también tuvo como resultado la rehabilitación de los bancos, ya que el Gobierno acordó con cada uno de ellos la forma en que les iba a liquidar la deuda bancaria. Como consecuencia de esos convenios surgió la asociación al Banco de México del Banco Nacional de México y del Banco de Londres.

"El cuarto objetivo de la reforma bancaria de Pani comprendió el establecimiento de las instituciones gubernamentales que aseguraran el control y supervisión estatal sobre el comercio bancario del país"<sup>91</sup>, por lo tanto se creó la Comisión Nacional Bancaria, la cual supervisaría a los bancos, vigilaría las operaciones bancarias del propio Banco Central y el cumplimiento de la legislación bancaria.

Pani decidió utilizar a la Monetaria y a su experiencia, como "base" del Banco de México. Por ello, a finales de 1924, se le dieron facultades de banca comercial de depósito y descuento, se le convirtió en una Sociedad Anónima en la cual el Gobierno tenía la mayor parte del capital, se convirtió en depositaria de los fondos del erario, se

---

<sup>89</sup> Ibidem. Pág. 111

<sup>90</sup> Ibidem. Pág. 112

<sup>91</sup> Ibidem. Pág. 114

le facultó para administrar la deuda interna y externa del país y para prestarle dinero al Gobierno. De hecho, sólo le faltaban cuatro funciones para ser un Banco Central: el privilegio de emitir billetes, el ser el banquero de bancos, el ser el prestamista de última instancia y el ser cámara de compensación.

Así, Pani consideró conveniente que los fondos que tenía la Moneteria pasaran al Banco Central, y que a la vez éste aprovechara el desarrollo y organización que aquélla tenía. De hecho la experiencia de la Moneteria sirvió de "base" para elaborar la Ley Constitutiva, la Escritura Social y los Estatutos del Banco Central.

Al inaugurarse el Banco de México, la Moneteria ya no tenía por que existir, por lo que en septiembre de 1925 entró en liquidación y entregó al Banco Central todas sus funciones. La Moneteria le dio al Banco de México no sólo sus atributos de regulación monetaria y parte de su patrimonio social, sino también gran parte de su personal.

A finales de 1924, Pani creó una Comisión Redactora de la Ley, los Estatutos y la Escritura Constitutiva del Banco Central. Dicha Comisión, según Turrent Díaz<sup>92</sup>, fue presidida por Pani y estuvo integrada por Manuel Gómez Morín, Elías S.A. de Lima y Fernando De la Fuente. La Ley Constitutiva del Banco de México (o Ley Orgánica) fue promulgada el día 15 de agosto de 1925.

## **2.2 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.**

### **2.2.1 LEY DEL 15 DE AGOSTO DE 1925.**

Esta Ley contenía cinco capítulos y estaba estructurada conforme a las funciones principales de la doctrina de la Banca Central.

En términos generales, el capítulo uno titulado "De la Constitución del Banco de México como Sociedad Anónima" establecía que el Banco de México se constituiría bajo la forma de Sociedad Anónima, con vigencia de 30 años, con domicilio en la Ciudad de México y con facultad para establecer sucursales y agencias en la República y en el extranjero; su denominación sería la de "Banco de México, S.A."; su capital sería de 100 millones de pesos, distribuido en dos series de acciones. La serie A reservada al Gobierno Federal cubriría el 51%, y la serie B, que podía ser adquirida

---

<sup>92</sup> *Ibidem*. Pág. 117.

por el propio Gobierno, los particulares o los bancos asociados cubría el 49% restante. El valor de la acción era de 100 pesos oro.

El artículo 1º en su fracción VI establecía como finalidades del Banco Central:

- A. Emitir billetes.
- B. Regular la circulación monetaria, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés.
- C. Redescantar documentos mercantiles.
- D. Encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal.
- E. Efectuar operaciones bancarias de banco de depósito y descuento.

La administración del Banco de México la tenía un Consejo de Administración formado por cinco consejeros de la serie A y cuatro de la B. Además, en la Asamblea, los accionistas de ambas series tenían el derecho de recusación sobre los candidatos al Consejo de la serie opuesta. El Secretario de Hacienda tenía derecho de veto en regulación cambiaria, cuestiones de emisión y regulación de la circulación monetaria; además la sociedad estaba vigilada por dos comisarios representantes de la serie B.

La distribución de utilidades se daba de la siguiente forma: primero debía separarse un 10% para el fondo de reserva y una cantidad que asegurara un dividendo de 6% a las acciones pagadas; de lo que quedaba se entregaba el 50% al Gobierno Federal, 10% a los funcionarios y empleados y 5% a los consejeros, el resto lo conservaba el Banco.

El Capítulo II regulaba la emisión de billetes, el Capítulo III regulaba las funciones de control circulatorio y agente financiero del Gobierno, el Capítulo IV regulaba las funciones de banquero de bancos y prestamista de última instancia, y el Capítulo V era de carácter misceláneo; en el se enumeraban las operaciones prohibidas al Banco de México, se establecían las normas para presentar sus estados financieros y las operaciones comerciales que le estaban permitidas. Entre las operaciones que se le prohibían al Banco sobresalen las siguientes: conceder crédito al Gobierno Federal por un monto superior al 10% del capital exhibido, realizar operaciones con los Gobiernos Estatales o Municipales, efectuar actividades bancarias de habilitación, refaccionarias e hipotecarias, abrir créditos en cuenta corriente excepto a bancos asociados, permitir que el saldo deudor de cualquier persona excediera de

50 mil pesos, e invertir en títulos o valores cantidades que excedieran del 5% del capital exhibido.

La Ley estableció que la emisión de billetes sólo se podía efectuar:

- a) A cambio de monedas o barras de oro.
- b) En contrapartida de giros sobre el exterior convertibles a la vista en oro, o
- c) A través del redescuento efectuado por el Banco de México con sus asociados.

Dicha emisión no podía exceder del doble de sus existencias de oro en moneda nacional o extranjera, o en barras que tuviese en su poder o depositadas en el extranjero, pero deduciendo la cantidad necesaria conforme a la Ley para garantizar los depósitos; la Ley estableció una relación de 75 centigramos de oro puro por peso. La circulación de billetes fue voluntaria, excepto para las oficinas gubernamentales, Federales o Locales, quienes estaban obligados a aceptarlos ilimitadamente a su valor nominal en pago de impuestos y adeudos. Los billetes eran convertibles en oro a su valor nominal, al portador, al ser presentados al Banco de México.

La Ley no obligó a los bancos comerciales a asociarse al Banco de México. El redescuento, la apertura de crédito en cuenta corriente y el descuento fueron unas de las pocas operaciones que de manera general estableció la Ley del Banco de México para que éste las efectuara con sus asociados.

Al inaugurarse el Banco de México, el Gobierno expidió dos cheques a favor del Banco y en contra de la Comisión Monetaria. El primero de ellos era por \$55.9 millones, con lo que pagó las 510 mil acciones de la serie A y las 49 mil acciones B que el Gobierno adquirió. Con el segundo de los cheques, por \$1'134, 500, pagó los títulos serie B que el Gobierno entregó al Banco de Londres y México como pago parcial de la deuda bancaria, lo que asoció al Banco de Londres en el Banco de México. El resto de las acciones B fueron adquiridas, principalmente, por los miembros del primer Consejo de Administración.

Provisionalmente el Banco de México estableció su oficina central en la planta baja del edificio matriz del Banco de Londres y México ubicado en la calle de Bolívar y 16 de septiembre. A ese lugar se trasladaron los fondos de caja del Banco provenientes de la Comisión Monetaria; fue hasta el 12 de octubre de 1927 cuando el

Banco Central ocupó las oficinas ubicadas en las calles de 5 de mayo y Teatro Nacional (hoy Lázaro Cárdenas).

El personal del Banco de México provino principalmente de la Moneteria, inclusive el primer director del Banco Central, Alberto Mascareñas (de septiembre de 1925 a mayo de 1932), había sido director de la Moneteria desde finales de 1924.

A finales de agosto de 1925 se informó que todo estaba listo para la solemne inauguración del Banco de México. El 1º de septiembre de ese año, en una gran ceremonia, a las diez de la mañana, y después de otorgar el Acta Constitutiva de la Sociedad y de la firma del Contrato de Sociedad Anónima, Calles dio por inaugurado el Banco Central.

Desde su fundación, el Banco de México ejerció sus facultades de banco comercial y promovió las actividades bancarias, por lo que creó sucursales y corresponsalías en todo el país. En 1928, ya tenía 26 sucursales, 53 corresponsales extranjeros y 490 corresponsales en el país; sin embargo la actividad de la matriz era mayor que la de todas las sucursales juntas.

Uno de los primeros triunfos del Banco de México fue la influencia lograda sobre los tipos de interés, ya que el Instituto Central cobraba a sus clientes un interés 4 o 5% menor a las tasas de los otros bancos, con lo que los obligó a bajar sus tasas.

En 1928, el Banco de México ya era uno de los más importantes bancos de depósito del país, pues ya había sido aceptado por el público y su posición dentro de la banca en general día a día mejoraba. El Banco de México ya era capaz de subsistir y ser rentable.

Sin embargo, durante el período de 1925 a 1932 el Banco de México enfrentó algunos problemas:

1.-Durante sus tres primeros años, el Banco de México desempeñó demasiadas operaciones de banca comercial, lo que provocó que tuviera una cartera casi congelada<sup>93</sup>, que necesitó más de 10 años para cobrarla. El Banco de México se comenzó a ver como un banco comercial común y corriente y cada vez estaba más lejos de ser el Banco Central que se esperaba.

<sup>93</sup> MARTÍNEZ OSTOS, Raúl. "El Banco de México". , apéndice en M.H. DE KOCK. Banca Central. Fondo de Cultura Económica, 3ª edición, México, 1970. Pág.373.

2.-Otro problema fue la depreciación de la moneda de plata, provocada por la Secretaría de Hacienda al seguir acuñando este tipo de moneda hasta 1927 para cubrir su déficit presupuestario. Cabe señalar que esta acuñación iba en contra de la Ley del Banco de México y provocó que hubiera más monedas de plata que de oro, lo que era incorrecto, ya que la base del sistema monetario era el oro, la moneda de plata era de apoyo y "sólo debía emitirse en función del respaldo que requería la especie fundamental, situación que no había ocurrido así"<sup>94</sup>.

Estos hechos provocaron que la plata se cotizara con descuento respecto al oro. El Banco de México intentó recuperar la paridad entre el oro y la plata, adquiriendo monedas de plata con oro, para incrementar la demanda de plata y así aumentar su precio, pero fracasó. La moneda de plata siguió depreciándose, por lo que, en 1927, se prohibió la acuñación de moneda de plata de un peso y 50 centavos y se restringió la acuñación de los otros tipos de moneda de este metal. Más tarde se retiró de la circulación dos tipos de monedas de plata.

En 1929, se derogó el decreto que prohibía la acuñación, pero la plata continuó depreciándose; en 1931, el descuento ya era del 20%. Esta situación se agravó cuando la moneda de oro y plata se devaluó frente al dólar y con la fuga de oro al exterior.

En 1931 se promulgó una nueva Ley Monetaria, la cual estableció que la moneda de plata sería la moneda de curso legal, desmonetizó el oro y prohibió su utilización como unidad de crédito en los contratos comerciales (excepto internacionales). Esta Ley quiso controlar la estabilidad de la circulación y los cambios sobre el exterior mediante la deflación de la oferta monetaria, lo que paralizó la industria y el comercio.

Además, esta Ley le quitó al Banco de México sus funciones cambiarias, de moneda y de emisión de billetes, y se las dio a un órgano autónomo llamado Junta Central Bancaria.

Esta Ley Monetaria le otorgó a los billetes el carácter de moneda corriente, aunque mantuvo su aceptación voluntaria, señalando que el tenedor podría canjear sus billetes por moneda metálica sin ninguna limitación, por lo que los billetes del Banco de México adquirieron los atributos de la moneda de plata; sin embargo, los billetes no fueron muy aceptados por el público, quienes preferían moneda de plata.

---

<sup>94</sup> TURRENT DÍAZ, Eduardo. Op. Cit. Pág. 195.

Lo único bueno de esta Ley fue el régimen temporal de redescuento que creó, el cual confirmó la Ley del Banco de México de 1932.

3.- Cuando se fundó el Banco de México se pensó que a través de las emisiones se podría resolver el problema circulatorio del país. Sin embargo, la emisión de billetes en 1925 sólo ocupaba el 1.4% del circulante y para 1927 sólo ocupaba el 0.5%. Esto se debió a que la Ley del Banco de México sólo permitía las emisiones a través de tres operaciones y la única por la cual el billete podía aumentar la oferta monetaria era el redescuento, pero como los bancos asociados no tenían obligación de recibir el billete del Banco de México por ser de circulación voluntaria, al realizar redescuentos rechazaban los billetes y pedían que se les diera moneda metálica.

4.- Otro problema fue que algunos sectores políticos, periodísticos y empresariales se opusieron al Banco de México. De hecho, el sector bancario rechazaba sus billetes, ya que lo veía como un competidor, y, como señala Kock, "...el éxito de un Banco Central depende, en gran medida, del apoyo y cooperación sinceros de los bancos comerciales, apoyo y cooperación que pueden obtenerse efectivamente sólo si el primero se abstiene de competir de un modo directo con los segundos en sus negocios bancarios ordinarios..."<sup>95</sup>

5.- Otro problema para el Banco de México fue que, en 1927, los préstamos al Gobierno habían rebasado el límite legal, además el Gobierno no le pagaba con puntualidad al Banco; por lo que, las relaciones entre éste y aquél no eran muy buenas.

6.- A consecuencia de lo establecido en el párrafo anterior, el Gobierno le reclamó al Banco de México su mal manejo de la deuda pública. En respuesta, el Banco de México decía que cumplía adecuadamente con dicho manejo y que lo que ocurría era que el Gobierno no le depositaba a tiempo los fondos para que realizara los pagos, por lo que había tenido que usar fondos propios para pagar.

7.- La "Revolución Escobarista", iniciada por Gonzalo J. Escobar en 1929 debido al asesinato de Obregón, provocó que el Banco de México perdiera gran parte de los fondos que estaban en las sucursales que fueron tomadas por los revolucionarios.

---

<sup>95</sup> M.H. DE KOCK. Op. Cit. Pág. 23.

### 2.2.2 LEY DEL 12 DE ABRIL DE 1932.

De 1932 a 1936 el Banco de México tuvo varias modificaciones.

Montes de Oca dejó de ser Secretario de Hacienda y Pani ocupó su lugar. Éste hizo un programa hacendario para sacar al país de la crisis económica. “Desde el punto de vista jurídico, ese plan cristaliza en cuatro leyes centrales, que serían luego complementadas por otros ordenamientos menores: la reforma en marzo de 1932 a la Ley Monetaria, a Ley Orgánica del Banco de México de abril de 1932, la nueva Ley de Instituciones de Crédito y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, estas últimas de junio y agosto de ese mismo año”<sup>96</sup>.

Debido a las reformas a la Ley Monetaria y a la Ley Orgánica del Banco de México éste dejó de tener funciones de banca comercial y recuperó sus funciones monetarias y de emisión. Además, el nuevo director del Banco, Agustín Rodríguez, elaboró un “programa de reorganización”<sup>97</sup> que permitió que el Banco de México se convirtiera en un auténtico Banco Central.

Pani creó un sistema monetario que buscó eliminar la deflación monetaria sin caer en la inflación. En términos generales las reformas en esta materia consistieron en:

1.- No cambió el modelo monetario vigente y conservó el patrón monetario establecido por la Ley Monetaria del 31.

2.- Conservó el régimen legal de los billetes establecido por la Ley Monetaria del 31, los cuales, en 1932, ya eran más utilizados y aceptados por el público, debido a la confianza en el Banco de México, al crecimiento económico que había ocasionado una mayor demanda de dinero y al establecimiento de un cambio fijo del peso frente al dólar.

3.- Reanudó la acuñación de moneda de plata.

4.- Disolvió la Junta Central Bancaria y le devolvió las funciones cambiarias, monetarias y de emisión al Banco de México. Aunque la nueva Ley Monetaria permitió que temporalmente la Secretaría de Hacienda tuviera las facultades de acuñación, y fue hasta 1933 cuando el Banco de México, por medio de un decreto, recuperó su facultad de acuñación.

---

<sup>96</sup> TURRENT DÍAZ, Eduardo Op. Cit. Págs.300-301.

<sup>97</sup> *Ibidem*. Pág.270.

Respecto a las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México, éstas consistieron en:

1.- Confirmó, en su artículo 2º transitorio, el régimen temporal de redescuento establecido por la Ley Monetaria del 31, el cual era aplicable a los bancos comerciales, fueran o no asociados.

2.- Desde 1931 el Consejo de Administración había prohibido que el Banco de México realizara operaciones de préstamos y descuento con el público. La reforma a la Ley del Banco de México, en 1932, derogó las facultades de banca comercial que tenía el Banco, permitiéndole realizar únicamente las operaciones de préstamo y descuento que fueran estrictamente necesarias para liquidar y concluir los negocios comerciales que ya tenía. Aunque dichas liquidaciones tardaron tanto, por la insolvencia de los acreedores, que, en 1960, el Banco de México canceló esos créditos.

3.- Ya que la Ley de Instituciones de Crédito había obligado a todas las instituciones bancarias que recibiera depósitos a la vista o a plazo menor de 30 días, a asociarse al Banco de México a más tardar en un mes, en mayo de 1932, se reformó la Ley del Banco de México volviendo una obligación de todas las instituciones de crédito asociarse al Banco de México.

4.- Incluyó como objetivo del Banco de México "el centralizar las reservas bancarias y fungir como cámara de compensaciones"<sup>98</sup>.

5.- Estableció que los préstamos al Gobierno se realizarían a través de sobregiros a la cuenta de la Tesorería y que no podían exceder el 5% de los ingresos que el Gobierno había tenido en el año fiscal anterior.

Por último, respecto al "Programa de Reorganización" de Agustín Rodríguez, este consistió, principalmente en:

1.- Cerrar las sucursales. De las 23 sucursales que había, ya que tres de ellas habían desaparecido en 1931, sólo quedaron 6. A través de ellas el Banco de México ejerció sus facultades monetarias y de redescuento.

2.- Promover la fundación de bancos locales, para que éstos realizaran las operaciones de crédito que tenían las sucursales.

---

<sup>98</sup> *Ibidem*. Pág.275.

3.- Reducir el personal. Ya que al quitarle al Banco de México sus funciones de banca comercial desaparecieron muchos Departamentos.

4.- Reducir los gastos del Banco de México, por lo que los sueldos de todos los funcionarios y empleados fueron reducidos, también se eliminaron algunos Departamentos, como lo era el de Turismo y la Escuela Bancaria, ambos creados por Mascareñas.

5.- Crear el Departamento de Emisión y Cámara de Compensación.

6.- Crear el Departamento de Investigaciones Económicas.

Estas reformas, junto con el "Programa de Reorganización" permitieron que el Banco de México se convirtiera en un auténtico Banco Central.

En 1935 la moneda de curso legal en México era la de plata; sin embargo, aun cuando era una moneda fiduciaria "su valor estaba vinculado, de alguna manera, con la cotización del mercado del metal blanco"<sup>99</sup>. En ese año el precio mundial de la plata aumentó debido a que los Estados Unidos aumentaron la demanda de plata.

Para evitar una crisis monetaria y económica en el país ocasionada por el aumento en el precio de la plata, se reformó la Ley Monetaria, por lo que se modificó el sistema monetario, estableciendo como base del sistema los billetes del Banco de México. "Bajo este nuevo ordenamiento, el billete del Banco de México se transforma en la única moneda de curso legal con poder liberatorio ilimitado"<sup>100</sup>.

Aun cuando a mediados de 1935 el precio de la plata bajó, ya que Estados Unidos dejó de comprar plata, el sistema monetario con base en los billetes permaneció.

La reforma monetaria ocasionó que la Ley Orgánica del Banco de México se reformara de la siguiente forma:

1.- La Reserva Monetaria (Fondo Regulador de la Moneda hasta 1931) serviría para respaldar los cambios sobre el exterior.

Esta reserva se integró con el oro y divisas que había en el Fondo, con la plata desmonetizada, con las utilidades de la acuñación, con el presupuesto de egresos de la Federación y con parte de las utilidades del Banco de México. Esto último impidió

---

<sup>99</sup> Ibidem. Pág.304.

<sup>100</sup> Ibidem. Pág.307.

que el Banco conservara las utilidades no repartidas. Cabe señalar que esta reserva no pertenecía al Banco de México, sino que éste era sólo el fiduciario de la Reserva.

2.- Se creó el Departamento del Fideicomiso de la Reserva Federal, el cual se encargaría de regular la circulación monetaria; y el Departamento Bancario, encargado de las funciones de banco de bancos, tales como ser prestamista de última instancia.

3.- El valor de la moneda interna dependía de la estabilidad interna de los precios.

4.- Al igual que en la Ley del Banco de México del 25, la emisión de billetes y monedas no podía exceder del doble del valor comercial de la Reserva Monetaria.

5.- Las monedas ahora serían de níquel y cobre.

6.- Las emisiones estarían respaldadas por la convertibilidad del peso en el mercado de cambios sobre el exterior. Ya no habría una garantía.

7.- La emisión se podía efectuar conforme a las operaciones permitidas por la Ley del Banco de México del 25, pero se añadió otra operación; el canje de los nuevos billetes y monedas por las monedas de plata, las cuales se desmonetizaron.

Debido a lo apresurado del canje, el Banco de México se quedó sin billetes, por lo que tuvo que emitir "certificados monetarios" que circularían temporalmente en lugar de los billetes definitivos.

### **2.2.3 EXPEDICIÓN DE LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO DEL 28 DE AGOSTO DE 1936.**

En 1936 se reformó la Ley Monetaria y la Ley Orgánica del Banco de México. Las reformas a la Ley Monetaria permitieron volver a acuñar monedas de plata de un peso y 50 centavos, conservando el poder liberatorio ilimitado de los billetes del Banco de México.

Al reformar la Ley Orgánica del Banco de México, "la tarea fue crear un esquema ideal que diera al Banco de México lineamientos definitivos y específicos de

Órgano Central. Esta Ley haría efectivamente del Banco de México un Banco Central moderno<sup>101</sup>. Las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México:

1.- Realizaron una integración administrativa.

2.- Reafirmaron que el billete del Banco de México era de curso legal obligatorio y de poder liberatorio ilimitado.

3.- Convirtieron el billete en una responsabilidad del Banco de México, por lo que en los estados contables del Banco aparecían en el pasivo y ya no en el activo.

4.- Para que el Banco de México pudiera manejar los cambios sobre el exterior y pudiera mantener su responsabilidad de canje ilimitado de sus emisiones, se entregó la propiedad de la Reserva Monetaria al Banco, por lo que la Reserva se convirtió en el respaldo de las emisiones del Banco de México.

Además, la Reserva Monetaria se dividió en cuatro:

- a) La Reserva Metálica, que era para que el Banco de México realizara sus funciones de regulación monetaria, mantuviera la unidad del sistema circulatorio y efectuara los canjes sobre el exterior.
- b) La Reserva Bancaria.
- c) El Fondo Complementario de Estabilización, y
- d) El Fondo Especial de Previsión.

Éstos dos últimos eran para asumir las pérdidas ocasionadas por las actividades del Banco en materia monetaria.

5.- Establecieron que la Reserva Metálica debía ser mayor a 100 millones de pesos y debería ser igual a por lo menos el 25% del monto de billetes emitidos más las obligaciones a la vista a cargo del Banco de México. El monto de billetes a emitir y el de las obligaciones a la vista a cargo del Banco se limitaba en relación con el número de habitantes.

6.- Establecieron como nuevos objetivos del Banco de México:

---

<sup>101</sup> Ibidem. Pág.392.

- a) Adecuar la actividad de la Comisión Nacional Bancaria con las funciones de banquero de bancos que tenía el Banco de México.
- b) Fungir como agente y consejero financiero del Gobierno Federal.

7.- Establecieron que todos los bancos que obtuvieran recursos del público, mediante depósito u otra operación, debían tener reservas en el Banco de México.

8.- Establecieron que el Banco de México sólo podía actuar como prestamista de última instancia en caso muy meritorios y como medida de emergencia. Además se estableció una tasa de interés y una garantía muy alta para este tipo de préstamos.

9.- Permitieron que el Banco de México comprara y vendiera títulos y valores emitidos por el Gobierno Federal.

10.- Prohibieron al Banco de México hacer préstamos al Gobierno mediante descuentos, anticipos o créditos con colateral.

11.- Establecieron que los préstamos al Gobierno no excedieran del 10% del promedio de los ingresos anuales en efectivo del Gobierno en los últimos tres años.

Esta Ley oficialmente entró en vigor el 31 de agosto de 1936, pero prácticamente no se aplicó, por que la propia Ley, es sus artículos transitorios, aplazó la entrada en vigor de casi todos los artículos; además, cada que se cumplía el plazo señalado en los transitorios, se volvía a ampliar, por lo que, en 1938, aun no entraban en vigor todos sus artículos.

La modificación en cuanto al límite en los préstamos al Gobierno y la autorización para que el Banco de México adquiriera títulos y valores emitidos por el Gobierno, ocasionó que la deuda de éste último con el Banco, en 1938, fuera muy grande.

Esta situación provocó que el Banco de México le exigiera al Gobierno el pago de su deuda, por lo que firmaron un convenio en el cual el segundo se comprometió a no pedirle más préstamos al primero y a pagarle el adeudo, a más tardar el 31 de agosto de 1938, mediante abonos; sin embargo el Gobierno no cumplió con nada de lo pactado.

Ante tal situación, en ese mismo año, representantes del Gobierno y del Banco Central se reunieron y acordaron que era necesario reformar la Ley Orgánica del Banco de México de 1936. Dichas reformas, en términos generales, consistieron en:

1.- Los préstamos al Gobierno ya no se realizarían a través de sobregiros a la cuenta de la Tesorería, sino que se harían a través de la colocación en el Banco de México de Certificados de Tesorería.

2.- Se autorizó a los bancos a aumentar sus operaciones con los préstamos que el Banco de México les daba. Lo que a la larga provocó inflación.

3.- Se eliminó la operación de "anticipo", ya que, según la Exposición de Motivos, su contenido no era claro.

4.- Prohibió definitivamente al Banco de México recibir depósitos del público.

5.- Autorizó al Banco de México para emitir bonos de caja con fines de control circulatorio y eliminó los certificados monetarios.

#### **2.2.4 LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO DEL 31 DE MAYO DE 1941.**

La Ley Orgánica del Banco de México de 1941 tiene pocas modificaciones con respecto a la Ley anterior. Esta Ley dejó amplia iniciativa a los consejeros del Banco Central para aplicar la política monetaria. Suprimió los límites para la emisión de billetes y moneda metálica en relación con los habitantes del país, así como el límite mínimo de 100 millones de pesos de la Reserva. La Ley del Banco de México del 41 sólo exigió que la Reserva fuera igual a por lo menos el 25% del monto de billetes emitidos más las obligaciones a la vista en moneda nacional a cargo del Banco de México. Se conservó la proporción mínima del 80% de oro y divisa en la Reserva, dejándole al Consejo la facultad de fijar la proporción máxima de divisas, y se excluyeron aquellas que estaban sujetas a alguna restricción en el país correspondiente.

"La asociación de México al Fondo Monetario Internacional y la designación del Banco como depositario del Fondo y único organismo para operar con el mismo dio lugar a un nuevo mecanismo, establecido por reforma a la Ley del 41 en diciembre de 1945. Conforme a esta reforma, en primer lugar, la Ley del Banco considera como parte de la Reserva Monetaria la diferencia entre la participación del Gobierno

Mexicano en el Fondo Monetario Internacional y el saldo de este último a cargo del Banco, cuando este saldo sea inferior a dicha participación.<sup>102</sup> Esto quiere decir que cuando México fuera acreedor del Fondo, la cantidad que se le adeudaba al país se consideraba como parte de la Reserva.

También conforme a la reforma del 45 se estableció que no se tomaría en cuenta el saldo de la cuenta en pesos mexicanos que el Banco de México debía abrir al Fondo, para calcular el 25% de Reserva obligatoria para respaldar las emisiones y obligaciones a la vista del Banco de México.

En materia cambiaria, se autorizó al Banco de México para comprar y vender oro, plata y giros sobre el exterior; para recibir depósitos en moneda extranjera y comprar de los bancos asociados el oro y divisas que poseían en exceso de sus obligaciones en la misma moneda, así como para conocer las cantidades de oro y divisas que dichos bancos poseían. Esta Ley, obligó a los bancos, que tenían depósitos en moneda extranjera, a tener un depósito de hasta 100% en las mismas monedas en el Banco de México.

La Ley del Banco de México del 41 conservó la facultad de veto del Secretario de Hacienda en:

- a) Veto al volumen y composición de la circulación monetaria.
- b) Veto a la compra y venta de oro y plata, obtención de créditos con garantía o con divisa y al depósito de estos valores en bancos extranjeros.
- c) Veto a inversiones en divisas o en títulos pagaderos en moneda extranjera u otorgamiento de créditos, préstamos o documentos garantizados con aquellos valores.
- d) Veto a operaciones de ayuda a los bancos asociados, y
- e) Veto a la determinación del depósito legal que debían conservar las instituciones asociadas en el Banco de México, a las limitaciones que se fijaran a las mismas para la emisión de valores y para determinar los límites a los intereses, premios o descuentos que hacían a sus clientes, así como a sus resoluciones que suponían dirección de las labores de la Comisión Nacional Bancaria.

---

<sup>102</sup> MARTÍNEZ OSTOS, Raúl. Op. Cit. Pág.385.

Esta Ley prohibió adquirir o recibir en garantía Certificados de Tesorería mientras no le hubieren liquidado los de los años anteriores.

Hasta 1942, la Ley facultó al Banco de México para fijar el monto de las reservas en efectivo que debían tener los bancos comerciales en el Banco, de entre un 5% a un 20% de los depósitos que los bancos comerciales recibían del público, a partir de 1942, el porcentaje se elevó, permitiéndole al Banco de México fijar el monto hasta en un 50%.

La Ley del 41, le permitió al Banco de México descontar documentos provenientes de operaciones relacionadas con la negociación de mercaderías, la obtención, negociación o elaboración de productos industriales, o el cultivo o negociación de productos agrícolas, así como en la ganadería. También se estableció que el Banco de México sólo fijaría una tasa de redescuento, sin importar la operación que le dio origen a los documentos o el plazo de los mismos.

La Ley del 41, utilizó en México por primera vez el encaje flexible como una medida de regulación del crédito, ya que el Banco de México, al elevar el porcentaje de las reservas en efectivo que debían tener los bancos comerciales, limitaban el crédito que éstos podían conceder.

En cuanto a la repartición de utilidades, la Ley del 41 estableció que ésta se diera de la siguiente forma: se separaría un 10% para el Fondo Ordinario de Reserva hasta que alcanzara un valor igual al capital autorizado; del sobrante se repartiría un dividendo hasta del 6% a las acciones de la serie B; después se repartiría un dividendo de hasta el 6% a las acciones de la serie A, el resto se destinaría al Fondo Especial de Previsión y al Fondo Complementario de Estabilización, pudiendo el Consejo separar hasta un 40% del remanente para otros fondos especiales y para el Fondo de Auxilio para Empleados y Funcionarios.

Por reforma a la Ley del Banco de México en diciembre de 1941, las utilidades del Banco de México una vez pagados los impuestos sobre las mismas, se repartirían de la siguiente forma: se separaría el 10% para el Fondo Ordinario de Reserva y el 6% para las acciones de la serie B, del resto se separaría la cantidad que acuerde la Asamblea para el Fondo de Auxilios a Empleados y Funcionarios y para otros fondos especiales y el remanente se entregaría al Gobierno Federal.

Por reforma de 1948, se empezó a utilizar el encaje legal como una fuente de financiamiento del Sector Público, y se establecieron normas para que el sistema bancario invirtiera en valores del Gobierno.

Por reforma de 1958, el Banco de México fue facultado para regular las actividades de las instituciones financieras y ya no sólo de las bancarias

En diciembre de 1973, se autorizó al Banco de México para fijar las características de los depósitos bancarios a plazo que pudiera recibir de los diversos tipos de instituciones.

#### **2.2.5 DECRETO DE NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA DEL 1º DE SEPTIEMBRE DE 1982.**

El 1º de septiembre de 1982 se dio un cambio muy importante en el sistema bancario, ya que el Gobierno Federal nacionalizó la banca privada del país, lo que provocó reformas constitucionales y legales durante el período de 1982 a 1985.

Los motivos que dieron origen a esta nacionalización, según la Exposición de Motivos del decreto, fue que el Gobierno Federal ya se encontraba en posibilidad de encargarse de ese servicio, y que con la nacionalización se favorecería la diversificación del crédito, habría un control directo sobre el sistema crediticio y con ello se beneficiaría el interés nacional.

Por ello se decretó, por causa de utilidad pública, se expropiaran a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio de banca y crédito. A cambio el Gobierno pagaría en no más de 10 años las indemnizaciones correspondientes.

Por lo tanto, todas las instituciones de crédito se tuvieron que ajustar al nuevo decreto. El procedimiento expropiatorio se dividió en tres fases: a) Reglas para fijar el monto de la indemnización por cada acción expropiada; b) Emisión y características de los bonos del Gobierno Federal por medio de los cuales se efectuó el pago de las indemnizaciones; y c) Forma de efectuar el pago de la emisión.

Así, las instituciones de crédito privadas se transformaron de Sociedades Anónimas a Sociedades Nacionales de Crédito, las cuales serían instituciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, conservando en su mayoría su objeto, denominación, oficina matriz, dependencia, logotipo y capital social, representado por Certificados de Aportación Patrimonial nominativos, divididos en dos series, de las cuales la serie A representaba el 66% del capital y correspondía exclusivamente al Gobierno; la serie B representaba el 34% restante y podía ser adquirida por cualquier persona que determinara la Secretaría de Hacienda, pero con la limitante de que la adquisición por parte de un particular nunca podía ser mayor a 1% del capital social. Para su administración, la sociedad contaba con un Consejo Directivo y un Director General.

Lo importante de esta nacionalización, para los efectos de esta tesis, fue que también abarcó las acciones o participaciones que las instituciones de crédito privadas tenían en otras empresas, con ello las acciones que las instituciones de crédito tenían en el Banco de México pasaron a propiedad del Gobierno Federal, por lo cual éste último se convirtió en propietario del 100% del capital social del Banco de México, lo cual facilitó la transformación en la naturaleza jurídica del Banco<sup>103</sup>.

El 29 de noviembre de 1982 fue reformada la Ley Orgánica del Banco de México, con lo que se transformó la personalidad jurídica del Banco Central, cambiando de Sociedad Anónima a Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Cabe señalar que, el Banco de México adquirió el carácter de Organismo Público Descentralizado no sólo de acuerdo a la legislación vigente, sino de conformidad con la doctrina del Derecho Administrativo.

Al respecto, Acosta Romero<sup>104</sup> señala que un Organismo Público Descentralizado para que lo sea requiere: tener personalidad jurídica propia y un patrimonio también propio; tener por objeto realizar una actividad de interés público que compete al Estado; y que se traten de organismos que dependan indirectamente del Ejecutivo Federal y que posean además facultades y atribuciones autónomas. Estas mismas características las establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

---

<sup>103</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Bancario; Panorama del Sistema Financiero Mexicano. Porrúa, 4ª edición. México, 1991. Pág. 232.

<sup>104</sup> Idem.

## 2.2.6 LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1984.

El 03 de febrero de 1983, se elevó a rango Constitucional el carácter de Organismo Público Descentralizado que tenía el Banco de México, ya que se reformó el artículo 28 de la Constitución.

La Ley Orgánica del Banco de México de 1984 confirmó el carácter de Organismo Público Descentralizado que tenía el Banco, con personalidad y patrimonio propios, constituyó el Banco Central de la Nación con denominación de Banco de México, y cuyo domicilio permaneció en la Ciudad de México, pudiendo establecer sucursales o agencias y nombrar corresponsales.

Esta Ley modificó el monto del financiamiento que podía otorgar el Banco, el régimen de facultades para regular el crédito, la integración y competencia de los órganos del Banco de México y las operaciones que podía realizar éste.

Acorde con esta Ley, el Banco de México tenía las siguientes finalidades:

- a) Emitir moneda.
- b) Poner en circulación los signos monetarios.
- c) Procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y en general al sano crecimiento de la economía nacional.

Las funciones que la Ley le asignó al Banco de México son:

- 1.- Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios;
- 2.- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regular el servicio de cámara de compensación;
- 3.- Prestar servicio de Tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo;
- 4.- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera; y
- 5.- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a Bancos Centrales.

En materia de emisión y circulación monetaria, el Banco de México tenía la facultad exclusiva de emitir billetes y fijar las características que debían contener los mismos; además, era el único facultado para ordenar la acuñación de moneda metálica y para poner los signos monetarios en circulación.

En materia de regulación crediticia y cambiaria, son muy amplias las facultades concedidas al Banco de México. Resalta la de recibir depósitos del Gobierno Federal y de todas sus dependencias, depósitos bancarios en moneda extranjera, emitir bonos de regulación monetaria, obtener créditos del exterior, realizar cobros o pagos por cuenta del Gobierno Federal en el extranjero, celebrar todo tipo de operaciones con divisa y actuar como fiduciario sólo cuando por ley se le asignara esa tarea o en fideicomisos cuyos fines ayudaran al desempeño de sus funciones.

La Ley del 84 estableció que el financiamiento interno del Banco de México estaba limitado por el monto máximo que para cada ejercicio fiscal determinara la Junta de Gobierno. Esta determinación se hacía cada año y tomaba en cuenta las prioridades y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y la información y la política económica que el Congreso había considerado al aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. También se estableció que el monto de este financiamiento debía estar en concordancia con el monto máximo del endeudamiento público que el Congreso hubiere autorizado.

La Ley del 84, para limitar el financiamiento susceptible de concederse por el Banco de México al Gobierno, señalaba que el único crédito directo que el Gobierno podía recibir del Banco de México, quedaba limitado al 1% del total consolidado de las percepciones previstas en la Ley de Ingresos de la Federación para el año de que se tratara.

La Ley obligaba al Banco de México a informar, al Ejecutivo Federal y al Congreso, el monto máximo acordado anualmente para el financiamiento interno, así como trimestralmente, del movimiento diario que hubiere tenido durante el período respectivo tal financiamiento y la cuenta General de la Tesorería de la Federación. De esta manera el Congreso y la opinión pública, estaban informados de estas actividades del Banco Central. Esta Ley suprimió la relación entre activos internacionales y el monto de los billetes en circulación.

Conforme a esta Ley, el Banco de México tenía la facultad de determinar las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realizaban o prestaban las instituciones de crédito. También tenía la facultad de determinar las

inversiones obligatorias del pasivo exigible o computable, mejor conocido como encaje legal, y canalizar este encaje con fines de regulación monetaria y de apoyo crediticio a actividades prioritarias. Para evitar que la diferencia entre el monto del encaje legal exigido por la Ley anterior y el monto menor exigido por esta Ley aumentara los fondos utilizados por la banca, se obligó a los bancos a invertir esa diferencia en bonos de regulación monetaria.

Esta Ley estableció depósitos obligatorios, cuando los bancos recibían fondos para el desempeño de fideicomiso, mandatos o comisiones y esos fondos se destinaban al otorgamiento de créditos. En cuanto a la regulación de los cambios, se facultó al Banco de México para determinar el tipo de cambio al que debía calcularse la equivalencia de la moneda nacional para solventar las obligaciones de pago en moneda extranjera, pudiendo también determinarlo para las operaciones por las que se adquirieran divisas contra entrega de moneda nacional.

Se creó el Comité Técnico de Control de Cambios, con el objeto de dar cumplimiento a los decretos que el Ejecutivo Federal emitiera en materia cambiaria, el cual estaba integrado por representantes del Banco de México, de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Comercio y Fomento a la Industria. Este Comité era un órgano de consulta en materia cambiaria, y podía emitir recomendaciones.

Esta Ley confirmó la desaparición de los Órganos de Gobierno propios de la Sociedad Anónima (Asamblea General y Consejo de Administración), y el establecimiento, de acuerdo con la nueva naturaleza jurídica del Banco de México, de los siguientes Órganos de Gobierno:

1.- La Junta de Gobierno, integrada por once miembros propietarios y sus respectivos suplentes, dentro de los cuales se encontraba el Director General del Banco de México, los demás miembros provenían en su mayoría de las Secretarías de Estado (siendo el Secretario de Hacienda el que presidía la Junta), de la Comisión Nacional Bancaria y de la de Valores, de la Asociación Mexicana de Bancos, y sólo tres de los miembros eran personas ajenas a las dependencias, organismos o entidades del Gobierno, el único requisito para ser uno de esos tres miembros era ser reconocido dentro de la materia financiera y ser designados por la Secretaría de Hacienda. Esta Junta era el órgano decisorio de las actividades del Banco de México.

2.- La Comisión de Crédito y Cambios, quien tomaba las resoluciones en materia de regulación del crédito y cambios; estaba integrada por el Secretario de Hacienda (quien presidía la Comisión), los Subsecretarios de Hacienda que fueran

miembros propietario y suplente de la Junta de Gobierno, el Director General, su suplente en la Junta y el Director Adjunto del Banco de México que designe el titular de éste.

3.- El Director General, que era designado por el Presidente de la República. Éste tenía a su cargo el Gobierno y la representación legal del Banco de México. Y era el ejecutor de los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Crédito y Cambios.

En 1994, por reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley del Banco de México, se modificó la naturaleza jurídica del Banco Central, quien de Organismo Público Descentralizado, a cargo del Gobierno Federal, pasó a ser una nueva Persona de Derecho Público con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Sobre dichas reformas abundaré en los siguientes capítulos.

---

## **CAPÍTULO III.**

# **NATURALEZA Y MARCO JURÍDICO DEL BANCO DE MÉXICO.**

---

## CAPÍTULO III.

### NATURALEZA Y MARCO JURÍDICO DEL BANCO DE MÉXICO.

#### 3.1 EL BANCO DE MÉXICO COMO SOCIEDAD ANÓNIMA.

##### 3.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD ANÓNIMA.

Conforme al artículo 1º de Ley General de Sociedades Mercantiles, la Sociedad Anónima es una sociedad mercantil, por lo tanto, tiene personalidad jurídica distinta a la de sus socios.

Tomando como base lo establecido en el Artículo 87 de la Ley General de Sociedades Mercantiles vigente en aquella época, debemos entender por Sociedad Anónima: "la existente bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones".

El artículo 89 del citado ordenamiento, nos permite determinar las características de una Sociedad Anónima:

- 1.- Cinco socios como mínimo, y que cada uno de ellos suscriba una acción por lo menos (actualmente sólo son dos socios);
- 2.- Que el capital social no sea menor de veinticinco mil pesos suscritos (actualmente son cincuenta millones de viejos pesos);
- 3.- Que se exhiba en dinero en efectivo, cuando menos el 20% del valor de cada acción pagadera en numerario, y
- 4.- Que se exhiba el 25% de lo que deba pagarse, en todo o en parte, con bienes distintos del numerario (actualmente se exige que se exhiba íntegramente el valor de cada acción que haya de pagarse, en todo o en parte, con bienes distintos del numerario).

La Sociedad Anónima puede constituirse por la comparecencia ante notario de las personas que otorguen la escritura social, o por suscripción pública, es decir, ante corredor público titulado; aunque en la práctica se utiliza con más frecuencia la

constitución ante notario, ya que el corredor público titulado no puede certificar todo, limitación que un notario público no tiene.

Otra característica más de la Sociedad Anónima se desprende del texto del artículo 88 del citado ordenamiento, al señalar que la denominación de la Sociedad Anónima se formará libremente, pero será distinta de la de cualquiera otra sociedad y al emplearse irá siempre seguida de las palabras "Sociedad Anónima" o de su abreviatura "S.A."

La escritura de la Sociedad Anónima deberá contener los requisitos generales que la Ley exige para toda sociedad mercantil, establecidos en el artículo 6 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, como son: los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad; el objeto de la sociedad; su razón social o denominación; duración; importe del capital social; la expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes; el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valorización; el domicilio de la sociedad; la manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores; el nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social; la manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad; importe del fondo de reserva; los casos de disolución anticipada; y las bases para la liquidación y el modo de proceder a la elección de los liquidadores.

Además de los requisitos anteriores, conforme al artículo 91 del citado ordenamiento, la escritura de la Sociedad Anónima deberá contener: la parte exhibida del capital social; el número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social; la forma y términos en que deba pagarse la parte insoluta de las acciones; la participación en las utilidades concedidas a los fundadores; el nombramiento de uno o varios comisarios; y las facultades de la Asamblea General y las condiciones para la validez de sus deliberaciones, así como para el ejercicio del derecho de voto, en cuanto las disposiciones legales puedan ser modificadas por la voluntad de los socios.

Las acciones en que se divide el capital social de la Sociedad Anónima están representadas por títulos nominativos, los cuales acreditan y transmiten la calidad y los derechos de socio. Las acciones pueden ser de diversas clase, si así lo estipula el contrato social.

El órgano supremo de la Sociedad Anónima es la Asamblea de Accionistas. La administración de la Sociedad Anónima estará a cargo de uno o varios mandatarios temporales y revocables, si son dos o más los administradores se constituirán en un Consejo de Administración, siendo el presidente del Consejo el primeramente nombrado. La Sociedad Anónima puede nombrar Gerentes Generales o Especiales.

### **3.1.2 SOCIEDAD ANÓNIMA DE DERECHO PÚBLICO.**

La Sociedad Anónima de Derecho Público como algunos autores la llaman, o sociedades mixtas o públicas, como algunos otros las denominan, no son otra cosa más que las denominadas empresas de participación estatal constituidas bajo la forma de Sociedad Anónima.

Dichas empresas han sido reguladas por distintas leyes de la manera siguiente:

#### **LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL DE 1947.**

Ésta fue la primera Ley que reguló a las empresas de participación estatal. Dicha Ley, en su artículo 1º, establecía que quedaban bajo la supervisión financiera y el control administrativo del Ejecutivo Federal los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, con excepción de las instituciones docentes y culturales.

Conforme al artículo 3º del mencionado ordenamiento, son empresas de participación estatal aquéllas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

1.- Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva, o designar al Gerente, Presidente o Director o vetar los acuerdos que la Asamblea de Accionistas, el Consejo de Administración o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos.

2.- Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones.

3.- Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

4.- Que por una disposición de carácter general, disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

Conforme al ordenamiento mencionado, las empresas de participación estatal se caracterizan por:

1.- Sus operaciones son controladas y vigiladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico, por medio de auditorías e inspecciones. Para tal efecto, es la propia Secretaría quien designa al personal que realice las auditorías e inspecciones.

2.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede designar un representante que asista con voz, pero sin voto, a las sesiones del Consejo de Administración o Junta Directiva y a la Asamblea de Accionistas, teniendo al mismo tiempo facultades de comisario.

3.- Sujetan sus actividades a un plan general de operaciones creado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y aprobado por el Ejecutivo Federal.

4.- La selección de contratistas y formulación de contratos están sujetos a la supervisión de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

5.- No pueden adquirir mercancías a precios superiores a los fijados por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

6.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede promover su liquidación.

7.- Toda enajenación de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos esta sujeta a un Acuerdo Presidencial refrendado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

8.- Sus inventarios de bienes muebles e inmuebles deben ser enviados a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

9.- Pagan una cuota anual por concepto de gastos de inspección y vigilancia a favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

10.- Tiene prohibido realizar trabajos o actividades ajenas a su objeto.

**LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL DE 1966.**

En 1966 la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal es abrogada y en su lugar entra en vigor una Ley homónima a la anterior, pero con las siguientes modificaciones en lo que se refiere a las empresas de participación estatal:

1.- Se suprime, del artículo 3º, uno de los requisitos para ser considerada empresa de participación estatal, subsistiendo sólo los tres primeros.

2.- Conforme a esta Ley, las funciones de control y vigilancia que ejercía la Secretaría de Hacienda sobre las empresas de participación estatal, de manera exclusiva, son compartidas ahora con la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia.

3.- Se obliga a las empresas de participación estatal a inscribirse en el registro correspondiente, y a presentar su presupuesto, programas y estados financieros ante la Secretaría del Patrimonio Nacional.

4.- El representante en el Consejo de Administración o Junta Directiva ahora es designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional y ya no por la Secretaría de Hacienda.

5.- El plan general de operaciones ahora es creado por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

6.- La liquidación ahora le corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

7.- Toda enajenación de inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos requieren de la autorización del Presidente de la República hecha por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional y con la intervención de la Secretaría de Hacienda.

8.- Todas las atribuciones que conforme a la Ley anterior le correspondían a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa ahora le corresponden a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

## **LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL DE 1970.**

En 1970 surge una nueva Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuyas modificaciones en materia de empresas de participación estatal son las siguientes:

1.- En cuanto a los requisitos para ser considerado empresas de participación estatal, ahora se exige que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa, y ya no el 51% como en la legislación anterior. En cuanto a los otros dos requisitos no hay modificaciones.

2.- Para la enajenación de inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos ya no se requiere de la intervención de la Secretaría de Hacienda.

## **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

En 1977 entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicha Ley en su artículo 1º señala que las empresas de participación estatal forman parte de la Administración Pública Paraestatal, subsistiendo la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito;

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de Gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Órgano de Gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o Servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las empresas de participación estatal se caracterizan principalmente por:

1.- Conducen sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

2.- Se agrupan por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que las leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

3.- La intervención que el Ejecutivo Federal puede efectuar a estas empresas se realiza a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

4.- Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los Órganos de Gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

5.- Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las empresas de participación estatal, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal con

el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

### **LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES DE 1986.**

Conforme a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, vigente a partir de 1986, las empresas de participación estatal también se caracterizan por:

1.- Su objeto son las áreas prioritarias. Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

2.- Los integrantes del Consejo de Administración que representen la participación de la Administración Pública Federal serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la coordinadora de sector, y deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del Consejo.

3.- El Consejo de Administración será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona a quien éste designe.

4.- El Consejo de Administración y el Director General, además de las facultades que se le concedan en los estatutos propios de la empresa, tendrán, en lo resulten compatibles, las facultades que le otorgue la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

5.- Los objetivos de estas empresas se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector.

6.- Para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos.

7.- Manejan y erogan sus recursos propios por medio de sus Órganos.

8.- Para su vigilancia, control y evaluación, incorporan órganos de control interno y cuentan con comisarios públicos que designa la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

9.- Gozan de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas.

### **3.1.3 CARACTERÍSTICAS Y GENERALIDADES DEL BANCO DE MÉXICO COMO SOCIEDAD ANÓNIMA.**

Con base en lo expuesto en los puntos anteriores, podemos comprobar que desde su fundación el 1º de septiembre de 1925, y hasta el 29 de noviembre de 1982, y aun conforme a las distintas legislaciones, el Banco de México tuvo como naturaleza jurídica la de Sociedad Anónima de Derecho Público, es decir, una empresa de participación estatal mayoritaria constituida bajo la forma de Sociedad Anónima, así lo establece el capítulo primero de la Ley del Banco de México de 1925. Dicho capítulo titulado "De la Constitución del Banco de México como Sociedad Anónima" cubría los siguientes temas:

- a.- Duración y denominación de la Sociedad;
- b.- Capital y Accionistas;
- c.- Objeto de la Institución;
- d.- Administración; y
- e.- Distribución de utilidades.

La disposición principal, establecida en la fracción VI del artículo 1º hablaba sobre las finalidades del nuevo Banco Central:

- A.- Emitir billetes.
- B.- Regular la circulación monetaria, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés.
- C.- Redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil.

D.- Encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal.

E.- Efectuar, con las limitaciones de la propia Ley Orgánica, operaciones bancarias pertinentes a los bancos de depósito y descuento.

En cuanto a la organización de la Sociedad, la Ley establecía que ésta tendría vigencia de 30 años, domicilio en la Ciudad de México, denominación de "Banco de México, S.A." y facultad para establecer sucursales y agencias en la República y en el extranjero. Además la Ley preveía que las ganancias se distribuyeran en el orden siguiente: primero debía separarse un 10% para el fondo de reserva y una cantidad que asegurase un dividendo de 6% a las acciones pagadas; de lo que quedaba se entregaba el 50% al Gobierno Federal, 10% a los funcionarios y empleados y 5% a los consejeros, el resto lo conservaba el Banco de México.

La Ley Orgánica establecía que el capital del Banco de México fuera de 100 millones de pesos, distribuido en dos series de acciones. La serie A reservada al Gobierno Federal cubría el 51%, y la serie B, que podía ser cubierta por el propio Gobierno, los particulares o los bancos asociados, absorbían el resto de los títulos. El valor de la acción era de 100 pesos oro.

La asociación al Banco de México era voluntaria, motivo por el cual durante el período de 1925 a 1932 el Banco nunca tuvo un número elevado de socios.

El Consejo de Administración estaba formado por cinco consejeros de la serie A y cuatro de la serie B, además de que en la Asamblea, los accionistas de ambas series tenían el derecho de recusación sobre los candidatos al Consejo presentados por la serie opuesta. Esta fórmula de equilibrio era reforzada por el derecho de veto concedido al Secretario de Hacienda en cuestiones de emisión, control cambiario o regulación de la circulación monetaria, además de que la marcha interna de la sociedad estaba vigilada por dos comisarios representantes de la serie B.

Al inaugurarse el Banco de México, el Gobierno expidió dos cheques a favor del Banco y en contra de la Comisión Monetaria. El primero de ellos era por \$55.9 millones, con lo que pagó las 510 mil acciones de la serie A y las 49 mil acciones B que el Gobierno adquirió. Con el segundo de los cheques, por \$1'134, 500, pagó los títulos serie B que el Gobierno entregó al Banco de Londres y México como pago parcial de la deuda bancaria, lo que asoció al Banco de Londres en el Banco de México. El resto de las acciones B fueron adquiridas, principalmente, por los miembros del primer Consejo de Administración.

Bajo la Ley de 1932 surge una importante reforma para el Banco de México, ya que se volvió una obligación de todas las instituciones de crédito asociarse al Banco Central. En virtud de estas normas, para finales de 1932 había un total de 62 asociados, lo cual incidió necesariamente en el monto del capital exhibido del Banco de México.

Además, en la Ley de 1932 se incluyó como objetivo del Banco de México el centralizar las reservas bancarias y fungir como cámara de compensaciones.

Con la Ley de 1936 se contemplan dos nuevos objetivos de la Institución:

- a) Adecuar la actividad de la Comisión Nacional Bancaria con las funciones de banquero de bancos que tenía el Banco de México; y
- b) Fungir como agente y consejero financiero del Gobierno Federal.

Bajo la Ley del Banco de México de 1941, la Ley del 41 estableció que ésta se diera de la siguiente forma: se separaría un 10% para el Fondo Ordinario de Reserva hasta que alcanzara un valor igual al capital autorizado; del sobrante se repartiría un dividendo hasta del 6% a las acciones de la serie B; después se repartiría un dividendo de hasta el 6% a las acciones de la serie A, el resto se destinaría al Fondo Especial de Previsión y al Fondo Complementario de Estabilización, pudiendo el Consejo separar hasta un 40% del remanente para otros fondos especiales y para el Fondo de Auxilio para Empleados y Funcionarios.

Por reforma a la Ley del Banco de México en diciembre de 1941, las utilidades del Banco de México, una vez pagados los impuestos sobre las mismas, se repartirían de la siguiente forma: se separaría el 10% para el Fondo Ordinario de Reserva y el 6% para las acciones de la serie B, del resto se separaría la cantidad que acuerde la Asamblea para el Fondo de Auxilios a Empleados y Funcionarios y para otros fondos especiales y el remanente se entregaría al Gobierno Federal.

## **3.2 EL BANCO DE MÉXICO COMO ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO.**

### **3.2.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS.**

Durante la etapa del Banco de México como Organismo Público Descentralizado dos fueron las leyes que regularon su naturaleza jurídica en conjunto con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por un lado la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 y por el otro la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En nuestra legislación, a partir de 1981, conforme al artículo 90 Constitucional la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal. Conforme al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el sector paraestatal está integrado por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en 1986, y conforme a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se consideraba como organismos descentralizados a las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reuniera los siguientes requisitos:

1.- Que su patrimonio se constituyera total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otro organismo descentralizado, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aportare u otorgare el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y

2.- Que su objeto o fin fuese la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica o tecnológica y la aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Tanto la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, como la Ley Orgánica

de la Administración Pública Federal poco hablan de las características de los organismos descentralizados.

Por lo que respecta al primer ordenamiento mencionado, éste se limita a establecer el control y vigilancia que sobre estos organismos tenía la Secretaría del Patrimonio Nacional y el cual es similar al ya antes mencionado para las empresas de participación estatal.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos indica las siguientes características:

1.- Conducen sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la plantación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

2.- Se agrupan por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que las leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

3.- La intervención que el Ejecutivo Federal puede efectuar a los organismos descentralizados se realiza a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

4.- Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los Órganos de Gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

5.- Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y los organismos descentralizados, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal con el Sistema Nacional de Plantación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en 1986, se modificó el concepto de Organismo Descentralizado. Actualmente Conforme

al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Como se puede apreciar, se han suprimido los dos requisitos, previamente expuestos, que antes se establecían.

Ahora bien, conforme a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los organismos descentralizados se caracterizan principalmente por:

1.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los Órganos de Gobierno y en su caso en los Comités Técnicos; también participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto del Organismo Descentralizado de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia.

2.- Gozan de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas.

3.- Su objeto es la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

4.- La administración está a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General.

5.- El Órgano de Gobierno está integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes, y es presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

6.- El Director General es designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el Órgano de Gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna determinados requisitos.

7.- Deberán inscribirse en el registro público respectivo que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

8.- Para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a

las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos.

9.- Maneja y eroga sus recursos propios por medio de sus Órganos.

10.- El órgano de vigilancia esta integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

### **3.2.2 CARACTERÍSTICAS Y GENERALIDADES DEL BANCO DE MÉXICO COMO ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO.**

El 29 de noviembre de 1982 fue reformada la Ley Orgánica del Banco de México mediante un decreto, dicha reforma determinó la transformación de la naturaleza jurídica del Banco de México, de Sociedad Anónima a Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, naturaleza que conservaría hasta 1994. Esta transformación fue una consecuencia del intenso proceso de cambio en la legislación bancaria que se inició con la nacionalización de la banca privada el 1º de septiembre de 1982.

El 03 de febrero de 1983, se elevó a rango Constitucional el carácter de Organismo Público Descentralizado que tenía el Banco de México, ya que se reformó el artículo 28 de la Constitución.

La Ley Orgánica del Banco de México de 1984 confirmó el carácter de Organismo Público Descentralizado que tenía el Banco, con personalidad y patrimonio propios, constituyó el Banco Central de la Nación con denominación de Banco de México, y cuyo domicilio permaneció en la Ciudad de México, pudiendo establecer sucursales o agencias y nombrar corresponsales.

El artículo 4º de la Ley Orgánica del Banco de México de 1984, establecía que el patrimonio del Banco Central se integraba con: los bienes, derechos y obligaciones que le correspondían al Banco de México, así como de aquéllos provenientes de las operaciones que realizara y de los servicios que proporcionara; las aportaciones que recibía del Gobierno Federal; y demás bienes, derechos y obligaciones que adquiriera o contrajera, por cualquier título legal.

Con esta disposición de la Ley Orgánica del Banco de México, se cumplía con lo establecido en el artículo 2º de la abrogada Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, ya que el mencionado artículo señalaba como requisito de un Organismo Descentralizado, que su patrimonio se constituyera total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico.

Acorde con la Ley Orgánica del Banco de México, éste tenía las siguientes finalidades:

a.- Emitir moneda.

b.- Poner en circulación los signos monetarios.

c.- Procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y en general al sano crecimiento de la economía nacional.

Las funciones que la Ley le asignó al Banco de México son:

1.- Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios;

2.- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regular el servicio de cámara de compensación;

3.- Prestar servicio de Tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo;

4.- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera; y

5.- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a Bancos Centrales.

Esta Ley desapareció los Órganos de Gobierno propios de la Sociedad Anónima, y estableció, de acuerdo con la nueva naturaleza jurídica del Banco de México, los siguientes Órganos de Gobierno:

1.- La Junta de Gobierno, integrada por once miembros propietarios y sus respectivos suplentes, dentro de los cuales se encontraba el Director General del Banco de México, los demás miembros proventan en su mayoría de las Secretarías de Estado (siendo el Secretario de Hacienda el que presidía la Junta), de la Comisión Nacional Bancaria y de la de Valores, de la Asociación Mexicana de Bancos, y sólo tres de los miembros eran personas ajenas a las dependencias, organismos o entidades del Gobierno, el único requisito para ser uno de esos tres miembros era ser reconocido dentro de la materia financiera y ser designados por la Secretaría de Hacienda. Esta Junta era el órgano decisorio de las actividades del Banco de México.

2.- La Comisión de Crédito y Cambios, quien tomaba las resoluciones en materia de regulación del crédito y cambios; estaba integrada por el Secretario de Hacienda (quien presidía la Comisión), los Subsecretarios de Hacienda que fueran miembros propietario y suplente de la Junta de Gobierno, el Director General, su suplente en la Junta y el Director Adjunto del Banco de México que designe el titular de éste.

3.- El Director General, que era designado por el Presidente de la República. Éste tenía a su cargo el Gobierno y la representación legal del Banco de México. Y era el ejecutor de los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Crédito y Cambios.

### **3.3 EL BANCO DE MÉXICO COMO PERSONA DE DERECHO PÚBLICO CON AUTONOMÍA.**

#### **3.3.1 LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL.**

En este punto haré una breve exposición sobre la autonomía del Banco Central, dando especial énfasis a seis aspectos: en primer lugar hablaré del concepto de autonomía, esto es, que se entiende por autonomía en términos generales; como segundo punto plantearé la justificación y los objetivos que persigue la autonomía; en tercer lugar plantearé la extensión y alcance de la autonomía; como cuarto punto señalaré cuales deben ser los requisitos de derecho y de facto que deben cumplirse para que la autonomía sea efectiva; en quinto lugar me referiré a la responsabilidad del Banco Central, es decir, determinar ante quien debe rendir cuentas el Banco Central autónomo; y por último me voy a referir a los mecanismos de coordinación que forzosamente deben existir entre la política monetaria de un Banco Central autónomo

y la política general del Gobierno, ya que, el otorgamiento de autonomía al Banco Central no debe conducir a su aislamiento, pues la función de la Banca Central se desarrolla en un ámbito más grande, que es el de la política económica.

### **3.3.1.1 CONCEPTO DE AUTONOMÍA.**

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española nos dice que autónomo indica "Que goza de autonomía, de libertad para gobernarse con leyes propias.", y autonomía es "La facultad de algunas entidades para administrar libremente los intereses peculiares de su vida interior, usando sus propios órganos de gobierno. Il Independencia política. Il Capacidad máxima de un vehículo para efectuar un recorrido sin interrupción ni necesidad de cargar combustible."

Etimológicamente la palabra autonomía proviene de los vocablos griegos *autós*, que significa "mismo, propio"; y *nomós*, que significa "norma o ley". Esto es "la facultad de darse sus propias leyes." Poco se ha hablado de la autonomía directamente aplicada al Banco Central; sin embargo existe bastante información respecto a la autonomía de los estados federados y a la autonomía universitaria, lo que nos permite entender que es la autonomía en términos generales.

Como bien indica el Doctor Burgoa<sup>105</sup>, al definir la autonomía, no debe confundirse con soberanía en el ámbito del derecho público. La soberanía es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole. Es decir, se dice que un Estado es soberano porque su pueblo, sin ajustarse a ninguna norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente, tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social (autodeterminación) y de fijar los causes limitativos de su poder (autolimitación). Ahora bien, al concertarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución, el último acto de soberanía que los estados federados realizan, ya como instituciones jurídico-políticas supremas en que su pueblo se ha organizado, consiste precisamente en formar a la nueva y en organizarla, dejando de ser después soberanos para mantenerse autónomos. Este cambio se entiende porque, merced a la supremacía Constitucional y a las leyes federales, los Estados ya no tienen la facultad de autodeterminarse sin restricciones heterónomas, toda vez que, cualquiera que pueda

<sup>105</sup> BURGOA ORIGEL, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Porrúa, 5ª edición, México, 1997. Págs. 60-62.

ser el régimen interior que adopten, deben ajustar su estructuración jurídica y política a ciertos principios o reglas superiores, como son las implantadas en los ordenamientos federales.

Dicho de otra manera, dentro de un sistema federativo, los estados federados tienen demarcada su órbita, la cual se integra solamente con las facultades que expresamente no se establezcan a favor de la entidad federal, sin que puedan transgredir las prohibiciones ni dejar de cumplir las obligaciones que la delimitan, así como tampoco usurpar las atribuciones que corresponden al Gobierno Federal. Es evidente que el mero ejercicio de las llamadas facultades reservadas no importa soberanía, ya que ésta se manifiesta esencialmente en el poder de autodeterminarse y de autolimitarse sin restricciones que provengan de voluntades ajenas; y es el caso que, tratándose de una entidad federada, su respectivo gobierno, en lo que a las tres funciones estatales concierne, debe observar normas superiores que, por una parte, no fueron elaboradas por ella, y por la otra, no pueden dejarse de observar.

La soberanía y la autonomía son pues dos conceptos diferentes. La primera es la capacidad de autodeterminación y autolimitación. es decir, un Estado es soberano en la medida en que pueda organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena, lo que no sucede con las entidades que integran una federación, ya que su composición esencial y las restricciones de su actuación gubernativa están determinadas en el ordenamiento Constitucional Federal y en las Leyes Federales, circunstancia que implica carencia de autodeterminación y autolimitación. Por el contrario, la autonomía expresa la facultad de darse sus propias normas pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena. Es por ello que los estados federados son autónomos, en el sentido de que, en ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente se reservaron, pueden organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro de él, pero siempre sobre la base de respeto de las normas federales, de la observancia a las prohibiciones Constitucionales y del cumplimiento a las obligaciones que la Constitución les impone.

Ahora bien, por autonomía universitaria debemos entender "la facultad que tienen o deben tener las instituciones universitarias para crear sus propias estructuras jurídico-normativas, para integrar el elemento humano que desempeñe los cargos

directivos y docentes y para la administración y el manejo de su patrimonio, sin ninguna intervención ajena.<sup>106</sup>

La preservación de la autonomía universitaria exige que se prohíba, por una norma Constitucional que la garantice, cualquier intromisión en el régimen interno de las universidades por parte de las personas, autoridades o grupos, con el propósito de alterar, desvirtuar o desviar el ejercicio de la potestad jurídica en que dicha autonomía se revela.

Andrés Bianchi, Expresidente del Banco Central de Chile, nos indica que la noción de autonomía del Banco Central, definida en su forma más escueta y esencial, supone el cumplimiento de un requisito básico: "que en el ejercicio de sus funciones el Banco no reciba ni deba obedecer instrucciones del Poder Ejecutivo o del Congreso."<sup>107</sup> De manera similar Gómez del Campo, señala que "la autonomía del Banco Central implica que en el ejercicio de sus funciones el Banco no deba quedar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo o de algún Órgano Parlamentario"<sup>108</sup>.

Por último Jaime Cárdenas define a los órganos constitucionales autónomos como "aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado."<sup>109</sup> Además, añade este autor que, la autonomía no es exclusivamente funcional, sino también financiera. Todo Órgano Constitucional Autónomo requiere que su presupuesto no esté determinado por leyes secundarias, que no sea producto de las convenciones políticas del momento, sino que sea una decisión Constitucional, que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle.

Con base en todo lo expuesto, podemos indicar que autonomía, en términos generales implica: La facultad que tiene un órgano para estructurar sus propias normas, gobernarse, ejercer sus funciones y realizar sus gestiones, y para administrar y manejar su patrimonio, sin ninguna intervención ajena y sin estar vinculado directamente a ninguno de los poderes tradicionales ni recibir ordenes o instrucciones de éstos; dentro de un ámbito determinado, respetando los principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan de leyes superiores.

<sup>106</sup> *Idem.*

<sup>107</sup> VARIOS *Testimonios Sobre la Actuación de la Banca Central*. Centros de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México, 1993. Pág. 5.

<sup>108</sup> MÉXICO, UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Autonomía del Banco de México y Perspectivas de la Intermediación Financiera*. UNAM, México, 1994. Pág. 10.

<sup>109</sup> CÁRDENAS GARCÍA, Jaime F. *Una Constitución para la Democracia*. UNAM, México, 1996. Pág. 224.

### 3.3.1.2 OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA AUTONOMÍA.

La tendencia actual en todos los países es el dotar de autonomía a los Bancos Centrales. Esta tendencia ha ido estrechamente relacionada con los objetivos que persigue el Banco Central. "En la actualidad predomina la idea de que el objetivo principal, e incluso único, de los Bancos Centrales debe ser preservar la estabilidad de la moneda"<sup>110</sup>.

Andrés Bianchi, en el libro *Testimonios Sobre la Actuación de la Banca Central*, señala que esta tendencia generalizada a restringir los objetivos de los Bancos Centrales se explica por las variadas ventajas que conlleva. Una de ellas es que este hecho proporciona un criterio claro para evaluar el desempeño del Banco Central; si la responsabilidad primaria de un Banco Central es mantener el poder adquisitivo de la moneda, existiría un criterio simple para medir su rendimiento, es decir, su ritmo de inflación.

Una segunda ventaja es que contribuye a que la política monetaria sea más previsible y que, en consecuencia, disminuya la incertidumbre con los consecuentes beneficios que esto trae para las decisiones de los agentes económicos. La razón de ello es que al establecerse ese objetivo único o principal para la política monetaria, ésta no estará expuesta a los cambios bruscos que podrían generar la decisión de sus autoridades de alterar la prioridad relativa de ellos.

Una tercer ventaja, que justifica el objetivo único o principal, es que el Banco Central dispone básicamente de un instrumento, la política monetaria, el cual no puede ser utilizado simultáneamente para alcanzar dos o más metas que puedan ser incompatibles en el corto plazo. Por otra parte, la experiencia ha demostrado que la política monetaria es más eficaz para controlar la inflación que para promover el crecimiento económico sostenido, esto explica la selección de la estabilidad de precios como el objetivo único o prioritario.

Por lo que toca a la justificación del objetivo, cabría señalar que "la estabilidad de precios no se persigue como un fin en sí mismo, sino porque se ha comprobado que la estabilidad de precios es una condición indispensable, aunque no suficiente, para alcanzar otros fines económicos"<sup>111</sup>, como el crecimiento sostenido y la equitativa distribución de ingresos.

---

<sup>110</sup> VARIOS. *Testimonios Sobre la Actuación de la Banca Central*. Op. Cit. Pág. 7.

<sup>111</sup> MÉXICO. UNAM. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit. Pág. 13.

Javier Arrigunaga Gómez del Campo, en el libro *Autonomía del Banco de México y Perspectivas de la Intermediación Financiera*, señala que para afirmar lo anterior basta recordar los innumerables daños que la inflación trae consigo, tanto en lo social como en lo económico. Se dice que la inflación es un impuesto regresivo: hace al pobre más pobre y al rico más rico. "Esto es así por varias razones: en primer lugar porque en las épocas inflacionarias los salarios tienen a rezagarse respecto de los precios, con lo cual los ingresos de las clases económicamente débiles se ven reducidos. Asimismo, estas personas usualmente no tienen accesos a mecanismos que le permitan protegerse de la erosión del poder adquisitivo de la moneda, para lo cual generalmente se requiere inversiones en instrumentos financieros complejos"<sup>112</sup>.

Por otro lado, dice Javier Arrigunaga, la inflación produce indeseables efectos económicos. En primer término, porque reduce la eficiencia del mercado de precios como mecanismo de asignación de recursos. En segundo lugar, porque los resultados económicos de los contratos tienden a diferir sensiblemente en las expectativas de las partes, lo cual genera transferencias de recursos reales de una persona a otra. Todo esto, desde luego, tiene efectos inconvenientes, pues este clima de incertidumbre desalienta el ahorro y la inversión. No es pues casual que la década de mayor inflación que sufrieron los distintos países de Latinoamérica haya coincidido con una etapa de estancamiento económico.

"La argumentación teórica, al igual que la experiencia señalan que la existencia de un Banco Central que tenga como objeto único o principal procurar la estabilidad de precios, constituye una fórmula de gran eficacia para el control de la inflación. En la historia de los Bancos Centrales se vislumbra la existencia de una correlación entre el grado de autonomía del Banco Central y el nivel de inflación. Es decir, se ha visto que a mayor autonomía de un Banco Central, generalmente, es menor el grado de inflación"<sup>113</sup>.

En síntesis, Andrés Bianchi señala que, la justificación de la autonomía del Banco Central se apoya en tres hechos principales:

1.- Que la estabilidad del nivel de precios es un requisito principal del crecimiento económico sostenido y de una equitativa distribución del ingreso.

2.- Que en la práctica tienden a generarse con frecuencia procesos que desencadenan, acentúan o prolongan la inflación.

---

<sup>112</sup> Idem.

<sup>113</sup> Ibidem. Pág.14.

3.- Que tanto la argumentación teórica como la investigación empírica sugieren que la existencia de un Banco Central autónomo contribuye a que se alcance y mantenga una mayor estabilidad del nivel de precios.

Lo que proporciona la base de los principales argumentos a favor de la autonomía de un Banco Central son los procesos desestabilizadores e inflacionarios. "El otorgamiento de autonomía, conjuntamente con el objetivo principal o único, es considerado como una forma de institucionalizar la defensa de los desequilibrios macroeconómicos y, por consecuencia, de prevenir y limitar la aplicación de políticas desestabilizadoras o de neutralizar sus efectos en caso de que ellas sean aplicadas. Dicho en otra forma, el papel fundamental de un Banco Central autónomo debe ser actuar como contrapeso de los Organismos del Gobierno que pueden adoptar políticas excesivamente expansionistas o desestabilizadoras"<sup>114</sup>.

En esencia, podría concluirse que el otorgamiento de autonomía al Banco Central viene a separar la facultad de crear dinero de las necesidades de gasto que enfrenta el Gobierno. No es conveniente que quien tiene constantes y reiteradas presiones para ejercer gastos o disminuir los impuestos sea, a su vez, quien tiene la facultad de crear dinero. Es decir, en la consecución de los diversos y legítimos programas estatales no debe recurrirse al financiamiento inflacionario, pues si acaso esto puede llegar a producir resultados positivos de corto plazo, a la larga siempre trae efectos negativos de mayor gravedad.

### **3.3.1.3 EXTENSIÓN DE LA AUTONOMÍA.**

La autonomía con que cuenta un Banco Central puede juzgarse en gran medida tomando en cuenta la extensión y naturaleza de las atribuciones que tiene. Al respecto hay que distinguir dos campos: "por un lado la política monetaria, que, a grandes rasgos, no es otra cosa que la determinación del monto y manejo del crédito del Banco Central y la cantidad de dinero en circulación, por el otro lado, la política cambiaria, que podría traducirse en la determinación de los precios a los cuales el Banco Central está dispuesto a comprar o vender divisas"<sup>115</sup>.

Respecto al campo de la política monetaria, se puede observar que, en el ámbito mundial, la gran mayoría de Bancos Centrales autónomos gozan de plena

<sup>114</sup> VARIOS. Testimonios Sobre la Actuación de la Banca Central. Op. Cit. Pág.11.

<sup>115</sup> MÉXICO, UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit. Pág.15.

libertad para diseñar y ejecutar la política monetaria. Así por ejemplo, en Alemania, el Banco Central determina la política monetaria con el propósito de alcanzar su objetivo básico de salvaguardar el valor de la moneda, aunque debe apoyar con sus acciones la política económica general del Gobierno; sin embargo, esta obligación cesa si, a juicio de su Gobernador, ella dificulta el logro de la estabilidad. Así pues, el Banco Central Alemán tiene poder discrecional en la formulación y ejecución de la política monetaria.

De semejante forma, el Banco Central Suizo dispone de autonomía Constitucional en materia monetaria, ya que aunque conforme a su Ley debe informar al Gobierno antes de adoptar decisiones monetarias, la aprobación del Gobierno no es necesaria. En países como Chile, el Banco Central tiene libertad para conducir la política monetaria; sin embargo, al adoptar sus decisiones, debe tomar en cuenta la política económica del Gobierno, además el Representante de Hacienda puede opinar en el Consejo sobre esta política, e incluso puede suspender temporalmente las decisiones del Banco Central.

Visto desde este punto, la extensión o el alcance de la autonomía, con que cuenta el Banco Central, se puede medir en atención al grado de atribuciones y facultades que tiene el Banco para determinar y ejecutar la política monetaria, siendo más autónomo en la medida en que él determine y ejecute por sí sólo la política monetaria, sin someterlo a la aprobación del Gobierno. Y por consiguiente, siendo menos autónomo en la medida en que el Gobierno influya o determine la política monetaria que el Banco Central debe ejecutar.

Andrés Bianchi señala que uno de los factores o herramientas principales para determinar los resultados de la balanza de pagos es la política cambiaria, con ello influye en las variaciones de la emisión, ya que la balanza de pagos es a su vez un factor que determina la emisión. Por ello los Bancos Centrales deben participar en la definición y administración de la política cambiaria; de otra manera, las variaciones de la emisión generadas por las operaciones de cambio limitarían la facultad del Banco Central para conducir la política monetaria. "Tal restricción será más fuerte cuanto más abierta al exterior sea la economía en materia comercial y financiera. De ahí que en teoría, en ese tipo de economías, la facultad del Banco Central para establecer su propia política cambiaria es correspondiente con su autonomía"<sup>116</sup>. Sin embargo en la práctica, y con excepción de Chile, la facultad de fijar la paridad cambiaria

---

<sup>116</sup> VARIOS. Testimonios Sobre la Actuación de la Banca Central. Op. Cit. Págs. 16-17.

corresponde al Gobierno, aun en países con gran independencia monetaria como Alemania, y los Bancos Centrales sólo participan opinando o asesorando en las decisiones del Gobierno.

Por lo tanto, podemos concluir que la extensión o el alcance de la autonomía, con que cuenta el Banco Central, se puede medir en atención al grado de atribuciones y facultades que tiene el Banco para determinar y ejecutar la política monetaria y cambiaria, siendo más autónomo en la medida en que él determine y ejecute por sí sólo esas políticas, sin someterlo a la aprobación del Gobierno. Y por consiguiente, siendo menos autónomo en la medida en que el Gobierno influya o determine la política monetaria y cambiaria que el Banco Central debe ejecutar. Sin embargo, en la práctica el alcance de la autonomía sólo es determinada en razón a la política monetaria, ya que, aun cuando en teoría la política cambiaria debería ser atribución del Banco Central y, por ende, ser un factor determinante de su autonomía, la realidad es que la materia cambiaria aun es dirigida por los Gobiernos. “Esta paradoja se puede explicar en el sentido de que las decisiones en materia cambiaria tiene efectos no sólo en el ámbito monetario y económico, sino también en lo político”<sup>117</sup>.

#### **3.3.1.4 REQUISITOS DE LA AUTONOMÍA.**

Para que la autonomía de un Banco Central sea efectiva es preciso satisfacer ciertos requisitos. En términos generales, las condiciones legales de la autonomía de un Banco Central se relacionan con tres aspectos: la participación limitada de las autoridades del Gobierno en el Consejo del Banco Central; el estatuto de sus consejeros; y la prohibición o limitación de ciertas operaciones del Banco Central.

Respecto de la participación de las autoridades del Gobierno en el Consejo Banco Central debemos decir que, la necesidad de coordinar las políticas del Banco Central con las del Gobierno, hace recomendable que haya alguna participación de representantes de éste en las sesiones del Banco Central. No obstante, “para proteger la autonomía del Banco, es necesario que esa participación este limitada a las personas que desempeñen los cargos de Secretario de Hacienda o Economía y que dichos funcionarios tengan derecho de voz pero no de voto”<sup>118</sup>, Andrés Bianchi señala que puede también ser conveniente que dichos funcionarios posean una facultad de suspensión temporal o veto respecto de las decisiones del Banco Central en

<sup>117</sup> MÉXICO. UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit. Pág. 16.

<sup>118</sup> VARIOS. Testimonios Sobre la Actuación de la Banca Central. Op. Cit. Pág. 20.

determinadas materias, pero es también necesario que ese veto o suspensión pueda ser superada por la opinión unánime o mayoritaria del Consejo, de lo contrario se transgrediría la autonomía del Banco Central.

Ahora bien, respecto al segundo aspecto, estatutos de los consejeros, las prácticas legales han establecido que dichos estatutos deben ser estructurados de tal forma que garanticen la autonomía efectiva de los consejeros, respecto de las presiones que pudiera ejercer sobre ellos alguna autoridad externa al Banco Central.

Para puntualizar este aspecto, Andrés Bianchi indica que la práctica legal internacional sugiere que en los estatutos de los consejeros se establezca que:

1.-Los consejeros deben de ser nombrados por un procedimiento complejo que no permita una designación a la voluntad exclusiva del Ejecutivo.

2.-Los consejeros deben ser práctica y legalmente inamovibles, ello no excluye la posibilidad de que un consejero sea removido por negligencia o por alguna responsabilidad que se le pueda imputar.

3.-Los consejeros deben ser renovados en forma parcial y escalonada.

4.-Los consejeros deben estar sujetos a un estricto régimen de incompatibilidades que reduzca la influencia que el Gobierno o grupos privados puedan ejercer sobre ellos.

5.-Los periodos de los consejeros y del presidente deben ser largos, en lo posible mayores que los de las autoridades políticas, y no deben coincidir en tiempo con los de éstas.

6.-Es conveniente que los consejeros cumplan requisitos técnicos o profesionales o de experiencia previa en el campo económico o financiero.

Por último, respecto al tercer aspecto, es decir, la prohibición o limitación de ciertas operaciones del Banco Central, es preciso decir que este es uno de los motivos principales que justifican la autonomía del Banco Central, esto es, "la necesidad de que se enfrenten con firmeza las presiones inflacionarias, las cuales frecuentemente se originan en el desequilibrio fiscal"<sup>119</sup>. Para facilitar esa labor, es conveniente que existan limitaciones legales al financiamiento que el Banco Central pueda otorgar al Gobierno. En la práctica estas limitaciones adoptan formas diversas, que incluyen la

---

<sup>119</sup> MÉXICO, UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit. Pág.17.

fijación de un monto máximo a los préstamos que el Banco Central pueda otorgar al Gobierno, la determinación de que éstos no puedan exceder de una cierta proporción de los pasivos del Banco Central o, alternativamente, de los ingresos o gastos del Gobierno, la prohibición de financiar en forma directa o indirecta algún gasto público, la limitación de financiar al Gobierno sólo en caso de emergencias, etc.

Según Andrés Bianchi, para fortalecer más la autonomía del Banco Central, es necesario no sólo restringir el financiamiento al Gobierno, sino que también es necesario restringir o prohibir la concesión de créditos o el otorgamiento de garantías a favor de particulares o entidades privadas, y que su financiamiento al sector bancario sea sólo con fines de regulación monetaria o en cumplimiento de su papel como prestamista último.

Ahora bien, hasta aquí se ha hablado de los requisitos o condiciones legales de la autonomía del Banco Central; sin embargo, la sola existencia de un estatuto legal no garantiza que en la práctica el Banco Central goce de autonomía efectiva, ya que puede suceder que los Bancos Centrales que formalmente dependen de sus respectivos Gobiernos sean de hecho más autónomos que otros cuya autonomía este consagrada en la Ley.

Esto es que, como indica Andrés Bianchi, aparte de las condiciones legales que requiere la autonomía, ésta también depende de ciertos factores políticos y sociales que hagan efectiva esa autonomía, tales como:

1.-El apoyo social a los objetivos del Banco Central. En países donde la población valora más la estabilidad del nivel de precios tienden a apoyar más a un Banco Central autónomo, el cual es visto como un mecanismo institucional para prevenir la inflación.

2.-El prestigio institucional de que goce el Banco Central en su país.

3.-El éxito político que resulte de la estabilidad del nivel de precios.

4.-El apoyo de los sectores políticos a la Institución Central.

### 3.3.1.5 RESPONSABILIDAD DEL BANCO CENTRAL AUTÓNOMO.

Otorgar autonomía al Banco Central implica "una transferencia de poder considerable y la delegación de importantes atribuciones por parte del Gobierno al Banco"<sup>120</sup>, de ahí la conveniencia de establecer mecanismos que permitan evaluar sus políticas y la forma en que el Banco Central desempeña sus funciones que le han sido encomendadas. Los procedimientos para evaluar su actuación son indispensables para asegurar la legitimidad democrática de un Banco Central autónomo. Para establecer esas instancias y procedimientos de evaluación, es conveniente dividir la responsabilidad del Banco Central en tres aspectos:

- a) Responsabilidad por abusos o infracciones que puedan cometer sus autoridades a la Ley del Banco Central.
- b) Responsabilidad por la forma en que el Banco Central ha ejercido las atribuciones que le han sido delegadas en materia de política económica.
- c) Responsabilidades por la gestión administrativa y financiera interna.

De éstas tres, la responsabilidad con un control reglamentado más frecuente es la primera. A partir del estudio comparativo efectuado por Aufricht, en su libro *Legislación Comparada de Banca Central*, podemos determinar que en la mayoría de los casos, las leyes de los Bancos Centrales establecen los procedimientos para hacerla efectiva. En general conviene que las decisiones en esta materia correspondan a los Tribunales de Justicia, y que los procedimientos sean rápidos y las sanciones severas.

Respecto a la responsabilidad por decisiones políticas, el control es menos complejo en países donde el Banco Central debe perseguir muy pocos objetivos y éstos son fácilmente cuantificables. En tal caso habría algunos criterios claros para evaluar la acción del Banco Central, "por ejemplo, el ritmo de la inflación, si su objetivo primario es velar por el valor interno de la moneda, ó, el mantenimiento de la paridad cambiaría, si su objetivo es la estabilidad del valor externo de la moneda"<sup>121</sup>.

El procedimiento más usado para controlar la forma en que el Banco Central cumple sus funciones es la presentación de sus políticas, metas y resultados ante el

<sup>120</sup> VARIOS. *Testimonios Sobre la Actuación de la Banca Central*. Op. Cit. Pág. 29.

<sup>121</sup> *Ibidem*. Pág. 30.

Congreso y la evaluación de ellas en períodos previamente establecidos por el propio Congreso, y, en algunos caso, los informes se presentan también ante el Secretario de Estado correspondiente. También es de mencionarse que las autoridades de algunos Bancos Centrales deben de comparecer ante el Congreso, y en otros simplemente basta con la presentación del escrito. Cabe señalar que en algunos sistemas se ha permitido sancionar a las autoridades del Banco Central por los resultados que los informes arroje, pero en otros sistemas estas medidas correctivas no se permiten.

En otros caso menos comunes como en Alemania, el Banco Central no es formalmente responsable ante ningún Organismo del Gobierno, y si bien tiene que publicar un informe anual, no esta obligado a presentarlo ante el Parlamento. En otras palabras, su política y actuación es evaluada por la opinión pública.

Pasemos ahora a la responsabilidad por la gestión administrativa y financiera interna. Los Bancos Centrales tienen una apreciable independencia financiera del Gobierno. "Este rasgo ciertamente refuerza la autonomía para tomar decisiones de política económica, la cual podría verse perjudicada si su presupuesto lo fijara el Gobierno"<sup>122</sup>. Esta independencia financiera, unida al hecho de que, por la naturaleza de sus funciones, los Bancos Centrales no están sometidos a una restricción presupuestaria, plantea responsabilidades respecto a su gestión administrativa y financiera interna.

Como indica Andrés Bianchi, a fin de evitar posibles abusos, es conveniente que existan normas legales que contribuyan a la transparencia de su gestión financiera, entre este tipo de normas están:

- 1) La obligación del Banco Central de publicar con frecuencia sus balances y estados financieros.
- 2) La revisión de su balance anual y estados financieros por auditores externos y el examen de esta revisión por el organismo supervisor del Banco Central.
- 3) La revisión periódica de la ejecución del presupuesto del Banco Central por el organismo supervisor o por un Comité del Congreso.

Ahora bien, la independencia financiera y la posición privilegiada de que los Bancos Centrales generalmente gozan dentro del sector público en materia de

---

<sup>122</sup> *Ibidem*. Pág. 33.

instalaciones y equipos y de condiciones laborales, reflejan la conveniencia de que, en estas materias, la administración del Banco Central aplique patrones de austeridad y en lo posible se ciña a criterios de referencia.

### ***3.3.1.6 COORDINACIÓN ENTRE EL BANCO CENTRAL AUTÓNOMO Y EL PODER EJECUTIVO.***

El otorgamiento de autonomía al Banco Central genera la posibilidad de una insuficiente o inadecuada coordinación entre sus decisiones y la política general económica del Gobierno. "Si esta posibilidad se materializa sus consecuencias serían graves para el desarrollo económico y la estabilidad de precios y afectaría la credibilidad de la política monetaria"<sup>123</sup>. Por lo tanto, la autonomía del Banco Central no debe conducir a su aislamiento, por ello, es necesario establecer normas y procedimientos que garanticen una adecuada coordinación de sus políticas con la política económica general del Gobierno. Así pues, el objetivo de estos procedimientos debe ser facilitar el diálogo y los acuerdos entre el Banco Central y el Gobierno; además, es necesario que existan normas para solucionar los conflictos que se suscitan cuando el Banco Central y el Gobierno no logran llegar a un acuerdo.

La experiencia internacional muestra los siguientes mecanismos de coordinación:

- I) El mandato legal de que el Banco Central, al adoptar sus decisiones, tenga en cuenta la orientación general de la política económica del Gobierno.
- II) La participación de las principales autoridades económicas del Gobierno en las sesiones del Consejo del Banco Central.
- III) La obligación del Banco Central de informar al Gobierno sobre sus políticas y de prestarle asesoría en las materias que se relaciona con sus funciones.
- IV) La publicación de las actas de las sesiones del Consejo del Banco Central a que haya asistido el Secretario de Hacienda y en que se

---

<sup>123</sup> *Ibidem*. Pág. 25.

hayan adoptado decisiones importantes en materia monetaria o cambiaria.

- V) La participación limitada del Gobierno en la designación de las autoridades superiores del Banco Central.
- VI) La participación de las máximas autoridades del Banco Central en las deliberaciones del gabinete de Gobierno.

Ahora bien, en la práctica, además de los mecanismos legales antes mencionados, se han venido dando otras formas de coordinación, como el intercambio de información o las reuniones privadas entre el Banco Central y el Gobierno.

Por último, es de mencionarse los mecanismos más utilizados para resolver los conflictos entre el Banco Central y el Gobierno:

- A) La posibilidad del Secretario de Hacienda de vetar el proyecto de acuerdo del Banco Central, poniendo fin a la diferencia irreconciliable con el Banco Central, aunque, como ya se mencionó, ese veto es generalmente superado por la decisión unánime del Consejo.
- B) La facultad del Secretario de Hacienda para resolver el conflicto mediante la formulación de una directriz o instrucción, al Banco Central, en materia de política monetaria. Dicha instrucción deberá ser por escrito, en términos específicos y por un periodo determinado. Por su parte, el Banco Central tiene el derecho de expresar su discrepancia en la misma forma, en tal caso el Gobierno somete las posiciones de ambas partes al Parlamento para que éste decida.

Ahora bien, en los países donde no existen procedimientos legales para solucionar diferencias, éstas generalmente son resueltas apelando básicamente a la opinión pública.

Sin embargo, es de hacer hincapié que es preferible utilizar los mecanismos que permitan la coordinación entre el Banco Central y el Gobierno, y evitar así la utilización de los mecanismos para solucionar los conflictos ya existentes, ya que al fin de cuentas la utilización de éstos últimos, generalmente, se traduce en rencores, lo que a la larga traería más conflictos entre el Banco Central y el Gobierno.

### 3.3.2 REFORMA CONSTITUCIONAL PARA DOTAR DE AUTONOMÍA AL BANCO DE MÉXICO.

La transformación del Banco de México, de Organismo Público Descentralizado a Persona de Derecho Público con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, se inició a partir de la reforma a los artículos 28, 73 y 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993, y se complementa con la posterior promulgación de su Ley por el Congreso de la Unión. Con ello se configura un nuevo Banco Central dentro de las tendencias predominantes en el mundo sobre la autonomía de este tipo de instituciones.

Dicha reforma modificó el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional y adicionó el párrafo sexto y séptimo de dicho artículo, para quedar de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 28.-.....  
.....  
.....

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las 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 contará.....

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.

No constituyen monopolio 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 correspondan a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las



La Constitución confiere al Banco de México autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Establece también que el objetivo prioritario del Banco Central será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Así como que ninguna autoridad le podrá ordenar conceder financiamiento.

El establecimiento de dicho objetivo prioritario coincide con lo establecido en párrafos anteriores referente a la justificación de la autonomía, incluso la Exposición de Motivos de la iniciativa de esta reforma refleja la razón de la misma al señalar que:

"Indudablemente, las inflaciones agudas y prolongadas han estado estrechamente vinculadas tanto en México, como en el resto del mundo, con déficit fiscales considerables financiados mediante el crédito del Banco Central. Por ello, si se ha de tener una política permanente de lucha contra las fuerzas inflacionarias, resulta clara la conveniencia de separar la función de crear dinero, de otras tareas del Estado, en las que continuamente se enfrentan reiteradas demandas para aumentar el gasto....

La existencia de un Banco Central con el mandato de procurar, sobre cualquier finalidad, la estabilidad de los precios, permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este sentido, el Banco Central podría actuar como contrapeso de la Administración Pública, respecto de los actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. Pero también podría actuar como contrapeso de los particulares, cuando éstos consideren emprender acciones conducentes al aumento de los precios o de los costos, con la expectativa de que las autoridades llevarán a cabo una expansión monetaria suficiente para acomodar tal aumento.

La definición del criterio prioritario conforme al cual el Banco deba realizar sus operaciones presenta varias ventajas. En primer lugar, ofrece una medida clara para evaluar su desempeño: el ritmo de la inflación. En tanto que si el Banco Central debiera cumplir con varios objetivos de igual rango, podría justificar el insatisfactorio cumplimiento de alguno de ellos aduciendo los esfuerzos realizados para satisfacer otra finalidad.....

En segundo término, al fijar como objetivo primordial del Banco Central la estabilidad de los precios, la política monetaria se tomará más predecible, facilitando así las decisiones de los participantes de la economía....."<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> INICIATIVA PRESENTADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL PARA REFORMAR LOS ARTÍCULOS 28, 73 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 28 de Mayo de 1993.

La autonomía con que se dota al Banco Central, en los términos antes mencionados, le da independencia para fijar e implantar la política monetaria que estime conveniente para la consecución de su objetivo prioritario.

3.- Prevé que el Banco Central, en los términos que dispongan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros. De esta forma, reconoce que la política monetaria a que se ha hecho mérito debe actuar de manera coordinada con las políticas cambiarias y aquéllas referentes al crédito que reciben y otorgan los integrantes del sistema financiero.

Al respecto se observa que se sigue la tendencia mundial de que, aun dotando de autonomía al Banco Central, la política cambiaria corresponde principalmente al Poder Ejecutivo, y los lineamientos que ésta sigue se consagran en la legislación secundaria.

4.- Reconoce de manera explícita las atribuciones de autoridad del Banco Central, necesarias para llevar a cabo, en el ámbito de su competencia, la regulación de la moneda, del crédito y los cambios, así como para ejercer las facultades necesarias para proveer la observancia de esas regulaciones.

5.- Establece que la conducción del Banco de México estará a cargo de personas cuya designación corresponda al Presidente de la República con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, y que desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en la representación del Banco Central y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Tales disposiciones y aquélla que prohíbe a cualquier autoridad ordenarle al Banco de México conceder financiamiento, integran un régimen Constitucional que provee de manera efectiva a salvaguardar la autonomía. Cabe señalar que, estas disposiciones se ajustan a los requisitos de la autonomía, antes señalados, referentes a los estatutos del Consejo y a los de la limitación de operaciones.

6.- Establece que las personas encargadas de la conducción del Banco de México podrán quedar sujetas a un juicio político conforme al artículo 110 de la

Constitución. Con lo que se cumple en parte con el régimen de responsabilidad del Banco Central autónomo antes descrito.

En cuanto al artículo 73 Constitucional, se reformó su fracción X para quedar como sigue:

“Artículo 73.-.....”

I a IX.....

X.- Para legislar en toda la República en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI a XXX.....”<sup>126</sup>

La reforma a este respecto consistió en sustituir la expresión “servicios de banca y crédito” por “intermediación y servicios financieros”. Ya que lo último es técnicamente más correcto pues comprende con mayor claridad a todo el orden normativo aplicable a la estructura y a la operación del sistema financiero con que cuenta el país y no sólo, como podría interpretarse, del sistema bancario. Dicha reforma suprime la mención de “establecer el Banco de Emisión Único”.

Por último, se reformó la fracción XIII bis del Apartado B del artículo 123 Constitucional quedando así:

“Artículo 123.-.....”

I a XIII.....

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; y

XIV.....”<sup>127</sup>

Con ello, las relaciones laborales del Banco Central con sus trabajadores se deberán seguir rigiendo conforme al orden jurídico previsto en el Apartado B del

<sup>126</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Viernes 20 de agosto de 1993.  
<sup>127</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Viernes 20 de agosto de 1993

artículo 123 Constitucional. Esta indicación era necesaria ya que, de no hacerse, el Banco Central no estaría ya comprendido en dicho supuesto en virtud de que no forma parte de la Administración Pública Federal.

### **3.3.3 LEY REGLAMENTARIA DE LOS PÁRRAFOS SEXTO Y SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL (LEY DEL BANCO DE MÉXICO DEL 1º DE ABRIL DE 1994).**

El 23 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley del Banco de México, cuya entrada en vigor fue el 1º de abril de 1994, instrumento jurídico que reglamentaría los párrafos seis y siete del artículo 28 Constitucional y que culminaría con la evolución del Banco de México. Dicha Ley consta de sesenta y ocho artículos distribuidos en siete capítulos, y de dieciocho artículos transitorios.

La nueva Ley establece los lineamientos del nuevo perfil del Instituto Central, que, en términos generales, consisten en:

1.- Reitera la naturaleza jurídica del Banco de México, como Persona de Derecho Público con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

2.- Congruentemente con el artículo 28 Constitucional, reitera como objetivo prioritario del Banco de México el procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

3.- Precisa las finalidades del Banco Central, indicando que éstas serán proveer a la economía del país de moneda nacional, promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

4.- Precisa las funciones que el Banco de México tiene para cumplir con sus finalidades, las cuales se refieren primordialmente a dirigir e instrumentar la política monetaria del Estado, instrumentar la política cambiaria, y participar con el Ejecutivo en la regulación de la intermediación y los servicios financieros.

5.- Establece las facultades del Banco Central para llevar a cabo esas funciones, las cuales las podemos comprender en dos grupos: por un lado las operaciones con el Gobierno Federal, con la banca y otros intermediarios financieros y

con el público; y por el otro, la expedición de disposiciones de carácter general aplicables principalmente a las instituciones de crédito.

6.- Establece que para instrumentar la política monetaria, el Banco de México tiene las siguientes atribuciones y facultades:

- A) Ejercer competencia privativa para emitir billetes y acuñar moneda metálica, así como para ponerlos en circulación mediante las operaciones que la propia Ley autoriza.
- B) Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito y a los fondos bancarios de protección al ahorro y de respaldo al mercado de valores.
- C) Emitir bonos de regulación monetaria.
- D) Regular la liquidez de las instituciones de crédito, y por tanto la del público.

7.- Establece el régimen aplicable al crédito que el Banco Central puede conceder al Gobierno Federal .

8.- Reserva la dirección de la política cambiaria al Ejecutivo Federal y su instrumentación al Banco de México.

9.- Delimita las atribuciones que el Banco Central tiene en materia de regulación de la intermediación financiera y los servicios financieros.

10.- Define los lineamientos que rigen a la Junta de Gobierno y al Gobernador, tales como su integración, el nombramiento de sus miembros, la duración en su encargo, los requisitos para ser designado miembro, su remuneración, las causas y procedimiento de remoción de los miembros y las facultades de la Junta de Gobierno y el Gobernador.

11.- Establece los informes que el Banco de México deberá rendir al Ejecutivo y al Congreso de la Unión, y la forma de rendirlos.

12.- Establece el régimen de responsabilidades aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco Central.

13.- Establece el régimen de sanciones que el Banco Central puede imponer y los medios para impugnarlas.

### 3.3.4 REGLAMENTO INTERIOR DEL BANCO DE MÉXICO.

En cumplimiento con el artículo sexto transitorio de la Ley del Banco de México, el 30 de septiembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Banco de México, cuya entrada en vigor fue el 1º de octubre de 1994.

En síntesis dicho Reglamento:

1.- Establece el domicilio del Banco de México.

2.- Establece las atribuciones que corresponden al Secretario de la Junta de Gobierno.

3.- Establece el régimen aplicable a las actas de sesión de la Junta de Gobierno.

4.- Establece las unidades con que cuenta el Banco de México para el desempeño de sus funciones, la integración de éstas unidades y sus atribuciones.

5.- Reglamenta el ejercicio de las facultades que la Ley del Banco de México le confiere a la Junta de Gobierno y al Gobernador.

6.- Establece el régimen aplicable para la Comisión de Responsabilidades.

7.- Establece la forma de llevar la contabilidad y los estados financieros del Banco de México.

8.- Reglamenta el recurso de reconsideración previsto por la Ley del Banco de México y establece el procedimiento administrativo de ejecución.

Además de la normatividad antes señalada, al Banco de México también se le aplica el régimen jurídico siguiente:

- **Acuerdo de adscripción de las unidades administrativas del Banco de México.** Que establece la estructura de las unidades administrativas del Banco Central, de conformidad con lo previsto en

los artículos 47 fracción I de la Ley del Banco de México, así como 4º y 8º del Reglamento Interior.

- **Normas del Banco de México en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como de servicios.** Que establece la aplicación al Banco de México de los criterios y procedimientos previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en todo aquello que no se oponga a su Ley y a lo dispuesto en esta norma.
- **Normas del Banco de México en materia de obra inmobiliaria y servicios relacionados con la misma.** Que establece la aplicación al Banco de México de los criterios y procedimientos previstos en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en todo aquello que no se oponga a su Ley y a lo dispuesto en esta norma.
- Normas del Banco de México en materia de enajenación, tales como:

1.- Acuerdo de integración y operación del Comité de compras y enajenación de bienes muebles del Banco de México.

2.- Acuerdo para la difusión de convocatorias de licitaciones públicas en materia de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza y obra inmobiliaria.

3.- Procedimiento para determinar la baja de bienes muebles y desechos.

4.- Procedimiento para la venta de bienes muebles y desechos.

5.- Procedimiento para la permuta, dación en pago y donación de bienes muebles y desechos.

6.- Procedimiento para la destrucción de bienes muebles y desechos.

**7.- Procedimiento para efectuar la baja y destino final de bienes muebles y desechos en sucursales.**

- **Normas y criterios generales para la elaboración, ejercicio y control del presupuesto de gasto corriente e inversión física.**
- **Políticas en materia de cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor del Banco de México.**
- **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**
- **Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.** Que establece los órganos, criterios y procedimientos para el acceso, de toda persona, a la información pública que posea el Banco de México, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

---

## **CAPÍTULO IV.**

# **FINALIDADES Y FUNCIONES DEL BANCO DE MÉXICO.**

---

## CAPÍTULO IV.

### FINALIDADES Y FUNCIONES DEL BANCO DE MÉXICO.

#### 4.1 UBICACIÓN DEL BANCO DE MÉXICO EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.

Para un mejor entendimiento de las finalidades y funciones que tiene el Banco de México, es importante ubicar al Instituto Central Mexicano dentro del sistema del cual forma parte, es decir, dentro del Sistema Financiero Mexicano. Por ello, en este punto, realizaré una breve descripción de dicho Sistema, de manera tal que entendamos el lugar y la importancia que el Instituto Central Mexicano tiene para este Sistema y para el país.

En primer lugar debemos establecer qué es el Sistema Financiero Mexicano. En un sentido amplio, podemos definir al Sistema Financiero Mexicano 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>128</sup>

Alfredo Díaz Mata define al Sistema Financiero Mexicano como "el conjunto de personas y organizaciones, tanto públicas como privadas, por medio de las cuales se captan, administran, regulan y dirigen los recursos financieros que se negocian entre los diversos agentes económicos, dentro del marco de la legislación correspondiente."<sup>129</sup>

Según el Doctor De la Fuente<sup>130</sup>, el papel fundamental del Sistema Financiero dentro de la economía del país se encuentra sustentado en lo siguiente:

- A través de las instituciones financieras se capta el ahorro del público y se canaliza hacia las actividades productivas.

<sup>128</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Porrúa, 3ª edición, México, 2000. Pág. 65.

<sup>129</sup> DÍAZ MATA, Alfredo. *Sistemas Financieros Mexicano e Internacional en Internet*. SICCO, México, 1999. Pág. 3.

<sup>130</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. *Op. Cit.* Págs. 65-66.

- El Sistema Financiero, constituye la base principal del sistema de pagos del país y faculta la realización de transacciones.

Con base en el concepto del Doctor De la Fuente, podemos establecer que el Sistema Financiero Mexicano se integra por:

#### **A). ENTIDADES FINANCIERAS:**

Comprende a los intermediarios financieros autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, excepcionalmente, por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para captar, administrar, orientar, y dirigir tanto el ahorro como la inversión del público. A estos intermediarios financieros los podemos dividir en los siguientes sectores:

- SECTOR BANCARIO: Integrado por instituciones de banca múltiple y banca de desarrollo, sociedades financieras de objeto limitado, fideicomisos públicos del Gobierno Federal y los encomendados al Banco de México y por las filiales de instituciones financieras del exterior organizadas como bancos múltiples o sociedades financieras de objeto limitado; este sector es regulado principalmente por la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley del Banco de México y por las Leyes Orgánicas de cada Banco de Desarrollo.

La banca de desarrollo está integrada por instituciones gubernamentales que se ocupan de apoyar sectores específicos. La banca múltiple son los bancos comerciales.

- SECTOR BURSÁTIL: Integrado por casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión y por las filiales de instituciones financieras del exterior organizadas como casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión o sociedades operadoras de sociedades de inversión; este sector es regulado principalmente por la Ley del Mercado de Valores y la Ley de Sociedades de Inversión.
- SECTOR ASEGURADOR: Integrado por aseguradoras o instituciones de seguros, intermediarios de reaseguros, sociedades mutualistas de seguros y por las filiales de instituciones financieras del exterior que se constituyan como aseguradoras o instituciones de seguros,

intermediarios de reaseguros o sociedades mutualistas de seguros; este sector es regulado principalmente por la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

- SECTOR AFIANZADOR: Integrado por instituciones de fianzas o afianzadoras, reafianzadoras y por las filiales de instituciones financieras del exterior que se constituyan como instituciones de fianzas o afianzadoras o reafianzadoras; este sector es regulado principalmente por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- SECTOR DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO: Integrado por almacenes generales de depósito, sociedades de ahorro y préstamo, empresas de factoraje financiero, arrendadoras financieras, uniones de crédito, casas de cambio y por las filiales de instituciones financieras del exterior que se constituyan como almacenes generales de depósito, sociedades de ahorro y préstamo, empresas de factoraje financiero, arrendadoras financieras, uniones de crédito o casas de cambio; este sector es regulado principalmente por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y por la Ley de Crédito y Ahorro Popular.
- SECTOR DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO: Integrado por administradoras de fondos para el retiro (AFORES) y por las sociedades de inversión especializadas para el manejo de fondos para el retiro (SIEFORES); este sector es regulado principalmente por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

#### **B). ENTIDADES DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS, AUXILIARES O DE APOYO:**

Comprende a las entidades autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para prestar directa o indirectamente a los intermediarios financieros, servicios complementarios o auxiliares en la realización de su objeto y su administración, tales como: las Sociedades Financieras de Información Crediticia que le otorgan, al Sistema Financiero, mecanismos para conocer el historial crediticio de un posible acreditado; las inmobiliarias bancarias que son propietarias o administradoras de bienes destinados a las oficinas de las entidades financieras; la Asociación de Banqueros de México, A.C., y otras asociaciones de intermediarios

financieros que ayudan a sus asociados y afiliados a alcanzar sus objetivos en las actividades relativas a la prestación de los servicios relacionados con su objeto; el Indeval S.A. de C.V., que mediante el depósito de valores presta servicios de guarda, administración, compensación, transferencia y liquidación de valores; la Academia Mexicana de Derecho Bursátil y de los Mercados Financieros, A.C., cuyo objeto es transmitir, aplicar y perfeccionar el derecho bursátil.

### **C). GRUPOS FINANCIEROS:**

Un grupo financieros es aquél integrado por:

- Una sociedad controladora (no es un requisito indispensable, un grupo financiero puede o no tener una sociedad controladora).
- 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.

Así pues, por ejemplo, podemos tener un grupo financiero integrado por: una sociedad controladora, dos almacenes generales de depósito, una institución de banca múltiple, una casa de cambios y una casa de bolsa, etc.

### **D). OTRAS ENTIDADES:**

Otras entidades que participan en el Sistema Financiero Mexicano son las oficinas de representación de entidades financieras de exterior autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuales sólo están facultadas para la gestión y trámite de información sobre operaciones activas y no pueden captar recursos del público ni proporcionar información o hacer algún trámite para este tipo de operaciones; también dentro de este inciso se encuentran las sucursales de bancos extranjeros, que realizan operaciones activas o pasivas pero sólo con residentes fuera del país (hasta el momento no existe ninguna sucursal de bancos extranjeros en el país).

### **E). AUTORIDADES FINANCIERAS:**

Por último, pero siendo el más importante integrante del Sistema Financiero Mexicano, para los efectos de esta tesis, tenemos a las autoridades financieras, esto

es "el conjunto de dependencias y organismos autónomos y desconcentrados del Estado a los que corresponden principalmente funciones de:

- Regulación;
- Supervisión, y
- Protección de los intereses del público usuario del sistema financiero."<sup>131</sup>

Dentro de estas Autoridades Financieras tenemos:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (a través de: la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público quien tiene a su cargo a las Direcciones de Banca y Ahorro, de Banca de Desarrollo y de Seguros y Valores; y la Procuraduría Fiscal de la Federación quien tiene a su cargo a la Subprocuraduría Fiscal para Asuntos Financieros).
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Organismo descentralizado).
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (Organismo desconcentrado de la S.H.C.P. creado en 1995).
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (Organismo desconcentrado de la S.H.C.P. creado en 1990).
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Organismo desconcentrado de la S.H.C.P. creado en 1994).
- Instituto de Protección al Ahorro Bancario (Organismo descentralizado), este no es propiamente una autoridad financiera; sin embargo contribuye en el Sistema Financiero proporcionando, a las instituciones de crédito, un sistema para la protección al ahorro bancario.
- **BANCO DE MÉXICO.**

---

<sup>131</sup> Ibidem. Pág. 67.

## 4.2 OBJETIVO Y FINALIDADES DEL BANCO DE MÉXICO.

El objetivo prioritario y las finalidades del Banco de México están en el artículo segundo de su Ley, el cual señala que: "El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta 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."

De lo anterior podemos desprender un objetivo prioritario del Banco de México: el procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. A éste respecto, la Ley del Banco de México lo único que hace es reafirmar el objetivo que ya estaba previsto en el párrafo sexto del artículo 28 Constitucional el cual señala que: "El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será el procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional...".

Ahora bien, del texto del artículo segundo de la Ley del Banco de México podemos desprender tres finalidades que tiene el Instituto Central Mexicano:

- 1.- Proveer a la economía del país de moneda nacional;
- 2.- Promover el sano desarrollo del sistema financiero; y
- 3.- Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Este objetivo y estas finalidades concuerdan con los aspectos primordiales de la Banca Central, estrechamente vinculados entre sí, esto es: encargarse de la política monetaria del país y fungir como centro de los sistemas monetario y bancario.

Todo Banco Central tiene como razón básica de su existencia aportar al país la moneda nacional que requiera la economía, lo que se traduce en la primer finalidad del Banco de México, el proveer a la economía del país de moneda nacional; ahora bien, al aportar dicha moneda debe procurar que esa moneda sea estable en su poder adquisitivo de bienes y servicios, lo que refleja el objetivo prioritario del Banco de México, consagrado tanto a nivel legal como a nivel Constitucional. Al respecto, cabe señalar que, el establecimiento de dicho objetivo prioritario, en la Ley del Banco de México y en la Constitución, obedece a la tendencia mundial de fijar como objetivo principal o único de los Bancos Centrales "el preservar la estabilidad de la moneda",

como ya lo señalé en el punto 3.3.1.2 al referirme al objetivo y la justificación de la autonomía.

Las otras dos finalidades guardan estrecha relación con la primera y con el objeto prioritario del Banco de México, ya que el manejo eficiente de la política monetaria requiere instrumentarla a través del sistema financiero y del bancario, lo que corresponde con otra de las finalidades del Banco de México, esto es, promover el sano desarrollo del sistema financiero. Asimismo, y debido al creciente número de transacciones dinerarias que se realizan sin emplear la moneda, por efectuarse mediante el servicio de transferencias de fondos a través de instituciones de crédito y de otras empresas que lo presten de manera profesional, la operación del sistema monetario requiere complementarse con el buen funcionamiento del sistema de pagos, lo que corresponde con la otra finalidad del Instituto Central Mexicano.

#### **4.3 FACULTADES Y FUNCIONES DEL BANCO DE MÉXICO.**

La Ley del Banco de México ha dotado a éste de un conjunto de facultades y funciones, propias de un Instituto Central, que le permiten lograr su objetivo y sus finalidades. Para un mejor entendimiento de dichas facultades y funciones me permitiré exponerlas en atención al objetivo prioritario y a las finalidades del Banco de México, manteniendo el orden que dicho objetivo y dichas finalidades guardan en la Ley del Banco de México.

##### **4.3.1 PROVEER A LA ECONOMÍA DEL PAÍS DE MONEDA NACIONAL.**

Como bien indica el Doctor De la Fuente en su libro "Tratado de Derecho Bancario y Bursátil", y como ya antes lo apunté en los dos primeros capítulos de esta tesis, la emisión de moneda y billetes ha sido la razón histórica de casi todos los Bancos Centrales, incluyendo al Banco de México. Por lo tanto, el Instituto Central Mexicano, de acuerdo con el artículo cuarto de su Ley, tiene la facultad privativa de emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica. Ahora bien, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo quinto de su Ley, el Banco de México puede fabricar sus billetes o encomendar dicha fabricación a un tercero.

También de acuerdo con el artículo cuarto de su Ley, el Instituto Central Mexicano esta facultado para poner los billetes y las monedas metálicas en circulación, pero únicamente mediante las operaciones que la propia Ley del Banco de México le autoriza. Dentro de estas operaciones, el artículo séptimo de la Ley que se comenta señala las siguientes:

1.- Operar con valores;

2.- Otorgar crédito al Gobierno Federal;

3.- Otorgar crédito a las instituciones de crédito;

4.- Otorgar crédito al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario;

5.- Otorgar crédito a otros Bancos Centrales;

6.- Otorgar crédito a personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera;

7.- Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, tales como divisas.<sup>132</sup>

8.- Efectuar operaciones con divisas, oro y plata.

En cualquiera de los casos, dichas operaciones deben contratarse en términos que guarden congruencia con las condiciones de mercado al tiempo de su celebración, excepto aquéllas que por su naturaleza no tengan cotización en el mercado.

#### **4.3.2 PROCURAR LA ESTABILIDAD DEL PODER ADQUISITIVO DE LA MONEDA NACIONAL.**

Como lo indica el artículo segundo de la Ley del Banco de México, éste, en consecución de la finalidad anterior, tiene como objetivo prioritario el procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Para alcanzar dicho objetivo prioritario, es necesario que el Banco de México ejecute una eficiente y eficaz política monetaria. Por ello, es importante entender a grandes rasgos qué es la política

---

<sup>132</sup> Conforme al artículo 20 de la Ley del Banco de México el término divisas comprende: billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como en general, los medios internacionales de pago.

monetaria y cuáles son las facultades y funciones que la Ley del Banco de México le otorga al Instituto Central Mexicano para realizar dicha política.

Witker nos señala que "La política monetaria es una parte de la política económica, que consiste en la acción consciente emprendida por las autoridades monetarias (Banco de México) o la inacción deliberada, para cambiar la cantidad, la disponibilidad o el costo del dinero, con el objeto de contribuir a lograr algunos de los objetivos básicos de la política económica. El más importante para la política monetaria es, sin duda, la estabilización de precios, pero también coopera en la meta de un crecimiento sostenido y también a favor del equilibrio externo."<sup>133</sup>

Por su parte, el Doctor De la Fuente nos indica que la política monetaria "es el conjunto de acciones que realiza Banxico para intentar controlar la cantidad de dinero que circula en la economía y de esta manera afectar el nivel de precios."<sup>134</sup>

La Comisión Permanente de Finanzas de la Cámara de los Comunes de Canadá señala que la política monetaria "es el procedimiento utilizado por un Banco Central para incidir en la economía por medio de su influencia sobre la expansión del dinero y el crédito."<sup>135</sup>

De los conceptos anteriores, podemos desprender que el objetivo principal de la política monetaria es mantener la estabilidad de precios, lo que conlleva a controlar la inflación y sus efectos.

En casi todos los países, la determinación y aplicación de la política monetaria la tiene el Banco Central, esto quiere decir que, es el Banco Central el responsable de la política monetaria. México no es la excepción, el Banco de México es el encargado de determinar y aplicar la política monetaria. La principal razón de lo anterior, como ya lo establecí previamente en el capítulo tercero de esta tesis, es separar la facultad de crear dinero de las necesidades de gasto que enfrenta el Gobierno.

En conclusión, podemos decir que la política monetaria son todas aquellas acciones y procedimientos realizados por el Banco de México, en su carácter de autoridad monetaria del país, para controlar la cantidad de dinero que circula en el país y regular la expansión del crédito, con el objeto de estabilizar los precios y evitar la inflación.

---

<sup>133</sup> WITKER, Jorge. Introducción al Derecho Económico, Macgraw-Hill, 4ª edición, México, 1999. Págs. 137-138.

<sup>134</sup> DE LA FUENTE RODRIGUEZ, Jesús. Op. Cit. Pág. 116.

<sup>135</sup> VARIOS. Testimonios Sobre la Actuación de la Banca Central. Op. cit. Pág. 133.

Es obvia la relación entre la política monetaria y el objetivo prioritario del Banco de México, ya que al lograr la estabilidad de precios necesariamente se evita la inflación, al no existir inflación existe estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

Lo anterior se puede entender mejor con un ejemplo: si se realiza una mala política monetaria, en la cual existe un exceso en el circulante, dicho exceso traerá consigo un consumo excesivo por parte del público que cuenta con más circulante del económicamente debido; dicho consumo excesivo provocará la escasez de bienes, los cuales responden a la ley de la oferta y la demanda, por lo que el precio de dichos bienes aumentará, es decir, no existirá estabilidad en los precios, por lo que el objetivo de la política monetaria no se habrá alcanzado.

Al no alcanzarse la estabilidad de los precios, sino que existe un aumento en ellos, obviamente disminuirá la capacidad de la moneda para adquirir bienes y servicios, es decir, estaríamos en presencia de inflación ya que el poder adquisitivo de la moneda disminuyó, por lo que el objetivo prioritario del Banco de México no se alcanzaría.

Cabe señalar que históricamente en México, los fenómenos inflacionarios, en la mayoría de los casos, derivaron directamente de los excesivos préstamos que el Gobierno le requería al Banco de México, préstamos que por obvias razones aumentaban el circulante y, por lo tanto, concluían en inflación. Esto explica, como lo señalé en el capítulo anterior, por que se le otorgó autonomía al Banco de México.

Ahora bien, es importante señalar las facultades y funciones que tiene el Banco de México en relación con la política monetaria:

1.- Conforme a la fracción primera del artículo tercero de la Ley del Banco de México, éste debe regular la emisión y circulación de la moneda. Es decir, dicho precepto le concede al Banco de México la responsabilidad total en la determinación y ejecución de la política monetaria. Dicha emisión, así como la acuñación de moneda, como lo establecí en el punto anterior, es una facultad privativa del Banco de México.

2.- Conforme a la fracción sexta del artículo séptimo de su Ley, el Banco de México esta facultado para emitir bonos de regulación monetaria. Estos bonos de regulación monetaria, conforme al artículo 17 de la Ley del Banco de México, son títulos de crédito nominativos o al portador, cuyas características fija el Banco de México, los cuales tienen el propósito de regular la liquidez de las instituciones de crédito y del público, mediante operaciones de mercado abierto. Su colocación y

recompra deben hacerse en condiciones de mercado y mediante subasta. Generalmente, dichos valores están depositados en administración en el propio Banco de México, cuando éste así lo determina.

3.- Conforme al artículo 23 de su Ley, el Banco de México puede compensar el aumento de la circulación de moneda o de sus obligaciones a la vista derivadas de las adquisiciones de divisas que efectúe, siguiendo las directrices que determine la Comisión de Cambios, mediante la emisión y/o colocación de valores a cargo del Gobierno Federal cuando el saldo a cargo de éste exceda del límite legal permitido.

4.- Conforme al párrafo primero del artículo 24 de su Ley, el Banco de México puede expedir disposiciones de aplicación general con propósitos de regulación monetaria. El contenido de dichas disposiciones esta contemplado por los artículos 25 y 26 de la propia Ley del Banco de México, lo cual se expone con mayor claridad en el punto siguiente. Basta con decir que el ejercicio de esta facultad, en el ámbito de la política monetaria, es un instrumento valioso para el manejo de las tasas de interés y para limitar el otorgamiento de crédito efectuado por los bancos.

5.- Conforme al artículo 28 de su Ley, el Banco de México esta facultado para determinar la parte de los pasivos de las instituciones de crédito, que deban estar invertidas en depósitos de efectivo en el propio Instituto Central Mexicano, con o sin causa de interés, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones.

La facultad anterior también es aplicable a los fideicomisos, mandatos o comisiones, excepto a los constituidos por el Gobierno Federal, mediante los cuales las instituciones fiduciarias captan recursos del público, o bien reciban fondos destinados al otorgamiento de créditos o a la inversión en valores.

Las inversiones obligatorias señaladas no podrán exceder, para el primer caso, del 20% de los pasivos de las instituciones de crédito, y, para el segundo, del 50% de los recursos manejados en los fideicomisos, mandatos o comisiones.

El Banco de México también podrá determinar que hasta el 100% del importe de los recursos captados por las instituciones de crédito con fines específicos o de conformidad con regímenes especiales previstos en la Ley, se mantengan invertidos en determinados renglones de activo consecuentes con tales fines o regímenes.

6.- Resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco de México al Gobierno Federal. Este punto se expone con mayor precisión en el apartado de FACULTADES Y FUNCIONES RELACIONADAS CON EL GOBIERNO FEDERAL.

#### **4.3.3 PROMOVER EL SANO DESARROLLO DEL SISTEMA FINANCIERO.**

De acuerdo con su Ley, el Banco de México, para cumplir con la finalidad de promover el sano desarrollo del sistema financiero y, con ello, proteger los intereses del público usuario de los diversos servicios, desempeña las funciones y ejerce las facultades siguientes:

1.- Conforme a la fracción primera del artículo tercero de su Ley, el Banco de México tiene la función de regular la intermediación y los servicios financieros. Para el desempeño de esta función, y conforme al artículo 24 de la misma Ley, el Banco de México esta facultado para expedir disposiciones de aplicación general para uno o varios tipos de intermediario, con el propósito de regular el sano desarrollo del sistema financiero y proteger los intereses del público.

En dichas disposiciones, y conforme a los artículos 25 y 26 de su Ley, el Banco de México podrá determinar:

- A) Las condiciones en las que, las instituciones de crédito, deban canjear y retirar los billetes y monedas metálicas en circulación, con el objeto de propiciar "que la moneda en poder del público satisfaga los requerimientos de éstos en cuanto al manejo de efectivo y, en general, procurar una adecuada composición de las diversas piezas que integran la moneda circulante"<sup>136</sup>.
- B) Las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito.
- C) Las características de las operaciones de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles.

---

<sup>136</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Págs. 120-121.

- D) Las características de los fideicomisos, mandatos o comisiones que realicen los intermediarios bursátiles y las instituciones de seguros y fianzas.

Cabe señalar que, aunque el ejercicio de esta facultad tiene como objeto principal promover el sano desarrollo del sistema financiero y proteger los intereses del público, dicha facultad también pueden usarse en el ámbito de la política monetaria o cambiaria, y para propiciar el buen funcionamiento del sistema de pagos.

Para verificar la correcta aplicación de las mencionadas disposiciones, el Banco de México supervisa su aplicación mediante un mecanismo de vigilancia previsto en el artículo 36 de la Ley del Banco de México. Dicho precepto obliga a los intermediarios financieros a suministrar al Banco de México la información que éste les requiera sobre sus operaciones, sobre datos que permitan estimar su situación financiera y, en general, aquella información que sea útil al Banco de México para promover el adecuado cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, la Ley del Banco de México no le permite a éste realizar labores de inspección, de hecho, el párrafo segundo del propio artículo 36 indica que serán las Comisiones Supervisoras del Sistema Financiero, a solicitud del Banco de México, quienes realicen las inspecciones a los intermediarios, con el objeto de revisar, verificar y evaluar la información presentada por los intermediarios al Banco de México.

2.- Conforme a la fracción segunda del artículo tercero de la Ley del Banco de México, éste tiene la función de operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia. Esta función le permite al Banco de México otorgar liquidez a las instituciones de crédito cuando éstas se enfrentan a retiradas masivas de dinero. En la mayoría de los casos, estos retiros masivos toman por sorpresa a las instituciones de crédito, las cuales, debido a que los créditos que otorgan son por lo general a un plazo mayor que los depósitos que reciben, no cuentan con la liquidez suficiente para atender tales retiros, ya que no tienen, por el lado activo, los recursos disponibles. De ahí que la función de prestamista de última instancia puede atenuar un posible pánico financiero, asegurándole un aumento oportuno de dinero a las instituciones de crédito para satisfacer la demanda, y con ello resguardar la confianza del público en las instituciones de crédito y por tanto la confianza en la estabilidad del sistema financiero.

Así pues, el Banco de México en su función de prestamista de última instancia, está facultado para prestarle a las instituciones de crédito, cuando éstas se enfrentan a retiradas masivas de dinero, tanto como lo necesiten.

3.- De acuerdo con la Ley del Banco de México, éste está facultado para realizar operaciones con entidades financieras, tales como:

- A) Conforme al artículo 14 de su Ley, el Banco de México puede otorgar financiamientos a las instituciones de crédito, ya sea mediante el otorgamiento de crédito o a través de la adquisición de valores. Sin embargo, dicho otorgamiento o dicha adquisición, sólo podrá tener por finalidad la regulación monetaria. Con ello se protege al Instituto Central Mexicano de posibles presiones por parte de las instituciones de crédito. Cabe señalar que dichas operaciones se realizarán en términos que guarden congruencia con las condiciones del mercado, de conformidad con el artículo octavo de la propia Ley del Banco de México, y mediante subasta o conforme a las disposiciones de carácter general de acuerdo con el párrafo primero del artículo 14 de la Ley que se comenta.
- B) Respecto a los financiamientos que otorgue el Banco de México a las instituciones de crédito para evitar trastornos en los sistemas de pagos o cuando realiza su función de acreditante de última instancia, el artículo 15 de la Ley que se comenta señala que éstos no se realizarán mediante subasta o conforme a las disposiciones de carácter general, pero si se ajustarán a las condiciones del mercado.

En cualquiera de los dos casos anteriores, previstos en los incisos A) y B), y como medida de seguridad, los financiamientos que el Banco de México conceda a las instituciones de crédito, estarán garantizados por los depósitos de dinero y de valores que dichas instituciones tengan en el propio Banco de México. Al vencer los mencionados financiamientos, el Instituto Central Mexicano estará facultado para cargar su importe a las cuentas en que se registren dichos depósitos de dinero.

- C) Conforme a la fracción cuarta del artículo séptimo de su Ley, el Banco de México está facultado para constituir depósitos en instituciones de crédito depositarias de valores, del país o del extranjero.

- D) De acuerdo con la fracción doce del artículo séptimo de la Ley del Banco de México, éste está facultado para recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración, de entidades financieras del país y de instituciones para el depósito de valores.
- E) Conforme a la fracción séptima del artículo séptimo de la Ley que se comenta, el Banco de México está facultado para recibir depósitos bancarios de dinero de las entidades financieras del país.

4.- “En congruencia con las atribuciones de autoridad que el Banco de México tiene, en virtud de que realiza actos de naturaleza jurídica que afectan la de los particulares e impone a éstos determinaciones que la Constitución confiere al Banco de México”<sup>137</sup>, y conforme al último párrafo del artículo 24 de su Ley, el Banco de México puede imponer sanciones que tengan como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas por la propia Ley del Banco de México y, de esta forma, proveer a los propósitos de regulación monetaria y cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien la protección de los intereses del público. Por ello, y de conformidad con los artículos 27, 29 y 33 de su Ley, el Banco de México tiene la facultad de imponer multas a los intermediarios financieros que:

- a) Realicen operaciones activas, pasivas o de servicios en contravención a la Ley del Banco de México o a las disposiciones que el propio Banco de México expida de conformidad con el artículo 24 de su Ley.
- b) Transgredan las disposiciones, expedidas por el Banco de México, que establezcan límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios

El Banco de México fijará las multas a que se refieren los dos supuestos anteriores, tomando en cuenta el importe de las ganancias que para dichos intermediarios resulten de las operaciones celebradas en contravención a las disposiciones citadas, los riesgos en que hayan incurrido los intermediarios por la celebración de tales operaciones y si el infractor es reincidente.

- c) Incurran en faltantes respecto a las inversiones que deban mantener en depósitos en efectivo en el propio Banco de México, con o sin

---

<sup>137</sup> *Ibidem*. Pág. 123.

causa de interés, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones. Cabe mencionar que es facultad del propio Banco de México el determinar la parte de los pasivos, de las instituciones de crédito, que deberán estar invertidas en las formas antes mencionadas.

El Instituto Central Mexicano fijará las multas a que se refiere el supuesto anterior tomando en cuenta las causas que hayan originado los faltantes y, particularmente, si los faltantes obedecen a retiros anormales de fondos, a situaciones críticas de los intermediarios, o a errores u omisiones de carácter administrativo en los que, a criterio del propio Banco de México, no haya habido mala fe.

Cualquiera que sea la hipótesis que le dé origen, las multas se ejecutarán (Art.66 de la Ley del Banco de México):

- Cuando no se interponga el Recurso de Reconsideración dentro del plazo fijado en la propia Ley del Banco de México.
- Si el afectado no acredita, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquél en que se notifique la multa, que ha presentado demanda de amparo contra dicha multa.
- Si en el Juicio de Amparo se niega la suspensión del acto reclamado.
- De haberse concedido la suspensión del acto reclamado en el Juicio de Amparo, hasta que se dicte sentencia firme en contra del quejoso.

El procedimiento administrativo de ejecución, para el cobro de las multas que no hubieren sido cubiertas oportunamente al Banco de México, se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Instituto Central Mexicano a través de la Dirección Jurídica del Banco de México, dicha Dirección aplicará las normas previstas en el Código Fiscal de la Federación para el procedimiento administrativo de ejecución. Si el Banco de México le lleva una cuenta al infractor, no es necesario aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, ya que puede cargar la multa a dicha cuenta.

Ahora bien, otro medio de sanción con que cuenta el Banco de México es la suspensión total o parcial de las operaciones de los intermediarios financieros, dicha facultad se encuentra consagrada en los artículos 32 y 37 de la Ley que se comenta, los cuales permiten dicha suspensión siempre que los intermediarios financieros:

- a) Realicen operaciones con divisas, oro y plata en contravenciones a las disposiciones que el Banco de México emite de conformidad con el artículo 32 de su Ley en torno a estas operaciones, la suspensión podrá ser hasta por 6 meses.
- b) Infrinjan la Ley del Banco de México o las disposiciones que de ella emanen.

#### 4.3.4 PROPICIAR EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PAGOS.

Como lo señala el Doctor De la Fuente, una de las principales funciones que tienen las instituciones de crédito es la de constituir el sistema de pagos. Dicho sistema faculta a los agentes económicos para realizar transacciones e intercambiar bienes y servicios.

Para comprender mejor qué es un sistema de pagos utilizaré los siguientes conceptos:

1.- El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española dice que Sistema es un "Conjunto de principios coordinados para formar un todo científico o un cuerpo de doctrinas: sistema filosófico. Il Combinación de varias partes reunidas para conseguir cierto resultado o formar un conjunto: sistema nervioso, solar. Il Combinación de procedimientos destinados a producir cierto resultado: sistema de educación, defensa. Il Manera de estar dispuesto un mecanismo: un sistema de alumbrado. Il Modo de Gobierno, de administración o de organización social: sistema monárquico. Il Manera organizada de hacer las cosas: hacer un trabajo con sistema. Il Conjunto de unidades fijadas para expresar las medidas principales de modo racional: sistema decimal."

2.- El Doctor Burgoa nos dice que Sistema es "un conjunto de reglas o principios sobre una materia enlazados entre sí coordinada y subordinadamente para formar una unidad."<sup>138</sup>

3.- El Diccionario-Enciclopedia Economía Planeta dice que Sistema de Pagos Multilateral es aquél "Sistema de liquidación de los saldos generales en el comercio de

---

<sup>138</sup> BURGOA ORIGEL, Ignacio. Op. Cit. Pág. 406.

bienes, servicios o capitales entre países, consistente en el pago mediante medios monetarios o activos líquidos internacionales de aceptación general.<sup>139</sup>

Partiendo de los conceptos anteriores, podemos entender por sistema de pagos a aquel conjunto de métodos, reglas o principios que permiten la liquidación de saldos en el comercio de bienes, servicios o capitales entre los integrantes del Sistema Financiero entre sí, y entre éstos con aquellas personas físicas o morales que interactúan con ellos y utilizan sus servicios. Este sistema permite la realización de las transferencias de fondos necesarias, principalmente mediante signos monetarios o activos líquidos, para garantizar que, por ejemplo, los ahorradores dispongan de sus recursos depositados en los bancos, que las empresas paguen a sus proveedores, que se puedan efectuar operaciones mercantiles o que se realicen los pagos de bienes, servicios e impuestos.

La Ley del Banco de México establece que el papel principal del Instituto Central Mexicano en relación con los sistemas de pagos es propiciar su buen funcionamiento, para ello, como lo señala el Doctor De la Fuente<sup>140</sup>, el Banco de México asume una doble función en la forma de operar dicho sistema: por un lado como participante directo y, por el otro, como regulador.

A) Como participante directo:

- Suministra los billetes y las monedas que se ponen en circulación (Artículo 4 de la Ley del Banco México), asumiendo la obligación de asegurar el circulante necesario en todo el país
- Interviniendo en el canje de circulante. Conforme al artículo sexto de la Ley del Banco de México, el Instituto Central Mexicano está obligado a cambiar a la vista los billetes y las monedas metálicas que ponga en circulación, por otros de la misma o de distinta denominación, sin limitación alguna y a voluntad del tenedor. Si el Banco de México no dispone de billetes o monedas metálicas de la denominación solicitada, la obligación de canje podrá cumplirse entregando billetes o monedas metálicas de las denominaciones de que disponga el Banco de México, más próximas a las demandadas. En el cumplimiento de su obligación de canje con las instituciones de crédito, el Banco de México podrá entregarles billetes y monedas

<sup>139</sup> VARIOS. *Diccionario-Enciclopedia Economía Planeta*. Planeta, Vol. 8, Barcelona, 1980. Pág. 312.

<sup>140</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Pág. 125.

metálicas de las denominaciones cuya circulación considere conveniente para facilitar los pagos. Para facilitarle al Instituto Central Mexicano el desempeño de estas funciones, el artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito obliga a las instituciones de crédito a canjear los billetes y las monedas metálicas en circulación, así como a ayudar al Banco de México en la desmonetización, esto es, que las instituciones de crédito están obligadas a retirar de la circulación las piezas que el Banco de México indique. Cabe señalar que, como ya antes lo señalé y conforme al artículo 25 de la Ley del Banco de México, le corresponde al Instituto Central Mexicano el determinar las condiciones en que las instituciones de crédito deban canjear y retirar los billetes y las monedas metálicas en circulación.

- Asegurando la autenticidad del circulante, lo que implica el desarrollar las medidas necesarias para evitar su falsificación. Conforme al artículo quinto de la Ley del Banco de México, los billetes que éste emita deberán contener: la denominación con número y letra; la serie y número; la fecha del acuerdo de emisión; las firmas en facsimile de un miembro de la Junta de Gobierno y del cajero principal; la leyenda "Banco de México", y las demás características que señale el propio Banco de México.
- Vigilando la evolución del sistema de pagos para liquidar operaciones financieras y estableciendo una infraestructura apropiada para dicho sistema, a fin de que las entidades financieras puedan realizar transacciones de montos cuantiosos en forma eficiente y segura.

B) Como regulador (Fracción I del Artículo 3 de la Ley del Banco México):

- Expidiendo disposiciones de aplicación general con el fin de propiciar y regular el buen funcionamiento del sistema de pagos (Artículo 24 de la Ley del Banco México).

#### **4.3.5 OTRAS FACULTADES Y FUNCIONES.**

Otras funciones y facultades que la Ley del Banco de México le confiere al Instituto Central Mexicano son:

#### **4.3.5.1 FACULTADES Y FUNCIONES RELACIONADAS CON EL GOBIERNO FEDERAL.**

- Conforme a la fracción cuarta del artículo tercero de la Ley del Banco de México, éste tiene la función de fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera.
- Conforme a la fracción tercera del artículo tercero de la Ley del Banco de México, éste tiene la función de prestar servicios de Tesorería al Gobierno Federal. Al respecto, el artículo séptimo fracción séptima de la Ley que se comenta faculta al Banco de México para recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal y de entidades de la Administración Pública Federal.

También conforme a la fracción tercera del artículo tercero, en relación con el artículo 10 de la Ley del Banco de México, éste tiene la función de actuar como agente financiero del Gobierno Federal para la emisión, colocación, compra y venta de valores representativos de la deuda interna del mencionado Gobierno y, en general, para el servicio de dicha deuda. Respecto a esta última función, el propio artículo 10 de la Ley del Banco de México señala que es una función privativa del Instituto Central Mexicano.

En el ejercicio de estas funciones, el Banco de México esta sujeto a los siguientes lineamientos:

1.- El Instituto Central Mexicano no deberá prestar valores al Gobierno Federal ni adquirirlos de éste, excepto cuando se trate de adquisiciones de valores a cargo del propio Gobierno y se cumpla una de las dos condiciones siguientes:

A) Las adquisiciones que queden correspondidas con depósitos en efectivo no retirables antes del vencimiento, que dicho Gobierno constituya en el Banco de México con el producto de la colocación de los valores referidos, cuyos montos, plazos y rendimientos sean iguales a los de los valores objeto de la operación respectiva.

B) O bien, que las adquisiciones correspondan a posturas presentadas por el Banco de México en las subastas primarias de dichos valores. Estas adquisiciones en ningún caso deberán ser por un monto mayor al de los títulos

a cargo del propio Gobierno propiedad del Banco de México que venzan el día de colocación de los valores objeto de la subasta.

2.- El Banco de México sólo podrá dar crédito al Gobierno Federal mediante el ejercicio de la cuenta corriente que lleva a la Tesorería de la Federación. Dicha cuenta se ajustará a lo que convengan las partes, pero en todo caso a lo siguiente:

A) Sólo podrán hacerse cargos o abonos a esta cuenta mediante instrucción directa del Tesorero de la Federación al Banco de México, que éste último reciba con una antelación de por lo menos un día hábil bancario a la fecha en que deba efectuarse el respectivo cargo o abono;

B) 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 Federal;

C) Con cargo a esta cuenta no podrán librarse cheques u otros documentos a favor de terceros, y

D) El saldo que, en su caso, obre a cargo del Gobierno Federal no deberá exceder de un límite equivalente al 1.5 % de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate, sin considerar las señaladas para la amortización de la deuda de dicho Gobierno; salvo que, por circunstancias extraordinarias, aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos.

En el caso de que el saldo deudor de la cuenta exceda del límite referido, 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 de México, 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 Instituto Central Mexicano procurará las mejores condiciones para el Gobierno dentro de lo que el mercado permita.

El Banco de México deberá efectuar la colocación de los valores mencionados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se exceda el límite señalado, liquidando el excedente del crédito

con el producto de la colocación correspondiente. Excepcionalmente, la Junta de Gobierno del Banco de México podrá ampliar este plazo una o más veces por un plazo conjunto no mayor de tres meses, si ello resulta conveniente para evitar trastornos en el mercado financiero.

Es de mencionarse que para efectos de la Ley del Banco de México, no se consideran crédito al Gobierno Federal los valores a cargo de éste propiedad del Banco de México.

Cabe señalar que estas prohibiciones o lineamientos concuerdan con las prohibiciones antes señaladas, en el capítulo anterior, referentes a los requisitos de la autonomía del Banco Central.

#### **4.3.5.2 REGULACIÓN CAMBIARIA.**

Conforme al artículo tercero fracción primera de la Ley del Banco de México es facultad del Instituto Central Mexicano regular los cambios, esto es, la política cambiaria, es decir, la “determinación de los precios a los cuales está dispuesto a comprar y vender divisas el Banco Central”<sup>141</sup>.

“Dicha política, es uno de los factores fundamentales en la evolución de los precios y, a la vez, incide en diversos aspectos de la política económica”<sup>142</sup>. Conforme al artículo 21 de la Ley que se comenta, el Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine la Comisión de Cambios, dicha Comisión está 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 de México y dos miembros de su Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe. Los integrantes de esta Comisión no tienen suplente, cabe mencionar que el secretario de la Junta de Gobierno y su suplente lo serán también de la Comisión de Cambios.

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 Secretario de Hacienda y Crédito Público.

---

<sup>141</sup> *Ibidem*. Pág. 127.

<sup>142</sup> *Idem*.

La Comisión podrá reunirse en todo tiempo a solicitud del Secretario de Hacienda y Crédito Público o del Gobernador del Banco de México; sus sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros, siempre que tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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 citada Secretaría, por lo que, en última instancia, las decisiones definitivas en materia cambiaria competen al Gobierno Federal y no al Banco de México; en caso de empata tiene voto de calidad la persona que preside la sesión. El Gobernador del Banco de México deberá informar a su Junta de Gobierno sobre las resoluciones tomadas en la Comisión de Cambios.

De conformidad con el artículo 22 de la Ley del Banco de México, la Comisión de Cambios está facultada para:

1.- Autorizar la obtención de los créditos, con propósitos de regulación cambiaria, provenientes de otros Bancos Centrales, de personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera, del Fondo Monetario Internacional y de otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a Bancos Centrales y de entidades financieras del exterior.

2.-Fijar criterios a los que debe sujetarse el Banco de México al:

A) Expedir las disposiciones que establezcan los lineamientos a los cuales deben sujetarse las instituciones de crédito, los intermediarios bursátiles, las casas de cambio, así como otros intermediarios financieros, al realizar operaciones con divisas, oro y plata (Artículo 32 de la Ley del Banco de México).

B) Expedir las normas, orientaciones y políticas a que deben sujetarse las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal que no tengan el carácter de intermediarios financieros, en las operaciones que realicen con divisas. Al efecto, dichas dependencia y entidades proporcionarán al Banco de México la información que les solicite respecto de sus operaciones con moneda extranjera y estarán obligadas a enajenar sus divisas al propio Banco de México en los términos de las disposiciones que éste expida, las cuales no podrán establecer términos apartados de las condiciones del mercado (Artículo 34 de la Ley del Banco de México).

C) Expedir las disposiciones conforme a las cuales se determine el o los tipos de cambio a que deba calcularse la equivalencia de la moneda nacional para

solventar obligaciones de pago en moneda extranjera, contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta. También podrá determinar los tipos de cambio aplicables a las operaciones por las que se adquieran divisas contra entrega de moneda nacional, siempre que ambas o alguna de éstas prestaciones se cumplan en territorio nacional (Artículo 35 de la Ley del Banco de México).

Según el Doctor De la Fuente, "la participación del Banco de México en la determinación del tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana se da de la siguiente manera:

- El Banco de México obtendrá cada día hábil bancario una muestra de las cotizaciones del tipo de cambio del dólar de los Estados Unidos de Norteamérica, de cuando menos seis entidades financieras autorizadas para operar en el mercado de cambios, cuyas operaciones a su juicio, reflejen las condiciones predominantes en el mercado de cambio al mayoreo.
- Para tal efecto el Banco de México solicitará directa o indirectamente a las entidades financieras citadas, entre las 11:00 y las 11:15 horas coticen el tipo de cambio para operaciones de cien mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, o más liquidables al segundo día hábil bancario siguiente"<sup>143</sup>.

D) Establecer los límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios de la Banca de Desarrollo (Artículo 33 de la Ley del Banco de México).

3.- Señalar directrices respecto del manejo y la valuación de la reserva de activos internacionales.

Ahora bien, conforme al artículo 24 de la Ley del Banco de México, éste esta facultado para expedir disposiciones de aplicación general para uno o varios tipos de intermediario, con el propósito de regulación cambiaria, respetando los criterios que fije la Comisión de Cambios.

Por último, cabe señalar que, el Doctor De la Fuente<sup>144</sup>, indica que los factores que han contribuido a la estabilidad cambiaria en México son:

---

<sup>143</sup> Ibidem. Pág. 128

<sup>144</sup> Ibidem. Pág. 129

- Percepción positiva de los inversionistas nacionales y extranjeros en cuanto a los rumbos de la economía y los precios.
- Superávit en la balanza comercial.
- Existencia de más de 15 millones de dólares de reserva.
- Reducción de las tasas de interés.
- El tipo de cambio dejó de ser el ancla nominal de la economía.
- Elecciones presidenciales pacíficas.

#### ***4.3.5.3 FACULTADES Y FUNCIONES ANTE ORGANISMOS Y PERSONAS INTERNACIONALES.***

Como lo indiqué en el capítulo primero, la existencia del comercio internacional y la necesidad de buscar el bienestar económico nacional, han hecho necesario que los Bancos Centrales interactúen con organismos internacionales o nacionales de otro país.

Por ello, la Ley del Banco de México en su artículo tercero fracción quinta autoriza al Instituto Central Mexicano a participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a Bancos Centrales.

Cabe señalar al respecto que, derivado del Convenio del Fondo Monetario Internacional, es una obligación del Banco Central ser el "depositario de la existencia que de la moneda de su país posea el Fondo"<sup>145</sup>.

Ahora bien, conforme a la fracción sexta del artículo tercero de la Ley del Banco de México también es función del Instituto Central Mexicano operar con el Fondo Monetario Internacional, con otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen Bancos Centrales, con Bancos Centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia Financiera, de la siguiente manera:

<sup>145</sup> AUFRICHT, Hans. Op Cit. Pág. 281.

- Otorgándoles créditos (Artículo 7 Fracción III de la Ley del Banco de México).
- Recibiendo depósitos bancarios de dinero (Artículo 7 Fracción VIII de la Ley del Banco de México).
- Obteniendo créditos con propósito de regulación cambiaria (Artículo 7 Fracción IX de la Ley del Banco de México).

También el Banco de México puede realizar las siguientes operaciones:

- Constituir depósitos en instituciones de crédito del extranjero depositarias de valores (Artículo 7 Fracción IV de la Ley del Banco de México).
- Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, tales como depósitos, títulos, valores y demás obligaciones fuera del territorio nacional, considerados de primer orden en los mercados internacionales, denominados en moneda extranjera y a cargo de Gobiernos de países distintos de México, de organismos financieros internacionales o de entidades del exterior, siempre que sean exigibles a plazo no mayor de seis meses o de amplia liquidez (Artículo 7 Fracción V en relación con la Fracción II del artículo 20 de la Ley del Banco de México).
- Recibir depósitos bancarios de dinero de entidades financieras del exterior (Artículo 7 Fracción VII de la Ley del Banco de México).
- Obtener créditos con propósito de regulación cambiaria de entidades financieras del exterior (Artículo 7 Fracción IX de la Ley del Banco de México).
- Realizar las aportaciones que por Ley deba efectuar a Organismos Financieros Internacionales. En este caso el Gobierno Federal proveerá oportunamente al Banco de México de los recursos respectivos, excepto si se trata del pago de las cuotas al Fondo Monetario Internacional, el cual se efectuará con recursos del Banco de México (Artículo 13 de la Ley del Banco de México).

#### *4.3.5.4 GUARDA DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES DE LA NACIÓN.*

Conforme al artículo 18 de la Ley del Banco de México, éste cuenta con una reserva<sup>146</sup> de activos internacionales, dicha reserva tiene como objetivo coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre ingresos y egresos de divisas del país.

Esta reserva, de conformidad con el artículo 19 de la Ley del Banco de México, se constituye con:

- Las divisas y el oro, propiedad del Banco Central, que se hallen libres de todo gravamen y cuya disponibilidad no esté sujeta a restricción alguna.
- La diferencia entre la participación de México en el Fondo Monetario Internacional y el saldo del pasivo a cargo del Banco de México por el mencionado concepto, cuando dicho saldo sea inferior a la citada participación.
- Las divisas provenientes de financiamientos, obtenidos con el propósito de regulación cambiaria, del Fondo Monetario Internacional, de otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen Bancos Centrales, de Bancos Centrales o de otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia Financiera.

Para determinar el monto de la reserva, no se considerarán las divisas pendientes de recibir por operaciones de compraventa contra moneda nacional, y se restarán los pasivos de la Institución en divisas y oro, excepto los que sean a plazos mayores de seis meses y los correspondientes a los financiamientos obtenidos con el propósito de regulación cambiaria previamente mencionados.

Cabe señalar que el término divisa comprende, conforme al artículo 20 de la Ley del Banco de México: los billetes y monedas metálicas extranjeras, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como, en general, los medios internacionales de pago.

---

<sup>146</sup> Las reservas de un país pueden definirse a grandes rasgos, como todos aquellos activos de sus autoridades monetarias que pueden usarse, directamente o mediante convertibilidad garantizada en otros activos, para proteger el tipo de cambios de ese país.

Las divisas susceptibles de formar parte de la reserva son únicamente:

- Los billetes y moneda metálica extranjeros.
- Los depósitos, títulos, valores y demás obligaciones fuera del territorio nacional, considerados de primer orden en los mercados internacionales, denominados en moneda extranjera y a cargo de Gobiernos de países distintos de México, de organismos financieros internacionales o de entidades del exterior, siempre que sean exigibles a plazo no mayor de seis meses o de amplia liquidez.
- Los créditos a cargo de Bancos Centrales, exigibles a plazo no mayor de seis meses, cuyo servicio esté al corriente.
- Los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional.

#### **4.3.5.5 OTRAS FACULTADES Y FUNCIONES DEL BANCO DE MÉXICO.**

- El artículo séptimo fracción séptima de la Ley del Banco de México señala que éste está facultado para recibir depósitos bancarios de dinero de los fideicomisos públicos de fomento económico y de los fideicomisos que la Ley le asigne o de aquéllos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco de México constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo. También conforme a esta fracción está facultado para recibir depósitos bancarios de dinero de instituciones para el depósito de valores
- Efectuar reportos (Artículo 7 Fracción X de la Ley del Banco de México). “El reporto es considerado como un contrato bursátil típico que se utiliza para cubrir una especulación, un juego de Bolsa.”<sup>147</sup> De acuerdo al artículo 259 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el reporto es una operación por medio de la cual, el reportador adquiere por una suma de dinero la propiedad de títulos de crédito, y se obliga a transferir al reportado la propiedad de otros tantos títulos de la misma especie en el plazo convenido y contra el

---

<sup>147</sup> IGARTÚA ARAÍZA, Octavio. Introducción al Estudio del Derecho Bursátil Mexicano. Porrúa. 2ª edición, México, 1998. Pág. 316.

reembolso del mismo precio, más un premio. El premio queda en beneficio del reportador, salvo pacto en contrario. El Banco de México, con el propósito de regular el mercado secundario de CETES, celebra con las casas de bolsa, en calidad de reportado, operaciones de reporto sobre los CETES.

- De conformidad con la fracción décimo primera del artículo séptimo de la Ley del Banco de México, éste está facultado para actuar como fiduciario cuando por Ley se le asigne esa tarea, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco de México constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo.
- Conforme al artículo 62 de la Ley del Banco de México éste puede:
  - A) 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.
  - B) Llevar a cabo, directamente o a través de terceros, la comercialización de monedas conmemorativas, así como de los billetes y monedas metálicas, que tengan empaque o acabado especial.
  - C) Utilizar los recursos de que disponga, en la fabricación de bienes para terceros y en la prestación de servicios a éstos, siempre que no afecte el adecuado cumplimiento de sus funciones.
  - D) 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.
- En concordancia con los requisitos de la autonomía planteados en el capítulo anterior, y de conformidad con el artículo 63 de la Ley del Banco de México, éste tiene prohibido:
  - A) Otorgar garantías.

B) Adquirir o arrendar inmuebles que no requieran para el desempeño de sus funciones. Cuando sea necesario que el Banco de México reciba o se adjudique inmuebles o derechos reales en pago de sus créditos, así como cuando le dejen de ser necesarios aquéllos de que sea propietario, está obligado a realizarlos dentro de un plazo máximo de tres años.

C) Adquirir títulos representativos de capital de sociedades, salvo que se trate de empresas que le presten servicios necesarios o convenientes a la realización de sus funciones.

Cabe señalar que, no le serán aplicables al Banco de México las prohibiciones y limitaciones establecidas en su Ley, cuando actúe en cumplimiento de sus obligaciones de carácter laboral o de las que adquiera con los miembros de la Junta de Gobierno como contraprestación por los servicios que le presten, pudiendo en esos casos realizar las operaciones y constituir las reservas necesarias o convenientes para dicho cumplimiento.

#### **4.4 INFORMES DEL BANCO DE MÉXICO AL PODER EJECUTIVO Y AL PODER LEGISLATIVO.**

Como lo señalé en el capítulo anterior, al hablar sobre la responsabilidad del Banco Central autónomo, el otorgar autonomía al Banco Central implica “una transferencia de poder considerable y la delegación de importantes atribuciones por parte del Gobierno al Banco”<sup>148</sup>, de ahí la conveniencia de establecer mecanismos que permitan evaluar sus políticas y la forma en que el Banco Central desempeña sus funciones que le han sido encomendadas. Al hablar de esta responsabilidad del Banco Central autónomo la dividimos en tres tipos, de los cuales uno de ellos era la responsabilidad por la forma en que el Banco Central ha ejercido las atribuciones que le han sido delegadas en materia de política económica.

Sobre éste particular se señaló que la forma más usada para controlar la forma en que el Banco Central cumple sus funciones es la presentación de sus políticas, metas y resultados ante el Congreso y la evaluación de ellas en períodos previamente establecidos por parte de éste, y, en algunos caso, los informes se presentan también

---

<sup>148</sup> VARIOS. Testimonios Sobre la Actuación de la Banca Central. Op. Cit. Pág. 29.

ante el Secretario de Estado correspondiente. También señalé que, en algunos casos, las autoridades de los Bancos Centrales deben comparecer ante el Congreso y, en otros, simplemente basta con la presentación del escrito.

Por ello, y de conformidad con el artículo 51 de la Ley del Banco de México, éste tiene la obligación de informar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión o, en su caso, a la Comisión Permanente, sobre el desempeño de sus actividades, por lo que debe enviarles:

- En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la Institución Central Mexicana en el ejercicio respectivo, es decir, el año que comienza, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución Central, correspondiente a dicho ejercicio.
- En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio respectivo.
- En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco de México en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 52 de la Ley del Banco de México, cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Gobernador del Banco de México para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la Institución Central Mexicana. Al respecto cabe señalar que dicho artículo no obliga a que el Gobernador acuda a rendir el mencionado informe todos los años, ni obliga a las Cámaras a citar al Gobernador para que rinda su informe, sino que sólo deja abierta la posibilidad de que dicha comparecencia ocurra, a discreción de las Cámaras e incluso del propio Gobernador del Banco de México.

#### **4.5. PERSONAL DE CONFIANZA DEL BANCO DE MÉXICO.**

Conforme al artículo 59 de la Ley del Banco de México, son trabajadores de confianza del Banco de México:

- El personal que ocupe puestos de subgerente o superior, los trabajadores de rango equivalente al de los anteriores y los empleados adscritos de manera personal y directa a la Junta de Gobierno y a los miembros de ésta; los asesores y personal secretarial de los funcionarios antes mencionados; los jefes de división y de oficina; el personal de seguridad; los pilotos copilotos e ingenieros de vuelo; el personal técnico adscrito a las áreas de cambios, metales, inversiones, valores e informática; los operadores y contraseñadores de telecomunicaciones por las que se transmitan escritos, así como el personal técnico que maneje información confidencial.
- Los señalados en la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución, que no estén comprendidos en la fracción anterior.
- El Gobernador y los Subgobernadores no forman parte del personal de la Institución Central Mexicana.

Cabe mencionar que el personal que ocupe puesto de subgerente o superior y los trabajadores de rango equivalente al de los anteriores, no podrán tener empleo, cargo o comisión, en la Administración Pública Federal, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Banco de México o en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia, ello de conformidad con el artículo 60 de la Ley del Banco de México y con el artículo 28 párrafo séptimo de la Constitución.

#### **4.5.1 RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD.**

Al hablar de la responsabilidad del Banco Central autónomo, en el capítulo anterior, dividimos a ésta en tres tipos, uno de ellos era la responsabilidad por abusos o infracciones que puedan cometer las autoridades del Banco Central a su Ley. Sobre este particular, indicamos que esta responsabilidad tiene un control muy reglamentado y que, en la mayoría de los casos, las leyes de los Bancos Centrales establecen los procedimientos para hacerla efectiva. En general, conviene que las decisiones en esta materia correspondan a los Tribunales de Justicia y que los procedimientos sean rápidos y las sanciones severas.

Por ello, y conforme al artículo 61 de la Ley del Banco de México, es aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco de México la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero con sujeción a lo siguiente:

1.- La aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 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 los miembros de la Junta de Gobierno que ésta designe y por los titulares de las áreas jurídicas y de contraloría del Banco de México.

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.

2.- Las personas sujetas a presentar declaración de situación patrimonial, serán los miembros de la Junta de Gobierno y quienes ocupen en la Institución Central Mexicana 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 de México, 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 que emanen al respecto no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por último es de señalarse que conforme al artículo 58 de la Ley del Banco de México, a los miembros de su Junta de Gobierno, así como a los funcionarios y empleados de la Institución Central Mexicana, les serán aplicables las disposiciones relativas al secreto bancario y al fiduciario.

## 4.6 CAPITAL DEL BANCO DE MÉXICO E INDEPENDENCIA PRESUPUESTARIA.

Conforme al artículo 53 de la Ley del Banco de México, 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 que dispone el artículo 53 que se comenta, cuando resulten de la revaluación de activos o así lo acuerde con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, respecto a la independencia presupuestaria del Banco de México, el Doctor De la Fuente<sup>149</sup> señala que el Instituto Central Mexicano no depende de recursos fiscales; sus principales fuentes de ingresos tienen origen en:

- Cobro de intereses sobre crédito.
- Comisiones por actuar como agente financiero de Gobierno.
- Ganancias de capital provenientes del cambio en el valor de los activos denominados en moneda extranjera fruto de una devaluación.
- Ingresos por compraventa en moneda extranjera.
- Intereses generados (generalmente por inversiones).
- Creación de dinero (básicamente de lo que se conoce como señoríaje<sup>150</sup>).

## 4.7 EJERCICIO FINANCIERO DEL BANCO DE MÉXICO.

Conforme al artículo 54 de la su Ley, el ejercicio financiero del Banco de México comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

El Banco de México es una institución sin propósito de lucro, conforme al artículo 55 de su Ley, por lo que debe entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operaciones una vez constituidas sus reservas previstas en su

<sup>149</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Pág.136.

<sup>150</sup> Señoríaje: Es la diferencia numérica que existe entre el costo de fabricación de una moneda o billete y su valor nominal.

Ley, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la revaluación de activos. Dicha entrega se efectuará a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente.

Ahora bien, el último tipo de responsabilidad de que hablamos, en el capítulo anterior, fue la responsabilidad por la gestión administrativa y financiera interna. Sobre este particular, señalamos que los mecanismos de control más frecuentes son la creación de normas legales que contribuyan a la transparencia de su gestión financiera y administrativa.

Por ello, y conforme al artículo 54 de la Ley del Banco de México, la Institución Central Mexicana está obligada a publicar el balance general de fin de ejercicio, así como un estado de cuentas consolidado al día último de cada mes. Además, el Instituto Central Mexicano puede estar sujeto a auditorías externas, sobre lo cual abundaré en el siguiente capítulo.

Respecto al balance general, es importante señalar que los billetes y las monedas metálicas que el Banco de México ponga en circulación quedan registrados a su valor nominal como pasivos en dicho balance. En tanto dichas piezas no sean puestas en circulación figurarán en el activo del Banco de México a su costo de fabricación o a su valor de adquisición, según corresponda, debiendo ajustarse los importes respectivos conforme evolucione el costo de reponer las piezas referidas. Al ser puestas en circulación por primera vez se darán de baja en el activo con cargo a resultados. El Banco de México registrará en su activo con abono a resultados, el importe obtenible de la enajenación del metal de las monedas que retire de la circulación.

Conforme al artículo 38 del Reglamento Interior del Banco de México, el balance general y los estados de cuenta consolidados mensuales del Banco de México, deben contener cuando menos lo siguiente:

1.- En el activo: Reserva internacional, activos internacionales, pasivos a deducir, crédito al Gobierno Federal, valores gubernamentales, crédito a intermediarios financieros y deudores por reporto, participaciones en organismos financieros internacionales, inmuebles, mobiliario y equipo, y otros activos.

2.- En el pasivo: Fondo Monetario Internacional, autoridades financieras del extranjero, base monetaria, billetes y monedas en circulación, depósitos bancarios en

cuenta corriente, depósitos en cuenta corriente del Gobierno Federal, otros depósitos del Gobierno Federal, depósitos de empresas y organismos públicos, depósitos de regulación monetaria, otros depósitos bancarios y acreedores por reporto, depósitos de fondos de apoyo a intermediarios financieros, asignaciones de derechos especiales de giro, y otros pasivos.

3.- En el capital contable: Capital y reservas de capital.

4.- Además se presentarán enseguida del capital contable, los rubros de Remanente de Operación del Ejercicio Anterior, en tanto éste no se haya entregado al Gobierno Federal.

#### **4.8 RECURSO DE RECONSIDERACIÓN (Artículos 64, 65 y 66 de la Ley del Banco de México).**

Contra las resoluciones previstas en los artículos 27, 29 y 33 de la Ley del Banco de México procede el Recurso de Reconsideración, el cual, conforme al artículo 64 de la misma Ley, debe interponerse ante la Dirección Jurídica del Banco de México, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación de tales resoluciones.

Dicho recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada. En el escrito de interposición se deberá señalar el nombre y domicilio del recurrente, la resolución impugnada y los agravios que se hagan valer, acompañándose con los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

A las notificaciones, trámite y resoluciones del recurso, les es aplicable supletoriamente lo dispuesto en los artículos 130, 132, 134, 135, 136 tercer párrafo, 137, 139 y 140 del Código Fiscal de la Federación y las disposiciones reglamentarias aplicables a estos preceptos.

El recurso debe resolverse dentro de un plazo máximo de 20 días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación, de no ser así, se considerará confirmado el acto impugnado. El recurso es de agotamiento obligatorio antes de acudir al Juicio de Amparo.

Cuando el escrito de interposición no señale los agravios o el acto reclamado, será desechado por improcedente. Si se omiten las pruebas se tendrán por no ofrecidas.

La resolución del recurso contendrá la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. Contra la resolución del recurso no procede medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

#### **4.9 SUPLETORIEDAD DE LEY.**

Por último, y de conformidad con el artículo 68 de la Ley del Banco de México, es de señalarse que, se aplican a las operaciones del Instituto Central Mexicano, supletoriamente a la Ley del Banco de México y en el orden siguiente:

- La Ley de Instituciones de Crédito.
- La Legislación Mercantil.
- Los usos bancarios y mercantiles.
- El Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República, en Materia Federal (hoy Código Civil Federal).

---

## **CAPÍTULO V.**

# **GOBIERNO Y VIGILANCIA DEL BANCO DE MÉXICO.**

---

## CAPÍTULO V.

### GOBIERNO Y VIGILANCIA DEL BANCO DE MÉXICO.

#### 5.1 ESTRUCTURA. (CUADRO 1).

La Ley del Banco de México, tomando como base los lineamientos legales internacionales que al respecto se han ido estableciendo en los diferentes países en torno al gobierno de un Banco Central autónomo, descritos en el capítulo tercero de esta tesis, y previamente consagrados en el artículo 28 de nuestra Constitución, regula, en su capítulo séptimo titulado "DEL GOBIERNO Y LA VIGILANCIA", la estructura que tiene el Banco de México.

Así pues, considerando que uno de los pilares fundamentales de la autonomía del Banco de México lo constituyen las disposiciones tendientes a procurar la independencia de criterio de las personas encargadas de su conducción, es como el párrafo primero del artículo 38 de la Ley del Banco de México señala que: El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estarán encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador.

#### 5.1.1 JUNTA DE GOBIERNO.

##### 5.1.1.1 INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN DE SUS MIEMBROS.

La Junta de Gobierno es un órgano colegiado que, conforme al artículo 38 párrafo segundo de la Ley del Banco de México, está integrado por cinco miembros, de los cuales uno es el Gobernador del Banco de México, quien preside la Junta, y los otros cuatro son denominados Subgobernadores.

Según la Exposición de Motivos de la Ley del Banco de México, la razón de ser cinco el número de miembros de la Junta obedece a que un número menor "no daría suficientes puntos de vista para el análisis de materias tan complejas como las encomendadas al Banco Central en tanto que uno mayor dificultaría la toma de decisiones. Por otra parte, cabe señalar que las denominaciones de Gobernador y Subgobernador son propias de la tradición de los Bancos Centrales."<sup>151</sup>

<sup>151</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 23 de diciembre de 1993.

Así pues, "fijar en cinco el número de miembros de la Junta de Gobierno evita concentraciones inconvenientes de poder, y permite a ese cuerpo colegiado ejercer sus facultades de manera expedita y eficiente"<sup>152</sup>.

Respecto a la designación de los miembros de la Junta de Gobierno, el propio párrafo segundo del artículo 38 que se comenta señala que serán designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 Constitucional, esto es que, la 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. Este procedimiento evita que la designación de los miembros de la Junta sea exclusiva del Ejecutivo, como lo sugieren los requisitos de la autonomía de un Banco Central y los mecanismos de coordinación entre el Banco Central autónomo y el Poder Ejecutivo.

Ahora bien, los señalados requisitos de la autonomía también sugieren que los consejeros cumplan requisitos técnicos o profesionales o de experiencia previa en el campo económico o financiero. Por ello, el artículo 39 de la Ley del Banco de México establece los siguientes requisitos para ser miembro de la Junta de Gobierno:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera 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 período durante el cual desempeñará su cargo.

Con este requisito se evita la participación de extranjeros en las actividades del Banco de México, con lo que se asegura que el manejo de esta Institución Central será en beneficio de los intereses nacionales. Por otro lado, se fija un límite máximo de edad razonable, ello en virtud de la duración de los cargos.

II. 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.

<sup>152</sup> BORJA MARTÍNEZ, Francisco. El Banco de México. Fondo de Cultura Económica, México, 1996. Págs. 133-134.

Las disposiciones anteriores procuran que el Gobierno del Banco de México recaiga en personas idóneas por su capacidad y experiencia; a esos efectos se señala, hasta donde es posible, la necesidad de cumplir requisitos cuya satisfacción pueda apreciarse de manera objetiva.

"Permitir que se integren a la Junta de Gobierno hasta dos profesionales distinguidos aun cuando éstos no satisfagan los requisitos antes señalados se hace considerando conveniente que la Junta pueda contar con expertos en materias vinculadas al ejercicio de las facultades que le son propias. No obstante, al señalarse que ninguno de esos miembros podrá ser designado Gobernador antes de haber cumplido tres años en su cargo, se preveé que durante ese lapso adquirirá la experiencia y los conocimientos necesarios para asumir la gobernatura del Banco"<sup>153</sup>.

III. 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.

Lo anterior atiende a la satisfacción del requisito de moralidad necesario para desempeñar correctamente el cargo.

Por otro lado, es de mencionarse que de conformidad con el Reglamento Interior del Banco de México, éste cuenta con un Contralor que depende de la Junta de Gobierno, la finalidad de dicho Contralor es comprobar que en la Institución Central se dé cumplimiento a lo previsto en la Ley del Banco de México, en el Reglamento Interior del Banco de México, en las Condiciones Generales de Trabajo, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en las disposiciones relacionadas con dichos ordenamientos; por ello, el Contralor puede realizar actividades de auditor de las operaciones realizadas por el Banco de México.

#### **5.1.1.2 FACULTADES DE LA JUNTA DE GOBIERNO.**

Partiendo de la idea de que la Junta de Gobierno es el órgano decisorio del Banco de México, el artículo 46 de la Ley del Banco de México le reserva a este

---

<sup>153</sup> *Ibidem*. Pág. 136

órgano las siguientes facultades, que confirman la autonomía técnica y administrativa con que cuenta el Banco de México:

1.- Determinar las características de los billetes y proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las composiciones metálicas de las monedas conforme a lo dispuesto por la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Autorizar las órdenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes.

3.- Resolver sobre la desmonetización de billetes y los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda.

4.- Resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco de México al Gobierno Federal.

5.- Fijar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco de México realice sus operaciones, pudiendo determinar las características de éstas y las que por su importancia deban someterse en cada caso a su previa aprobación.

6.- Autorizar las emisiones de bonos de regulación monetaria y fijar las características de éstos.

7.- Determinar las características de los valores a cargo del Gobierno Federal que el Banco de México emita cuando el saldo deudor de la cuenta del Gobierno Federal exceda el límite legal permitido, señalado en el capítulo anterior, así como las condiciones en que se coloquen esos títulos y los demás valores.

8.- Dictar las políticas y criterios a los cuales el Banco Central debe ajustarse en el ejercicio de sus facultades normativas, con excepción de los relativos a la materia cambiaria, que, como ya vimos en el capítulo anterior, le corresponden a la Comisión de Cambios.

9.- Aprobar las exposiciones e informes del Banco de México y de los miembros de la Junta de Gobierno sobre las políticas y actividades de aquél.

10.- Aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio, así como los estados de cuenta consolidados mensuales.

11.- 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 de México, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La Junta de Gobierno deberá hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación.

12.- Expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 Constitucional (licitaciones públicas), las normas conforme a las cuales el 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.

13.- Resolver sobre la adquisición y enajenación de acciones o partes sociales por el Banco de México, de empresas que le presten servicios.

14.- Autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles.

15.- Resolver sobre la constitución de las reservas del Banco de México.

16.- Aprobar el Reglamento Interior del Banco de México.

17.- Aprobar las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse en las relaciones entre el Banco de México y su personal, así como los sueldos.

18.- Nombrar y remover al Secretario de la Junta de Gobierno, así como a su suplente.

19.- Nombrar y remover a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la Institución Central Mexicana.

20.- Aprobar las políticas para cancelar, total o parcialmente, adeudos a cargo de terceros y a favor del Banco de México, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, o éste fuere económicamente inconveniente para la Institución Central Mexicana.

21.- Resolver sobre otros asuntos que el Gobernador del Banco de México someta a su consideración.

### **5.1.1.3 SESIONES DE LA JUNTA DE GOBIERNO.**

Como órgano colegiado que es, la Junta de Gobierno funciona mediante sesiones. Conforme al artículo 45 de la Ley del Banco de México, para convocar a una sesión de la Junta de Gobierno se requiere que lo haga el Gobernador o cuando menos dos de los Subgobernadores, dicha sesión, para que tenga validez deberá 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 que tenga la mayor antigüedad, o bien si existen dos o más Subgobernadores con la misma antigüedad, la Junta de Gobierno elegirá a uno de ellos para presidir la sesión.

Las resoluciones requerirán para su validez del voto aprobatorio de la mayoría de los presentes, salvo el caso de que la resolución a tomar verse sobre el determinar una causa de remoción, en este caso se requiere del voto mayoritario de la totalidad de los miembros de la Junta y no sólo de los presentes. Cabe señalar que en caso de empate, entre los votos de los miembros de la Junta, quien preside la sesión tiene el voto calidad.

De cada sesión se emitirá un acta, conforme al artículo 3º del Reglamento Interior del Banco de México; las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno se conservarán en volúmenes anuales y serán firmadas por quien haya presidido la Junta y por el Secretario, así como por los miembros de la Junta de Gobierno asistentes que quieran hacerlo, debiéndose conservar en un apéndice un ejemplar de los documentos que hubieran sido relacionados en la sesión de que se trate.

Por último es de mencionarse que el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, podrán asistir a las sesiones de la Junta de Gobierno con voz, pero sin voto. Dichos funcionarios pueden convocar a reunión de la Junta de Gobierno y proponer asuntos a ser tratados en ella.

La Junta podrá acordar la asistencia de funcionarios de la Institución Central Mexicana a sus sesiones para que le rindan directamente la información que les solicite; con ello, la Ley del Banco de México se apega a los mecanismos de coordinación entre el Banco Central autónomo y el Poder Ejecutivo, descritos en el capítulo tercero de esta tesis.

#### **5.1.1.4 SUBGOBERNADORES.**

Conforme al artículo 40 de la Ley que nos ocupa, el cargo de Subgobernador dura ocho años. 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, con ello se cumple con lo establecido en el artículo 28 Constitucional al señalar en su párrafo séptimo que "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;...", y se ajustan a los requisitos de la autonomía referentes a la duración y escalonamiento, antes mencionados.

Además, lo anterior evita que el Ejecutivo Federal pueda durante su mandato reemplazar a la totalidad de los miembros de la Junta de Gobierno, y por consiguiente salvaguarda la autonomía del Banco de México. Las personas que ocupen este cargo podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez.

Según el artículo 41 de la Ley del Banco de México, la vacante que se produzca en un puesto de Subgobernador será cubierta por el nuevo miembro que se designe para integrar la Junta de Gobierno. Los miembros que cubran vacantes producidas antes de la terminación del periodo respectivo, durarán en su cargo sólo por el tiempo que faltare desempeñar al sustituido. Si a un Subgobernador se le nombra Gobernador, el nombramiento mencionado será por seis años, independientemente del tiempo que hubiere sido Subgobernador.

Por último es de mencionarse que, de acuerdo al artículo 42 de la Ley que se comenta, los Subgobernadores deberán abstenerse de participar con la representación del Banco de México en actos políticos partidistas, es decir, no pueden realizar actividades políticas de algún partido, aprovechándose de la investidura que como miembro de la Junta de Gobierno del Banco de México posee.

#### **5.1.1.5 SECRETARIO DE LA JUNTA DE GOBIERNO.**

Como ya lo establecí en párrafos precedentes, es facultad de la Junta de Gobierno el nombrar y remover al Secretario de ésta, así como a su suplente.

Conforme al artículo 2º del Reglamento Interior del Banco de México el Secretario de la Junta esta facultado para:

- 1.- Comunicar a los miembros e invitados a las sesiones de la Junta, las convocatorias correspondientes.
- 2.- Levantar, registrar y suscribir las actas de las sesiones de la Junta.
- 3.- Comunicar y dar seguimiento a los acuerdos de la Junta.
- 4.- Recibir todas las propuestas y documentos dirigidos a la Junta.
- 5.- Certificar los extractos o copias de las actas de las sesiones, con la previa autorización de la Junta.

El Secretario será asistido en sus funciones por un Secretario Adjunto quien participará en la redacción de los acuerdos en materia económica y financiera, así como un Secretario Suplente. Este último auxiliará al Secretario en sus funciones y cubrirá sus ausencias.

#### **5.1.2 GOBERNADOR.**

De conformidad con el artículo 40 de la Ley del Banco de México, el cargo de Gobernador dura seis años, el período comienza el primero de enero del cuarto año calendario del período correspondiente al Presidente de la República. Como vemos, aun cuando la duración del período del Gobernador no es mayor a la duración del período del Presidente de la República, el hecho de que el cargo de Gobernador se ocupe hasta el cuarto año calendario del período presidencial evita la posibilidad de que el Gobernador se pueda ver influido por el Presidente de la República y con ello se salvaguarda la autonomía del Banco de México. Además, ello se adecua con el escalonamiento establecido para los Subgobernadores y previsto por el artículo 28 Constitucional y por los requisitos de la autonomía. Cabe mencionar que, al igual que los Subgobernadores, el Gobernador puede ser designado más de una vez miembro de la Junta de Gobierno.

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley que nos ocupa, la vacante que se produzca en el puesto de Gobernador será cubierta por aquél que designe el

Presidente de la República, sea Subgobernador en funciones, o bien, sea un nuevo miembro de la Junta de Gobierno. Mientras se hace el nuevo nombramiento de Gobernador, el Subgobernador con mayor antigüedad en el cargo será Gobernador Interino del Banco de México 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.

Al igual que en los Subgobernadores, el miembro que cubra la vacante de Gobernador que se produzca antes de la terminación del período de seis años, durará en su cargo sólo por el tiempo que faltare desempeñar al sustituido. Por otro lado, el Gobernador también debe abstenerse de participar con la representación del Banco de México en actos políticos partidistas, así lo dispone el artículo 42 de la Ley del Banco de México.

#### **5.1.2.1 DESIGNACIÓN DEL GOBERNADOR.**

Como miembro de la Junta de Gobierno que es, el Gobernador es designado por el procedimiento establecido en el artículo 28 Constitucional y también está sometido a los requisitos establecidos en el artículo 39 de la Ley del Banco de México, antes descritos. Pero, cabe señalar que, para llegar a ser Gobernador, el artículo 38 párrafo segundo de la Ley que nos ocupa señala que será el Ejecutivo Federal quien, de entre los cinco miembros de la Junta de Gobierno designados conforme al artículo 28 Constitucional, nombre al Gobernador.

Conferir al Presidente de la República la atribución de nombrar, de entre los miembros de la Junta de Gobierno aprobados por el Senado, al que encabece la conducción del Banco de México facilita la debida coordinación entre la política monetaria referida a este último y la política económica general del Gobierno, lo que se ajusta a los mecanismos de coordinación entre el Banco Central autónomo y el Poder Ejecutivo.

### **5.1.2.2 FACULTADES DEL GOBERNADOR.**

El artículo 47 de la Ley del Banco de México señala las facultades que tiene el Gobernador del Instituto Central Mexicano, como órgano unitario y ejecutor que es, las cuales son:

1.- Tener a su cargo la administración y representación legal del Banco de México, y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que la propia Ley del Banco de México le confiere a la Junta de Gobierno.

2.- Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Cambios.

3.- Someter a la consideración y, en su caso, aprobación de la Junta de Gobierno las exposiciones e informes sobre las políticas y actividades del Banco de México, así como los estados financieros, los estados de cuenta mensuales, las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco de México, las normas conforme a las cuales el Instituto Central Mexicano deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria y los demás servicios, el Reglamento Interior del Banco de México y las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse en las relaciones entre el Banco de México y su personal, así como los tabuladores de sueldos.

4.- Actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario.

5.- Ser el enlace entre el Banco de México y la Administración Pública Federal.

6.- Ser el vocero del Banco de México, pudiendo delegar esta facultad en los Subgobernadores.

7.- Constituir consejos regionales. Dichos consejos, conforme al artículo 48 de la Ley del Banco de México, tendrán únicamente funciones de consulta, así como de obtención y difusión de información de carácter general en materia económica y, particularmente, financiera.

8.- Acordar el establecimiento, cambio y clausura de sucursales.

9.- Designar a los Subgobernadores que deban desempeñar cargos o comisiones en representación del Banco de México.

10.- Designar y remover a los apoderados y delegados fiduciarios.

11.- Nombrar y remover al personal del Banco de México, excepto a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la Institución Central Mexicana.

12.- 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.

#### 5.1.2.3 UNIDADES DE APOYO.

El artículo 4º del Reglamento Interior del Banco de México señala que para el desempeño de las funciones encomendadas por la Ley del Banco de México, el Gobernador contará con las unidades siguientes:

1.- La **Dirección General de Operaciones de Banca Central**, a esta Dirección General están adscritas las Direcciones de (CUADRO2):

- Operaciones, que en términos generales es la encargada de concertar y formalizar todas las operaciones relacionadas con la moneda nacional, divisas, oro, plata, coberturas cambiarias y valores; participa en la negociación y ejecución de los convenios internacionales de cooperación financiera; opera los fideicomisos, mandatos o comisiones que se encomienden al Banco de México; y formaliza los actos necesarios para la acuñación y comercialización de las monedas de oro, plata y platino.
- Análisis y Evaluación de Mercados, que evalúa los efectos que tienen las acciones que toma el Banco de México en los mercados financieros para instrumentar la política monetaria, la política cambiaria y las reformas al sistema de pagos; y establece criterios para medir y controlar los riesgos en que incurre el propio Banco de

México, en la administración de los activos internacionales, además verifica que dichos criterios se cumplan.

- Sistemas Operativos y de Pagos, encargada de diseñar, elaborar e implantar los sistemas y proporcionar los servicios de cómputo, requeridos por las Direcciones adscritas a la Dirección General de Operaciones de Banca Central y también es la encargada de diseñar, elaborar e implantar los sistemas y las políticas relacionadas con el desarrollo y promoción de los sistemas de pagos.
- Trámite Operativo, encargada de atender y registrar las operaciones en la cuenta corriente de la Tesorería de la Federación, en las cuentas de las instituciones de crédito, casas de bolsa, fideicomisos, etc.; formaliza y ejecuta las operaciones previstas en las disposiciones relativas a corresponsalia, compensación y en general, a los sistemas de pago; efectúa pagos y cobros derivados de la operación del Banco de México; efectúa a nombre y por cuenta del Gobierno Federal, el registro y servicio de la Deuda Pública Externa; tramita, registra y concilia las operaciones que realice el Banco de México, respecto de inversiones, cambios, metales y monedas, o aquellas que se deriven de los convenios internacionales; y administra los servicios de depósito y custodia de valores.

2.- La **Dirección General de Investigación Económica**, a esta Dirección General están adscritas las Direcciones de (CUADRO 3):

- Estudios Económicos, que está facultada para recabar, procesar y divulgar información relacionada con las principales variables económicas y financieras del país, así como para operar sistemas y servicios de información vinculados con éstas.
- Medición Económica, que está facultada para recabar, procesar y divulgar información en materia económica y financiera vinculada al Sector Real y al Sector Externo, así como para operar sistemas y servicios de información vinculados con éstas.

- Análisis Macroeconómico, que está facultada para recabar, procesar y divulgar información relativa a los agentes integrantes del Sistema Financiero.
- Asuntos Internacionales, que está facultada para recabar, procesar y divulgar información relativa a los mercados internacionales y economías externas; además, atiende la relación del Banco de México con organismos internacionales, con otros Bancos Centrales y con organismos que agrupen a éstos; da seguimiento al cumplimiento de los compromisos del Banco de México derivados de los acuerdos internacionales suscritos; y coopera con las autoridades financieras en la negociación y formalización de acuerdos internacionales.
- Precios, Salarios y Productividad, que está facultada para recabar, procesar y divulgar información relacionada con los índices de precios, salarios, la evolución del mercado laboral del país y la productividad.
- Sistematización de Información Económica y Servicios, que está encargada de establecer sistemas de procesamiento, manejo y diseminación de información económica y financiera; además tiene a su cuidado el archivo histórico del Banco de México; y administra los servicios de la biblioteca y hemeroteca del Banco.

3.- La **Dirección General de Análisis del Sistema Financiero**, a esta Dirección General están adscritas las Direcciones de (CUADRO 4):

- Análisis del Sistema Financiero, cuya función principal es regular, analizar y controlar todo lo relativo a los intermediarios financieros.
- Información del Sistema Financiero, que como su nombre lo indica es la encargada de obtener y divulgar toda la información necesaria para el Banco de México dentro del sistema financiero, conforme se lo permitan las leyes.

A esta Dirección General también está adscrita la Gerencia de Autorizaciones y Seguimiento de la Regulación, la cual contará con las atribuciones necesarias para participar en la atención de autorizaciones, consultas y opiniones a los intermediarios; da seguimiento a la aplicación y cumplimiento de las disposiciones expedidas por el

Banco de México; participa en la imposición de sanciones y medidas correctivas; y da seguimiento a las operaciones realizadas por los intermediarios.

4.- La **Dirección General Jurídica**, a esta Dirección General están adscritas las Direcciones de (CUADRO 5):

- Disposiciones de Banca Central, que está encargada de expedir las disposiciones que conforme a la Ley corresponda emitir al Banco de México; resuelve las solicitudes de autorización y las consultas que sean planteadas al Banco; emite las opiniones que le corresponden dar al Banco de México; formaliza los convenios y demás actos jurídicos, a través de los cuales se documenten operaciones relativas a las funciones de Banca Central; y proporciona los dictámenes e información legal que corresponda dar al Banco.
- Jurídica, que es la encargada de notificar las sanciones que el Banco de México imponga en el ejercicio de sus funciones; conoce, sustancia y provee lo necesario para la resolución de los recursos de reconsideración y del procedimiento administrativo de ejecución; notifica y, en su caso, ejecuta los acuerdos, proveídos y demás resoluciones dictadas en y con motivo de los procedimientos mencionados; atiende y da seguimiento a los juicios de amparo en los que intervengan el Banco de México, o funcionarios de éste; representa al Banco de México, por su propio derecho o en su carácter de fiduciario, ante toda clase de autoridades, incluyendo las judiciales, administrativas y del trabajo; atiende y resuelve los requerimientos; y formaliza los nombramientos de apoderados, y delegados fiduciarios, así como designa a los abogados que deban representar al Banco de México en procedimientos judiciales o de carácter administrativo.

5.- La **Dirección General de Intermediarios Financieros de Fomento**, a esta Dirección General está adscrita la Dirección de Intermediarios Financieros de Fomento quien dirige y supervisa el desempeño de las funciones encomendadas al Banco de México como Fiduciario en los Fideicomisos de Fomento (vivienda, desarrollo comercial, actividades pesqueras, agrícolas, ganaderas, etc.).

6.- La **Dirección General de Administración Interna**, a esta Dirección General están adscritas las Direcciones de (CUADRO 6):

- Administración, que es la encargada de emitir disposiciones de carácter administrativo, aplicables a la Institución Central Mexicana y a su personal; contrata al personal, lleva el registro y expediente del mismo; administra el pago de salarios y demás prestaciones; formaliza los actos relativos a la terminación y suspensión de relaciones laborales; se encarga de cumplir con las obligaciones legales y reglamentarias a cargo del Banco de México, en su carácter de patrón; contrata los seguros relacionados con los bienes propiedad del Banco de México o que posea bajo cualquier título, así como gestiona y controla los seguros de vida y daños contratados por cuenta del personal del Banco de México; y conduce las relaciones con el Sindicato Único de Trabajadores del Banco de México.
- Contabilidad, la cual elabora y suscribe los estados financieros del Banco de México; y regula y supervisa el registro contable de las operaciones que realice el Banco y el cumplimiento de las obligaciones fiscales correspondientes.
- Seguridad, la cual coordina y ejecuta las actividades relacionadas con la seguridad interna y la protección civil del Banco de México.

A esta Dirección General también está adscrita la Gerencia de Inmuebles e Informática, la cual se encarga de la formalización de los actos, convenios y contratos relacionados con la adquisición, uso, mantenimiento, administración, enajenación, construcción, adaptación y demolición de bienes inmuebles, sus instalaciones y equipos, así como de los bienes muebles que integran el mobiliario y equipo de oficina, ya sean propiedad del Banco de México o que ocupe bajo cualquier título.

7.- La **Dirección General de Emisión**, la cual está facultada para formalizar los actos necesarios para la fabricación de billetes y la acuñación de moneda metálica; se encarga de convenir los actos correspondientes al traslado y custodia de efectivo, valores y metales preciosos; y formaliza los actos vinculados al adecuado almacenamiento, abastecimiento, canje, retiro, reproducción, destrucción y entrega de signos monetarios.

8.- La **Dirección de Relaciones Externas**, la cual depende del Gobernador del Banco de México, esta Dirección es la encargada de difundir las finalidades y funciones del Banco de México, para promover el apoyo de la sociedad; instrumenta la estrategia de comunicación social del Banco, definida por la Junta de Gobierno; atiende las relaciones del Banco de México con los Poderes Federales y Locales, así como con órganos autónomos. En particular, actúa como órgano de enlace con el Congreso de la Unión; atiende las relaciones del Banco de México con las instituciones educativas, profesionales, científicas, culturales y con organizaciones patronales y sindicales; actúa como órgano de enlace para facilitar la relación del Banco de México con organismos internacionales, con otros Bancos Centrales y con organismos que agrupen a éstos; y tiene a su cargo la Unidad de Enlace a que se refiere la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dicha Unidad es la encargada de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información que presente el público interesado, relativas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

9.- La **Dirección de Coordinación de la Información**, la cual depende del Gobernador del Banco de México, esta Dirección es quien promueve la generación eficaz de la información en las diferentes unidades administrativas del Banco de México y participa en el diseño de los sistemas que permitan compartirla institucionalmente, con el objeto de mejorar las actividades de dichas unidades; evalúa coordina y opina sobre la contribución de las diferentes áreas del Banco de México a los sistemas de información; propone normas de administración de la información institucional y apoya la supervisión y verificación de su cumplimiento; y analiza y propone programas de capacitación del personal en el uso de nuevas tecnologías y evalúa sus resultados.

10.- La **Dirección de Sistemas**, que, al igual que las dos anteriores, depende del Gobernador del Banco de México, esta Dirección se encarga de establecer, operar y mantener los sistemas de cómputo y telecomunicaciones del Banco de México.

Los Directores se auxiliarán en el cumplimiento de sus funciones de los Gerentes, Cajero Principal, Subgerentes, Superintendentes, Jefes de División, de Departamento, de Oficina, Intendentes y por los demás empleados, previstos en la estructura correspondiente.

### **5.1.3 CAUSAS DE REMOCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DE GOBIERNO.**

Los requisitos de la autonomía sugieren que los miembros de la Junta de Gobierno sean práctica y legalmente inamovibles; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que un miembro de la Junta sea removido por negligencia, incapacidad o por alguna responsabilidad que se le pueda imputar.

Por ello, y ya que el artículo 28 Constitucional señala que las personas encargadas de la conducción del Banco Central sólo podrán ser removidos por causa grave, es que el artículo 43 de la Ley del Banco de México establece las siguientes causas de remoción para los miembros de la Junta de Gobierno:

1.- La incapacidad mental, así como la incapacidad física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante más de seis meses.

2.- El desempeño de algún empleo, cargo o comisión, distinto de los previstos en el párrafo séptimo del artículo 28 Constitucional, es decir, sólo podrán tener algún empleo, cargo o comisión en los que actúen en la representación del Banco de México y aquéllos no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Con ello, se ajusta al régimen de incompatibilidades previsto en los requisitos de la autonomía, evitando así la influencia que el Gobierno o algún grupo privado puedan ejercer sobre los miembros de la Junta de Gobierno.

3.- Dejar de ser ciudadano mexicano; haber sido sentenciado por delitos internacionales; inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el Sistema Financiero Mexicano; o haber sido removido con anterioridad del cargo de miembro de la Junta de Gobierno, salvo que esto último hubiere sido resultado de incapacidad física ya superada.

4.- No cumplir con los acuerdos de la Junta de Gobierno o actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones.

5.- 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.

6.- Someter a sabiendas, a la consideración de la Junta de Gobierno, información falsa.

7.- 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.

8.- El Gobernador podrá ser removido también por no cumplir con los acuerdos de la Comisión de Cambios.

Dado que la inamovilidad en el cargo (Gobernador o Subgobernador) es una de las mayores salvaguardas de la independencia de criterio de los miembros de la Junta de Gobierno, la Ley del Banco de México, en su artículo 44, establece un procedimiento estricto para la remoción de éstos, dicho procedimiento se inicia por solicitud del Presidente de la República o de cuando menos dos de los miembros de la Junta de Gobierno.

Una vez efectuada dicha solicitud, la Junta de Gobierno procederá a dictaminar la existencia o no de alguna de las causas de remoción, antes mencionadas, el dictamen de la Junta se formulará según la resolución de la mayoría de los miembros totales de la Junta de Gobierno, después de haber concedido el Derecho de Audiencia al afectado, consagrado en el propio artículo 44 de la Ley que se comenta y en el artículo 14 Constitucional; en la votación de la Junta el miembro afectado no podrá participar.

Una vez emitido el dictamen de la Junta de Gobierno, ya sea que hayan o no determinado la existencia de una causa de remoción, ésta lo enviará al Ejecutivo Federal junto con la documentación que lo sustente y las argumentaciones por escrito que, en su caso, el afectado haya presentado. El Ejecutivo Federal remitirá el dictamen, acompañado con la documentación antes señalada y con su razonamiento de procedencia o improcedencia de remoción, a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, para que ésta emita resolución definitiva sobre la remoción o no.

Como puede observarse, este procedimiento provee de manera adecuada a la imparcialidad, el fundamento y la correcta motivación de las resoluciones que se tomen para decidir sobre la remoción de uno o más miembros de la Junta de

Gobierno, protegiendo así también el ejercicio de la autonomía conferida al Banco Central.

#### **5.1.4 REMUNERACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DE GOBIERNO.**

El artículo 49 de la Ley del Banco de México establece que la remuneración del Gobernador y de los Subgobernadores, será determinada por un Comité integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y por dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, cuya designación no produzca conflicto de intereses y que sean de reconocida experiencia en el mercado laboral en el que participan las instituciones de crédito públicas y privadas, así como las autoridades reguladoras de éstas.

El Comité sesionará por lo menos una vez al año, y tomará sus resoluciones por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, los cuales no tendrán suplentes. Para adoptar sus resoluciones, el Comité deberá considerar las remuneraciones existentes en el Banco de México y la evolución de las remuneraciones en el sistema financiero del país, teniendo como criterio rector que, dadas las condiciones del referido mercado laboral, la Junta de Gobierno cuente con miembros idóneos y el Banco de México pueda contratar y conservar personal debidamente calificado.

Con este procedimiento se evita que la determinación de las remuneraciones sea usada para presionar a los miembros de la Junta de Gobierno en lo que respecta a la conducción de la política monetaria o de sus actividades en general, salvaguardando así la autonomía del Banco de México.

#### **5.1.5 COMITÉ DE INFORMACIÓN.**

Para los efectos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Banco de México contará con un Comité de Información, el cual está integrado por el Director de Relaciones Externas, el Director de Coordinación de la Información y el Director de Disposiciones de Banca Central. Este Comité puede sesionar con la asistencia de dos de sus integrantes y debe reunirse cuando menos

dos veces al año. El coordinador del Comité es el Director de Disposiciones de Banca Central, quien tiene voto de calidad en caso de empate.

Este Comité es el encargado de coordinar las acciones del Banco de México tendientes a proporcionar un correcto acceso a la información de que trata la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; establece los criterios en materia de clasificación y desclasificación de la información; emite las medidas, lineamientos o procedimientos internos que procuren la mayor eficiencia y eficacia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información; establece los criterios en materia de organización de archivos; y promueve e instrumenta la capacitación de los trabajadores del Banco de México en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

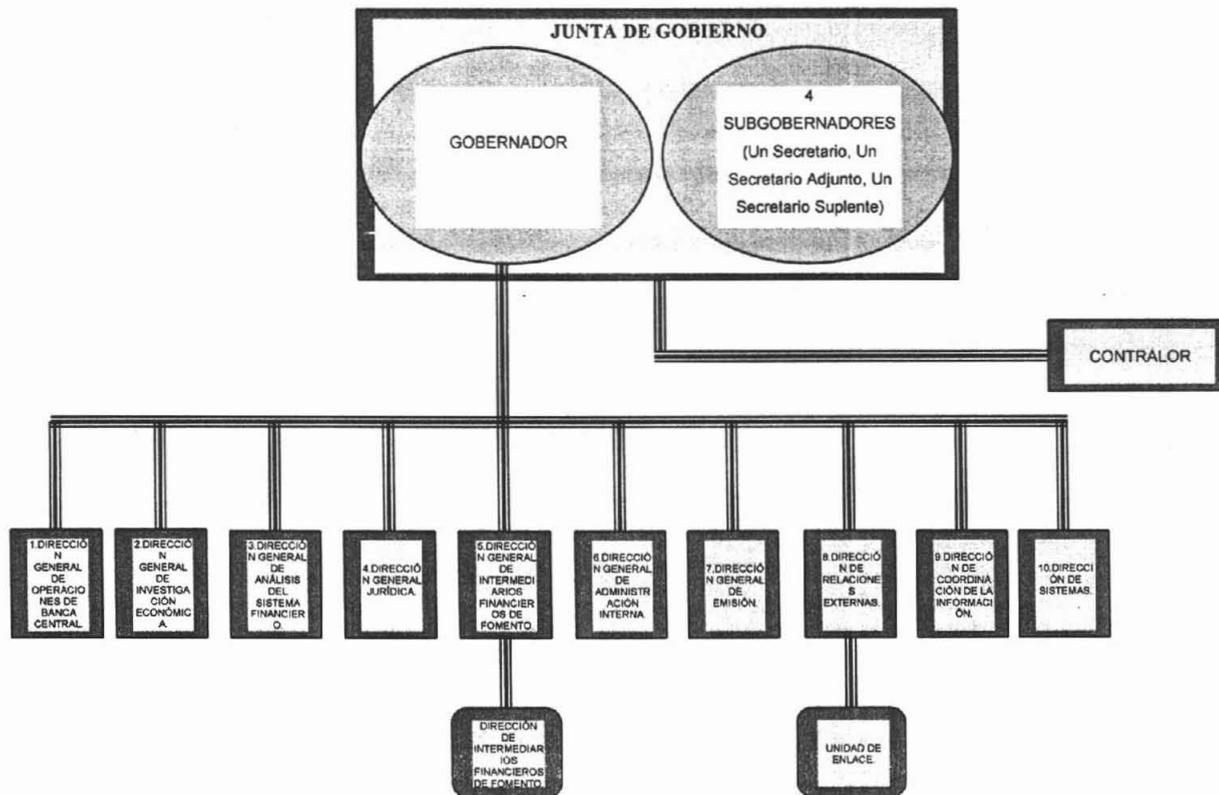
## **5.2 VIGILANCIA DEL BANCO DE MÉXICO.**

Al tenor del régimen de responsabilidad de un Banco Central autónomo, específicamente en lo referente a la responsabilidad por la gestión administrativa y financiera, descrito en el capítulo tercero de esta tesis, el artículo 50 de la Ley del Banco de México establece como sistema de vigilancia al Banco de México el siguiente:

El Secretario de Hacienda y Crédito Público solicitará a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión, le proponga una terna de firmas de reconocido prestigio, entre las cuales designará al auditor externo del Banco de México con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, actualmente Auditoría Superior de la Federación, y contratará sus servicios por cuenta del Banco de México. La contratación del auditor externo no podrá hacerse por periodos mayores de cinco años.

El auditor tendrá las más amplias facultades para examinar y dictaminar los estados financieros del Banco de México, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta, debiendo enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión copia de los dictámenes que presente a la Junta de Gobierno, y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física.

CUADRO 1



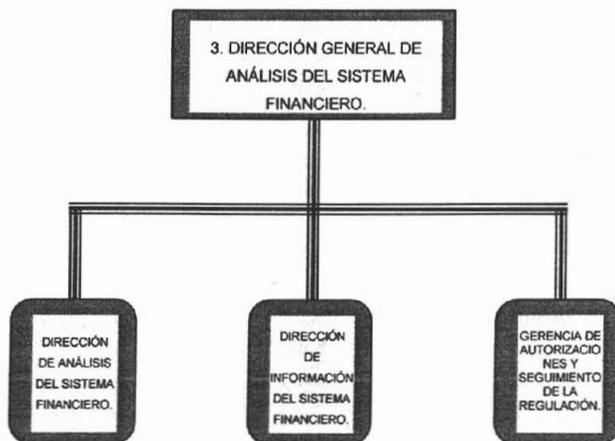
## CUADRO 2



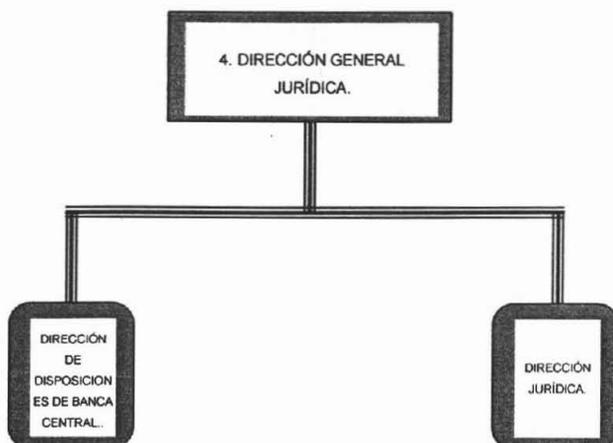
## CUADRO 3



## CUADRO 4



## CUADRO 5



## CUADRO 6



---

# **PROPUESTAS.**

---

## PROPUESTAS.

### 1.- REFORMA AL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA ESTABLECER QUE EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN SE DIVIDE, PARA SU EJERCICIO, EN LEGISLATIVO, EJECUTIVO, JUDICIAL Y LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS DEL ESTADO.

Durante el desarrollo de esta tesis ha quedado establecida la importancia que tiene el Banco de México para el país; importancia que se deriva de las funciones que tiene y ejerce el Banco de México como Banco Central que es.

También ha quedado establecido que las funciones y facultades que actualmente tiene el Banco de México son inherentes al Estado. Durante muchos años, estas funciones y facultades las ejerció el Estado a través de un Banco Central que formaba parte de la Administración Pública Paraestatal; pero, a partir de 1994, el Estado las ejerce a través de un Banco Central Autónomo, es decir, el Gobierno le ha delegado las mencionadas funciones y facultades a un Órgano Autónomo del Estado.

De hecho, la propia Exposición de Motivos de la reforma al artículo 28 Constitucional para dotar de autonomía al Banco de México reconoce esta delegación de funciones y facultades, al señalar que el otorgamiento de autonomía al Banco de México "Implica una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo al Banco Central con vistas a consolidar y mantener la estabilidad de precios." También se estableció, en esta tesis, que el ejercicio de dichas funciones y facultades resultan de interés del público, pues afectan, para bien o para mal, la vida de los gobernados.

La nueva naturaleza jurídica del Banco de México, provocó que éste dejara de formar parte de la Administración Pública Federal. De hecho, una de las principales razones para dotar de autonomía al Banco de México fue el separar la facultad de crear dinero de las necesidades de gasto que enfrenta el Gobierno, lo que necesariamente implica separar de la Administración Pública Federal al Banco de México. Dicho en otras palabras, esta nueva naturaleza jurídica del Banco de México implica que éste sea un Órgano Autónomo con funciones inherentes al Estado pero sin estar comprendido dentro de la Administración Pública Federal.

Los beneficios que la autonomía del Banco de México ha traído son evidentes, y han quedado ya establecidos en el desarrollo de esta tesis, principalmente en el

capítulo tercero; sin embargo, esta nueva naturaleza jurídica no sólo separó al Banco de México de la Administración Pública Federal, sino que también lo dejó fuera del Supremo Poder de la Federación, es decir, esta nueva naturaleza jurídica ha dejado una laguna, una vaguedad, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior encuentra su fundamento en lo siguiente:

A) El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...".

B) El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

Como se desprende del artículo 50 Constitucional, el Banco de México, como Órgano Autónomo que es, no forma parte del Poder Legislativo Federal.

C) El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"."; el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que: "La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos..."; y el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que: "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal."

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal."

Como se desprende de los citados artículos, el Banco de México, como Órgano Autónomo que es, ya no forma parte del Poder Ejecutivo Federal.

D) El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal...".

Como se puede apreciar, el Banco de México, como Órgano Autónomo que es, tampoco forma parte del Poder Judicial Federal.

En conclusión, del análisis de los artículos citados en los incisos A), B), C) Y D), se desprende claramente que el Banco de México no es parte del Supremo Poder de la Federación.

A partir de la conclusión anterior nos pueden surgir algunas dudas: ¿Acaso el Banco de México no es un Órgano Federal?, ¿Es entonces el Banco de México un Órgano Local y se encuentra ubicado dentro de la estructura orgánica local?, ¿Acaso el Banco de México es un Órgano Privado?, ¿Acaso el Banco de México no forma parte del Gobierno?, ¿El hecho de que el Banco de México sea un Órgano Autónomo implica que no sea parte del Supremo Poder de la Federación?.

Las respuestas a estas preguntas son obvias y se encuentran sustentadas en el desarrollo de esta tesis. De hecho, las propias preguntas resultan absurdas. La jurisdicción del Banco de México es a nivel Federal, ya que su actuar afecta la esfera jurídica de toda la Nación, y no sólo de algún estado federado, además, las facultades y funciones que tiene y ejerce el Banco de México son inherentes al Estado y le fueron delegadas por la Administración Pública Federal.

El Banco de México no es un Órgano Privado, ya que, como ha quedado apuntado en esta tesis, la iniciativa privada no participa actualmente en el Banco de México; además de que, conforme al artículo primero de su Ley, el Banco de México es una Persona de Derecho Público.

Para contestar la cuarta pregunta, debemos entender que es el Gobierno, "desde un punto de vista orgánico, (Gobierno) entraña el conjunto de autoridades del

Estado comprendiéndose entre ellas no sólo a las administrativas sino a las legislativas y judiciales formalmente consideradas... el citado concepto es el mismo poder público estatal, o sea, denota las tres funciones en que éste se manifiesta<sup>154</sup>, es decir, "Gobierno es el medio por el cual el Estado ejerce el Poder Público, a través de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Art. 49 Constitucional)".<sup>155</sup>

En conclusión, jurídicamente el Banco de México, como Órgano Autónomo que es, no forma parte del Gobierno, no forma parte del Supremo Poder de la Federación; sin embargo, este hecho no se debe a una actitud deliberada por parte de los legisladores, sino a una omisión.

La autonomía del Banco de México ha hecho evidente la modificación de la estructura del Estado, al crear dentro de él un nuevo Órgano Autónomo, y ha dado lugar a una importante reasignación de facultades que se separan de la división tradicional de poderes. Ello no significa el abandono del Principio de la División de Poderes, sino una actualización de éste.

Como es de todos conocido, el Principio de la División de Poderes que consagró el artículo 49 de nuestra Constitución actual, fue adoptado desde la Constitución de 1824, a partir de la Teoría de División de Poderes creada por Montesquieu en el siglo XVIII.

Dicha Teoría consiste principalmente en:

A) La limitación del Poder Público, mediante su división, es garantía de libertad individual.

B) La finalidad de la división de poderes es impedir el abuso del poder a través del mismo poder. Es decir, la Teoría de Montesquieu encuentra su principio en la frase siguiente "Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder refrene al poder."<sup>156</sup> Lo que comúnmente se denomina sistema de pesos y contrapesos.

C) Evitar la concentración de poder en manos de pocos centros dominantes.

D) Montesquieu indicó la existencia de tres poderes: el Legislativo, encargado de dictar las normas; el Ejecutivo, que implica la actividad propia del Estado; y el

<sup>154</sup> BURGOA ORIGEL, Ignacio. Op. Cit. Págs. 206-207.

<sup>155</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Pág. 113.

<sup>156</sup> MONTESQUIEU. El Espíritu de las Leyes. Traduc. Demetrio Castro Afán. ISTMO, Madrid. 2002. Pág. 245.

Judicial, encargado de la aplicación rigurosa y científica del derecho penal y del privado.

Ahora bien, hay que considerar dos puntos muy importantes al respecto de esta Teoría: primero, Montesquieu dedujo sus principios de una realidad histórica concreta suscitada en el siglo XVIII, es decir, dedujo su doctrina a partir de las realidades observadas, por lo que, la división clásica de los tres poderes, es una división enunciativa, descriptiva y acorde a las necesidades de su tiempo, más no es limitativa; y segundo, cuando Montesquieu elaboró su Teoría de División de Poderes, el concepto de Banca Central y de política monetaria y cambiaria aun estaban en formación. De hecho, el Banco de Inglaterra aun no obtenía el monopolio de emisión.

Con base en lo anterior, debemos señalar que el principal fundamento de la Teoría de División de Poderes de Montesquieu se encuentra en: el sistema de pesos y contrapeso, esto es "que el poder refrene al poder"; en la limitación del Poder Público, mediante su división, para garantizar la libertad individual; y en evitar la concentración de poder en manos de pocos centros dominantes.

Históricamente, la Teoría de División de Poderes de Montesquieu se ha adoptado en una forma tradicional, dividiendo el Poder Público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Actualmente, en pleno siglo XXI, la Teoría de Montesquieu sigue teniendo validez; sin embargo, este modelo clásico requiere experimentar una transformación acorde a las necesidades del mundo actual, es decir, debemos darle al Principio de División de Poderes una interpretación y una aplicación más adecuada a las necesidades de nuestro tiempo.

Por ello, es que en esta tesis se propone reformar el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que se establezca que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y los Órganos Autónomos del Estado que reconoce la propia Constitución; además de establecer los lineamientos generales aplicables a dichos Órganos. La propuesta aquí presentada, lejos de ir en contra del Principio de División de Poderes, lo confirma, refuerza y actualiza, y corrige la laguna que existe en la Constitución en torno a los Órganos Autónomos, a la cual previamente me referí.

Las razones para efectuar la reforma aquí presentada son:

1.- No existe ningún impedimento jurídico para efectuar la citada reforma; si acaso, puede existir alguna oposición de tipo ideológico o tradicionalista, pero, aun en este caso, dicha oposición carece de fundamento doctrinal.

2.- Jurídicamente el Banco de México existe y es un Órgano Autónomo, y, como ya antes lo apunté, los Órganos Autónomos no forman parte del Supremo Poder de la Federación y se encuentran dentro de una laguna jurídica.

3.- La reforma aquí presentada lejos de ir en contra del Principio de División de Poderes, lo confirma, refuerza y actualiza, ello en virtud de que:

A) El incremento de la intervención del Estado en la vida individual y social del hombre ha provocado que se concentre el Poder Público en pocos Órganos del Estado.

B) La realidad de nuestro tiempo ha producido la necesidad de nuevas funciones y facultades para satisfacer los requerimientos de nuestra sociedad, tales como la política monetaria y cambiaria.

C) La experiencia ha demostrado la necesidad de crear Órganos Autónomos Constitucionales que tengan y ejerciten esas nuevas funciones y facultades, y que no se encuentren comprendidos dentro de la estructura de los poderes clásicos, con el fin de distribuir esas funciones y facultades.

D) Como consecuencia de esas nuevas necesidades, el Banco de México Constitucionalmente se transformó en un Órgano Autónomo.

E) Este Órgano Autónomo ejerce funciones y facultades inherentes al Estado, funciones y facultades que no existían como tales cuando Montesquieu elaboró su Teoría de División de Poderes.

F) Una de las principales razones para convertir al Banco de México en un Órgano Autónomo fue precisamente el evitar concentraciones de poder en manos del Ejecutivo Federal, ya que, históricamente, cuando el Banco de México formó parte del Poder Ejecutivo Federal, éste último abusó de sus facultades y funciones, haciendo mal uso del crédito primario que el Banco Central le podía conceder, lo que provocó graves fenómenos inflacionarios.

G) La propia Exposición de Motivos de la reforma Constitucional para dotar autonomía al Banco de México revela que lo que se pretendía con esta

autonomía era crearle un contrapeso al Poder Ejecutivo. Dicha Exposición a la letra dice: "En este sentido, el Banco Central podría actuar como contrapeso de la Administración Pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias.", es decir, el otorgarle autonomía al Banco de México se debió a que se quiso frenar al poder con poder, es decir, frenar el poder que el Ejecutivo tenía sobre el Banco de México mediante el otorgamiento de poder al propio Banco de México. Lo anterior concuerda fehacientemente con el fundamento de la Teoría de División de Poderes elaborada por Montesquieu, es decir, con el sistema de pesos y contrapeso "que el poder refrene al poder".

H) La división tripartita que Montesquieu propuso en el siglo XVIII es enunciativa y descriptiva, más no es limitativa.

4.- El Banco de México debe formar parte del Gobierno en virtud de que:

A) El Poder Público es la actividad dinámica, el poder del cual esta investido el Estado para alcanzar sus diversos objetivos<sup>157</sup>.

B) "El Gobierno es el medio por el cual el Estado ejerce el Poder Público"<sup>158</sup>.

C) El Gobierno ejercita el Poder Público mediante múltiples actos de autoridad (también denominados actos de gobierno o de poder público).

D) Un acto de autoridad se caracteriza por su unilateralidad, su imperatividad y su coercitividad. "La unilateralidad implica que para la existencia del acto de autoridad es suficiente la voluntad del órgano estatal que lo emite o realiza, sin necesidad del consentimiento del particular o gobernado hacia quien el acto se dirija... la imperatividad otorga al acto de autoridad su carácter de acto de imperio en el que la voluntad del Estado, externada a través del órgano respectivo, se encuentra en una situación de hegemonía frente a la del particular o gobernado, cuya voluntad y conducta subordinada o supedita. La coercitividad consiste en la capacidad inherente a todo acto de autoridad para hacerse obedecer coactivamente por el sujeto a quien se dirija, incluso mediante la fuerza pública y las sanciones de diversa especie. El acto de autoridad es coercitivo y la conducta del gobernado coercible y expresa un acto de gobierno o de imperio propio del poder público del Estado"<sup>159</sup>.

<sup>157</sup> BURGOA ORIGEL, Ignacio. Op. Cit. Pág. 343.

<sup>158</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Pág. 113.

<sup>159</sup> BURGOA ORIGEL, Ignacio. Op. Cit. Págs. 16-17.

E) Con base en lo expuesto en el inciso anterior, y en los capítulos de esta tesis, podemos concluir que el Banco de México realiza actos de autoridad.

F) Como lo indica el Doctor de la Fuente, "cualquier institución del Estado que realice funciones de autoridad, estará dentro del Gobierno"<sup>160</sup>. Por lo tanto, el Banco de México al realizar actos de autoridad, debe formar parte del Gobierno.

G) El Banco de México es un Órgano Autónomo del Estado, a través del cual, el Estado ejerce el Poder Público en materia de política monetaria.

H) Si bien es cierto, que por las razones ya anteriormente expuestas, lo más correcto y recomendable es que el Banco de México no forme parte de la Administración Pública, también lo es que, ello no implica que el Banco de México no pueda formar parte del Gobierno, como un Órgano Autónomo del Estado, e independiente del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

I) En mi opinión, aun cuando jurídicamente el Banco de México no forma parte del Gobierno, en la práctica y de acuerdo a la doctrina, y en virtud de las funciones, facultades y actos que ejerce y desempeña, es parte del Gobierno, ejerce actos de gobierno, y lo que sucede es que existe una laguna jurídica en torno a los Órganos Autónomos del Estado.

5.- De realizarse la reforma aquí propuesta únicamente se estaría reconociendo a nivel Constitucional la realidad que ya existe y se supliría el vacío Constitucional antes mencionado.

6.- La propuesta aquí presentada no perjudicaría las facultades y funciones que el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial tienen actualmente, ni invadiría su competencia.

7.- Esta propuesta, tampoco afectaría la autonomía del Banco de México, pues si bien es cierto que al reconocerlo como parte del Gobierno, no tendría independencia respecto del Gobierno, si la tendría respecto al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ya que el marco constitucional y legal que regula la autonomía del Banco, no sería modificado en nada. Y, al fin de cuentas, cuando se le otorgó al Banco de México autonomía, fue para que tuviera independencia de la Administración Pública Federal, situación que permanecería vigente.

---

<sup>160</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Pág 113

Esta propuesta de reforma no sólo se refiere específicamente al Banco de México, sino a todos los Órganos Autónomos Constitucionales que existen y que puedan llegar a existir.

Aun cuando las funciones y materias que puedan atender los Órganos Autónomos Constitucionales son diversas, en general estos Órganos deben regirse por principios como el de inmediatez, esencialidad, dirección política, paridad de rango, autonomía, apoliticidad, inmunidad, responsabilidad y transparencia.

De acuerdo con la experiencia que se ha venido dando a nivel nacional e internacional, podemos decir que los Órganos Autónomos Constitucionales son o deben ser aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, es decir, son órganos de equilibrio Constitucional y político, y sus criterios de actuación preservan la organización y el funcionamiento Constitucional.

En México, nuestra Constitución reconoce como Órganos Autónomos al Instituto Federal Electoral, al Banco de México y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. No obstante lo anterior, como ya antes lo apunté, existe una laguna jurídica, en el sentido de que los Órganos Autónomos, caso concreto del Banco de México que es una institución del Estado y que ejerce funciones inherentes a él, no forman parte del Supremo Poder de la Federación, no forman parte del Gobierno.

De concretarse la propuesta aquí presentada, el texto del artículo 49 Constitucional quedaría de la siguiente forma:

***ARTÍCULO 49.- (Texto vigente).** El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.*

***ARTÍCULO 49.- (Texto reformado).** El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y los Órganos Autónomos que reconoce esta Constitución.*

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.*

*Los Órganos Autónomos del Estado gozarán de independencia en su funcionamiento y administración, por lo que contarán con autonomía presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. Además, dichos Órganos Autónomos ejercerán única y exclusivamente las funciones que expresamente le señale esta Constitución y sus Leyes Orgánicas.*

*Las Leyes Orgánicas de los Órganos Autónomos, no podrán concederles más facultades ni funciones que aquéllas estrictamente necesarias para el desempeño de las funciones y el cumplimiento de los objetivos que esta Constitución les encomienda.*

*Sus titulares serán elegidos en la forma en que dicte esta Constitución, o en su defecto sus Leyes Orgánicas, pero en todo caso, en la elección deberá de participar el Poder Legislativo.*

*Los titulares de los Órganos Autónomos podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. Además no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Órgano y aquéllos no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia.*

Como se puede apreciar, la reforma aquí propuesta, además de cubrir el vacío Constitucional que actualmente existe en torno de los Órganos Autónomos, establece los lineamientos generales que, como vimos en el capítulo tercero de esta tesis, se requieren para la autonomía, y los cuales, en términos generales, resultan aplicables a otros Órganos Autónomos y no sólo al Banco de México.

En conclusión, esta propuesta reconoce Constitucionalmente la realidad que ya existe, reconoce la existencia de un cuarto poder. Este reconocimiento no rompe con la Teoría de División de Poderes de Montesquieu, ya que sus principales fundamentos se están respetando, es decir, de realizarse la reforma aquí propuesta, se estaría

cumpliendo con el sistema de pesos y contrapeso, "que el poder refrene al poder"; se estaría limitando el Poder Público, mediante su división, para garantizar la libertad individual; y se estaría evitando la concentración de poder en manos de pocos centros dominantes.

Cabe señalar que, de realizarse la propuesta aquí presentada se fortalecería la autonomía del Banco de México.

Por último, debo señalar que, al no existir ningún impedimento jurídico ni doctrinal para efectuar la presente propuesta de reforma, considero que cualquier argumento que los legisladores puedan dar como oposición a la misma, obedece a una mala interpretación o al desconocimiento del Principio de División de Poderes, o bien, a intereses particulares.

## **2.- REFORMA AL ARTÍCULO 50 DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO Y ADICIÓN A LOS ARTÍCULOS 49 Y 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA SUJETAR AL BANCO DE MÉXICO Y A LOS DEMÁS ÓRGANOS AUTÓNOMOS A LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.**

Como lo establecí en el capítulo tercero de esta tesis, al hablar sobre Responsabilidad del Banco Central Autónomo, otorgarle autonomía al Banco Central implica "una transferencia de poder considerable y la delegación de importantes atribuciones por parte del Gobierno al Banco"<sup>161</sup>. Dicha delegación, como lo señalé en la propuesta anterior, es reconocida por la Exposición de Motivos de la reforma al artículo 28 Constitucional para dotar de autonomía al Banco de México.

De ahí la conveniencia de establecer mecanismos que permitan evaluar sus políticas y la forma en que el Banco Central desempeña las funciones que le han sido encomendadas. En el capítulo antes mencionado, se indicaron los mecanismos que generalmente se utilizan para realizar dicha evaluación; y, en los capítulos cuarto y quinto, se señalaron los mecanismos que al respecto el Banco de México tiene conforme a su Ley.

---

<sup>161</sup> VARIOS. Testimonios Sobre la Actuación de la Banca Central. Op. Cit. Pág. 29.

Como ya antes lo establecí, uno de esos mecanismos son las auditorías externas a las que está sujeto el Instituto Central Mexicano, las cuales, en términos generales, operan de la siguiente forma: el Secretario de Hacienda y Crédito Público solicitará a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión, le propondrá una terna de firmas de reconocido prestigio, entre las cuales designará al auditor externo del Banco de México con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, actualmente Auditoría Superior de la Federación, y contratará sus servicios por cuenta del Banco de México. La contratación del auditor externo no podrá hacerse por periodos mayores de cinco años.

El auditor tendrá las más amplias facultades para examinar y dictaminar los estados financieros del Banco de México, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta, debiendo enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión copia de los dictámenes que presente a la Junta de Gobierno, y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física.

Estas auditorías han resultado efectivas y han cumplido sus objetivos; sin embargo, considero que el hecho de contratar un auditor externo privado para realizar las auditorías al Banco de México, implica un gasto innecesario para éste, ya que, en México, tenemos una entidad Constitucional que realiza las mismas funciones que la Ley del Banco de México le encomienda al auditor externo privado.

Por ello, y conciente de que la autonomía no debe ser entendida como una falta de controles y de que una mala dirección y administración del Banco de México podría provocar trastornos económicos irreparables, considero que se debe establecer que el Banco de México y, en general, los Órganos Autónomos, estén sujetos a la Fiscalización Superior de la Federación.

Las razones para efectuar la reforma aquí presentada son:

1.- La entidad de Fiscalización Superior de la Federación ejerce las mismas facultades y funciones que el artículo 50 de la Ley del Banco de México le encomienda al auditor externo privado.

2.- El sistema de auditorías externas que prevé actualmente el artículo 50 de la Ley del Banco de México, implica un gasto innecesario para el Instituto Central Mexicano, ya que dichas auditorías las puede efectuar la entidad de Fiscalización

Superior de la Federación, por lo que la cantidad que se destina al pago de esas auditorías externas privadas, bien puede ser utilizada en otros rubros.

3.- La Fiscalización Superior de la Federación es una entidad especializada en materia de auditorías.

4.- No existe ningún argumento jurídico ni doctrinal que justifique que sea un auditor externo privado el que tenga que realizar las auditorías externas al Banco de México.

5.- No existe ningún argumento jurídico ni doctrinal que impida que sea la entidad de Fiscalización Superior de la Federación quien realice las auditorías externas al Banco de México.

Para materializar esta propuesta, es necesario que, a la reforma propuesta en el punto uno, adicionemos un último párrafo, de manera que el artículo 49 Constitucional quedaría como sigue:

*ARTÍCULO 49.- (Texto reformado). El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y los Órganos Autónomos que reconoce esta Constitución.*

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.*

*Los Órganos Autónomos del Estado gozarán de independencia en su funcionamiento y administración, por lo que contarán con autonomía presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. Además, dichos Órganos Autónomos ejercerán única y exclusivamente las funciones que expresamente le señale esta Constitución y sus Leyes Orgánicas.*

*Las Leyes Orgánicas de los Órganos Autónomos, no podrán concederles más facultades ni funciones que aquellas estrictamente necesarias para el desempeño de las funciones y el cumplimiento de los objetivos que esta Constitución les encomienda.*

*Sus titulares serán elegidos en la forma en que dicte esta Constitución, o en su defecto sus Leyes Orgánicas, pero en todo caso, en la elección deberán de participar tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo.*

*Los titulares de los Órganos Autónomos podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. Además no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Órgano y aquellos no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia.*

*(Se adiciona este párrafo) Dichos Órganos Autónomos estarán sujetos a la Fiscalización Superior de la Federación, en términos de lo previsto en el artículo 79 de esta Constitución.*

Además, conciente de que el Ejecutivo Federal debe de conocer sobre los resultados de las auditorías al Banco de México, debido a que el funcionamiento del Instituto Central Mexicano afecta de manera directa a la política económica del Gobierno Federal, y de que el Banco Central también debe de conocer de los resultados de esas auditorías, y con el fin de no alterar el mecanismo actualmente establecido en el artículo 50 de la Ley del Banco de México, es necesario que se adicione un párrafo segundo a la fracción segunda del artículo 79 Constitucional, de la manera siguiente:

**ARTÍCULO 79.- (Texto reformado)**.....

I.....

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los

comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

*(Se adiciona este párrafo) En el caso de las auditorías al Banco de México, la entidad de Fiscalización Superior de la Federación también deberá enviar al Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión y a la Junta de Gobierno del Banco de México copia del informe a que se refiere el párrafo anterior, y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco.*

*La entidad de Fiscalización Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.*

III.....

IV.....

.....  
.....  
.....  
.....

También se requiere que se reforme el artículo 50 de la Ley del Banco de México, para que se establezca que las auditorías externas al Banco de México las realizará la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, por lo que dicho artículo deberá quedar como sigue:

**ARTÍCULO 50.- (Texto vigente).** *El Secretario de Hacienda y Crédito Público solicitará a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión, le proponga una terna de firmas de reconocido prestigio, entre las cuales designará al auditor externo del Banco con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y contratará sus servicios por cuenta del Banco. La contratación del auditor externo no podrá hacerse por periodos mayores de cinco años.*

*El auditor tendrá las más amplias facultades para examinar y dictaminar los estados financieros del Banco, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta, debiendo enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión copia de los dictámenes que presente a la Junta de Gobierno, y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física.*

**ARTÍCULO 50.- (Texto reformado). El Banco de México estará sujeto a la Fiscalización Superior de la Federación, en términos de lo establecido en el artículo 79 Constitucional.**

La propuesta aquí presentada no suprime los mecanismos de evaluación que ya se encuentran establecidos en la Ley del Banco de México, sino que simplemente le evita al Banco de México un gasto innecesario.

Asimismo, esta propuesta, respeta los lineamientos generales que el artículo 50 de la Ley del Banco de México establece actualmente, ya que, aun cuando es la entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados quien realiza las auditorías, el Ejecutivo Federal y el Banco de México se mantienen informados respecto de los resultados que arrojen las citadas auditorías, por lo que, la reforma aquí presentada, no les priva, al Ejecutivo Federal y al Banco de México, del derecho que tienen actualmente de conocer sobre los mencionados resultados.

Además, la propuesta en cuestión incluye a nivel Constitucional la sujeción del Banco de México a la Fiscalización Superior de la Federación, y no sólo eso, sino que también sujeta a dicha Fiscalización a todos los Órganos Autónomos que existen y que lleguen a existir.

Cabe señalar que, la materialización de esta propuesta no pone en riesgo la autonomía del Banco de México, como se podría pensar, sino que, por el contrario, fortalece la transparencia de su gestión financiera y administrativa, lo cual, como ya previamente lo señalé en el desarrollo de esta tesis, es indispensable para la autonomía del Banco de México. Por último, debo señalar que, el mecanismo presentado, en esta propuesta, concuerda con los mecanismos de evaluación que se señalaron en el capítulo tercero.

### 3.- REFORMA AL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO Y AL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA ESTABLECER LA COMPARECENCIA OBLIGATORIA DEL GOBERNADOR DEL BANCO DE MÉXICO ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Otros de los mecanismos de evaluación que la Ley del Banco de México establece, es la posibilidad de que cualquiera de las Cámaras del Congreso cite al Gobernador del Banco de México para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la Institución Central Mexicana, así lo establece el artículo 52 de la mencionada Ley, el cual a la letra dice:

*ARTÍCULO 52.- (Texto vigente). Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la Institución.*

La forma en que esta redactado este artículo tiene un problema, que si bien a simple vista puede resultar intrascendental, en realidad refleja un grave problema. Dicho artículo utiliza la palabra “podrá” en vez de “deberá”, esta pequeña diferencia deja abierta la posibilidad de que el Congreso de la Unión cite o no al Gobernador del Banco de México y de que éste comparezca o no, ya que en el mencionado artículo tampoco se obliga al Gobernador a comparecer, por lo que sólo existe la posibilidad de que dicha comparecencia ocurra, a discreción de las Cámaras e incluso del propio Gobernador del Banco de México; lo que, dicho en otras palabras, se traduciría en la ineficacia del mecanismo de evaluación establecido en el artículo 52 de la Ley del Banco de México.

Por ello, propongo que se reforme el mencionado artículo, para que se establezca como obligación de las Cámaras del Congreso de la Unión citar al Gobernador del Banco de México para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la Institución y, a su vez, se establezca como obligación del Gobernador comparecer ante dicho Congreso, por lo que el artículo 52 de la Ley en cuestión deberá quedar como sigue:

*ARTÍCULO 52.- (Texto reformado). Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión deberá citar al Gobernador del Banco, una vez al año, para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la Institución.*

*Es obligación del Gobernador del Banco comparecer a rendir los informes a que se refiere el párrafo anterior.*

Las razones para efectuar la mencionada reforma son:

1.- Se establece como obligación de las Cámaras del Congreso de la Unión citar al Gobernador del Banco de México, una vez al año, para que rinda los informes correspondientes, evitando que dicha comparecencia sea una facultad potestativa de las Cámaras.

2.- Obliga al Gobernador del Banco de México a acudir ante el llamado del Congreso de la Unión.

3.- Garantiza la eficacia del mecanismo de evaluación previsto en el artículo 52 de la Ley del Banco de México.

4.- La comparecencia oral obligatoria permite que el Gobernador del Banco de México explique de manera más detallada las políticas y actividades de la Institución.

Además de la reforma antes mencionada, es necesario que se reforme el artículo 93 de la Constitución, de manera que se establezca a nivel Constitucional la obligación del Gobernador del Banco de México de comparecer ante el Congreso para rendir los informes respectivos. Por lo que, el artículo 93 Constitucional deberá quedar como sigue:

***ARTÍCULO 93.- (Texto vigente).** Los Secretarios de Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.*

*Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.*

*ARTÍCULO 93.- (Texto reformado). Los Secretarios de Despacho, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Gobernador del Banco de México, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos o actividades.*

*Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, al Gobernador del Banco de México, así como a los directores y administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.*

.....

Como se puede apreciar, con esta reforma a la Constitución no sólo se eleva a rango Constitucional la obligación del Gobernador del Banco de México de dar cuentas al Congreso sobre las políticas y actividades de la Institución, sino que, además, se prevé la posibilidad de que el Congreso cite al Gobernador cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio que pueda afectar las actividades, políticas y objetivos del Banco de México, para que el Gobernador del Instituto Central Mexicano proporcione información al respecto.

#### **4.- DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 21 Y 22, Y REFORMA A LOS ARTÍCULOS 23, 30, 43, 45, 46 Y 47 DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO PARA ENTREGARLE AL INSTITUTO CENTRAL MEXICANO LA EJECUCIÓN, LA DETERMINACIÓN Y EL MANEJO TOTAL DE LA POLÍTICA CAMBIARIA.**

Durante el desarrollo de esta tesis, en especial en el capítulo cuarto, se señaló el papel que tiene el Banco de México en torno a la política cambiaria, el cual, en términos generales, se da de la siguiente forma:

A) El Banco de México debe actuar en materia cambiaria de acuerdo a las directrices que determine la Comisión de Cambios.

B) La Comisión de Cambios esta integrada por tres miembros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por tres miembros del Banco de México.

C) La Comisión de Cambios es la encargada de tomar todo tipo de resoluciones en materia cambiaria.

D) Las resoluciones de la Comisión de Cambios se toman por mayoría de votos, siendo necesario en todo caso el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que, en última instancia, las decisiones definitivas en materia cambiaria competen al Gobierno Federal y no al Banco de México.

En conclusión, podemos decir que la Ley del Banco de México reserva la determinación de la política cambiaria al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y su instrumentación al Banco de México.

También ha quedado establecido que la Ley del Banco de México, así como el artículo 28 Constitucional, le conceden al Instituto Central Mexicano la responsabilidad total en la determinación y ejecución de la política monetaria.

Ambas políticas, monetaria y cambiaria, no son sino dos facetas del mismo fenómeno, mantienen una estrecha relación entre sí y requieren una determinación y ejecución perfectamente coordinada; un mal manejo de una puede provocar que el buen manejo de la otra no tenga los resultados deseados.

Por ello, propongo derogar los artículos 21 y 22 de la Ley del Banco de México, así como reformar los artículos 23, 30, 43, 45, 46 y 47 de la misma Ley, para que se le entregue al Banco de México la determinación, la ejecución y el manejo total de la política cambiaria.

Las razones para efectuar la reforma aquí propuesta son:

1.- La política monetaria y la política cambiaria no son sino dos facetas del mismo fenómeno, mantienen una estrecha relación entre sí y requieren una determinación y ejecución perfectamente coordinada. Dicha relación encuentra su fundamento en lo siguiente:

A) "Uno de los requisitos fundamentales para asegurar el sano desarrollo del Sistema Financiero, es lograr el abatimiento de la inflación. En este sentido, en una economía abierta al exterior como la mexicana, el precio de las

mercancías y, por tanto, la evolución de la inflación, no puede entenderse sin referencia al comportamiento del tipo de cambio.<sup>162</sup> En efecto, el tipo de cambio es un determinante fundamental de los precios de prácticamente todas las mercancías, ya que éstas son, por lo general, comerciables internacionalmente. Por otro lado, los precios de los servicios dependen de las expectativas de inflación, las cuales, a su vez, responden al comportamiento del tipo de cambio, entre otros factores.

La propia Exposición de Motivos de la Ley del Banco de México reconoce que "La política cambiaria es uno de los factores determinantes de la evolución del nivel de precios."

B) Uno de los factores o herramientas principales para determinar los resultados de la balanza de pagos es la política cambiaria, con ello influye en las variaciones de emisión, ya que la balanza de pagos es a su vez un factor que determina la emisión. Por ello, el Banco Central debe determinar la política cambiaria; de otra manera, las variaciones de emisión generadas por las operaciones de cambio limitarían la facultad del Banco de México para conducir la política monetaria.

C) "La mayor coordinación entre ambas políticas facilitará el cumplimiento del objetivo prioritario de Banxico..."<sup>163</sup> Coordinación que sólo se puede dar completamente si el Banco de México tiene la determinación y ejecución tanto de la política monetaria como de la política cambiaria.

D) "La efectividad de la política monetaria para abatir la inflación depende en forma importante de la política cambiaria y, en particular, de que el régimen cambiario vigente sea sostenible a largo plazo."<sup>164</sup>

2.- El que el Ejecutivo Federal mantenga la determinación de la política cambiaria no ha garantizado la estabilidad del tipo de cambio, y la historia del tipo de cambio peso-dólar así lo demuestra:

A) "En 1900 el tipo de cambio era de 2.06 viejos pesos por dólar. En 1998 era de 8 mil 500 viejos peso por dólar, lo cual implicó una devaluación de 412 mil 521.35%."<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Pág. 128.

<sup>163</sup> *Ibidem*. Pág. 129.

<sup>164</sup> *Ibidem*. Pág. 128.

<sup>165</sup> DAMM ARNAL, Arturo. Banco de México: Aulonomia Total y Definitiva = Garantia de Estabilidad. Revista ENTORNO, México, D.F., año 9, No 117, Mayo, 1998. Pág. 9.

B) Hoy en día el tipo de cambio, centavos más, centavos menos, es de 11.50 nuevos pesos, es decir, 11 mil 500 viejos pesos, lo cual implica una devaluación, en poco más de un siglo, de 558 mil 152.42%.

C) Las cifras señaladas en los incisos anteriores demuestran la poca eficacia del Poder Ejecutivo para manejar el tipo de cambio.

3.- Un mal manejo de la política cambiaria puede provocar que el buen manejo de la política monetaria no tenga los resultados deseados.

4.- Como ya lo establecí en el capítulo tercero de esta tesis, la extensión o alcance de la autonomía, con que cuenta el Banco de México, se mide en atención al grado de atribuciones y facultades con que cuenta el Instituto Central Mexicano para determinar y ejecutar las políticas monetaria y cambiaria, siendo más autónomo en la medida en que él determine y ejecute por sí sólo esas políticas, sin someterlo a la aprobación del Gobierno. Y por consiguiente, es menos autónomo en la medida en que el Gobierno influya o determine la política monetaria y/o cambiaria que el Banco de México ejecuta. Por lo que, de realizarse esta reforma, la autonomía del Banco de México sería total y definitiva.

5.- En la historia de los Bancos Centrales existe una correlación entre el grado de autonomía del Banco Central y el nivel de inflación.

De realizarse la reforma aquí propuesta, los artículos 21, 22, 23, 30, 43, 45, 46 y 47 de la Ley del Banco de México quedarían como sigue:

*ARTÍCULO 21.- (Texto vigente). El Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una Comisión de Cambios, que estará integrada por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro Subsecretario de dicha Dependencia que designe el Titular de ésta, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe. Los integrantes de la Comisión 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. Quien 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; sus sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros, siempre que tanto dicha Secretaría 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 citada Secretaría.*

*El Gobernador informará a la Junta de Gobierno sobre dichas resoluciones.*

*El secretario de la Junta de Gobierno y su suplente lo serán también de la Comisión de Cambios.*

**ARTÍCULO 21.- (Texto conforme a la propuesta). Se deroga.**

**ARTÍCULO 22.- (Texto vigente).** La Comisión estará facultada para:

- I. Autorizar la obtención de los créditos a que se refiere la fracción IX del artículo 7°;*
- II. Fijar criterios a los que deba sujetarse el Banco en el ejercicio de las facultades previstas en los artículos 32, 34 y 35, así como en el artículo 33 respecto de la banca de desarrollo, y*
- III. Señalar directrices respecto del manejo y la valuación de la reserva a que se refiere el artículo 18.*

**ARTÍCULO 22.- (Texto conforme a la propuesta). Se deroga.**

**ARTÍCULO 23.- (Texto vigente).** El Banco de México, para el cumplimiento de su objetivo prioritario, podrá compensar el aumento de la circulación de moneda o de sus obligaciones a la vista, resultante de las adquisiciones de divisas que efectúe atendiendo las directrices a que se refiere el artículo 21, mediante la colocación y, en su caso, emisión de valores a cargo del Gobierno Federal en términos de lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 12. Esta colocación por cuenta del citado Gobierno sólo podrá efectuarse en caso de que el monto de los valores a cargo del Gobierno Federal con que el Banco cuente en sus activos sea igual o menor que

*el monto de los depósitos referidos en la fracción I del artículo 9º y el Banco no disponga de otros valores de amplio mercado. Al realizarse la colocación, el Banco de México abonará el producto de ella a un depósito a su cargo sin intereses a favor del propio Gobierno. Los fondos depositados serán entregados al Gobierno al tiempo y por el monto equivalente de las enajenaciones netas de divisas que el Banco efectúe y que por sí mismas determinen disminución en la circulación de moneda o en el monto de las obligaciones a la vista de éste.*

**ARTÍCULO 23.- (Texto reformado).** *El Banco de México, para el cumplimiento de su objetivo prioritario, podrá compensar el aumento de la circulación de moneda o de sus obligaciones a la vista, resultante de las adquisiciones de divisas que efectúe atendiendo las directrices que, en materia cambiaria, determine la Junta de Gobierno, mediante la colocación y, en su caso, emisión de valores a cargo del Gobierno Federal en términos de lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 12. Esta colocación por cuenta del citado Gobierno sólo podrá efectuarse en caso de que el monto de los valores a cargo del Gobierno Federal con que el Banco cuente en sus activos sea igual o menor que el monto de los depósitos referidos en la fracción I del artículo 9º y el Banco no disponga de otros valores de amplio mercado. Al realizarse la colocación, el Banco de México abonará el producto de ella a un depósito a su cargo sin intereses a favor del propio Gobierno. Los fondos depositados serán entregados al Gobierno al tiempo y por el monto equivalente de las enajenaciones netas de divisas que el Banco efectúe y que por sí mismas determinen disminución en la circulación de moneda o en el monto de las obligaciones a la vista de éste.*

**ARTÍCULO 30.- (Texto vigente).** *Los representantes del Banco en las Juntas de Gobierno de las Comisiones Supervisoras del Sistema Financiero, estarán facultados para suspender hasta por cinco días hábiles la ejecución de las resoluciones de dichas Comisiones que puedan afectar la política monetaria. Dentro de ese plazo, el Banco deberá comunicar sus puntos de vista a la Junta de Gobierno respectiva para que ésta resuelva en definitiva.*

*Las resoluciones de las autoridades competentes sobre la adquisición de valores a cargo del Gobierno Federal o del Banco de México, por sociedades de inversión, deberán someterse a la aprobación del Banco Central, antes de proceder a su ejecución.*

**ARTÍCULO 30.- (Texto reformado).** Los representantes del Banco en las Juntas de Gobierno de las Comisiones Supervisoras del Sistema Financiero, estarán facultados para suspender hasta por cinco días hábiles la ejecución de las resoluciones de dichas Comisiones que puedan afectar las políticas monetaria o cambiaria. Dentro de ese plazo, el Banco deberá comunicar sus puntos de vista a la Junta de Gobierno respectiva para que ésta resuelva en definitiva.

Las resoluciones de las autoridades competentes sobre la adquisición de valores a cargo del Gobierno Federal o del Banco de México, por sociedades de inversión, deberán someterse a la aprobación del Banco Central, antes de proceder a su ejecución.

**ARTÍCULO 43.- (Texto vigente).** Son causa de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno:

I a VII.....

El Gobernador podrá ser removido también por no cumplir con los acuerdos de la Comisión de Cambios.

**ARTÍCULO 43.- (Texto conforme a la propuesta).** Son causa de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno:

I a VII.....

**Último párrafo.- Se deroga.**

**ARTÍCULO 45.- (Texto vigente).....**

.....

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.

.....

**ARTÍCULO 45.-***(Texto reformado)*.....

.....

*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 en las que se discutan modificaciones a la política monetaria o cambiaria, para lo cual serán previamente convocados, dándoles a conocer el orden del día correspondiente. Dichos funcionarios podrán convocar a reunión a la Junta de Gobierno y proponer asuntos a ser tratados en ella.*

.....

**ARTÍCULO 46.-** *(Texto vigente)*. La Junta de Gobierno tendrá las facultades siguientes:

*I a VII*.....

*VIII. Establecer las políticas y criterios conforme a los cuales se expidan las normas previstas en el Capítulo V, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Comisión de Cambios conforme al artículo 22;*

*IX o XX*.....

*XXI.- Resolver sobre otros asuntos que el Gobernador someta a su consideración.*

**ARTÍCULO 46.-** *(Texto reformado)*. La Junta de Gobierno tendrá las facultades siguientes:

*I a VII*.....

*VIII. Establecer las políticas y criterios conforme a los cuales se expidan las normas previstas en el Capítulo V; (Se suprime lo referente a la Comisión de Cambios)*

*IX a XX*.....

*XXI.- (Se agrega esta fracción) Autorizar la obtención de los créditos a que se refiere la fracción IX del artículo 7°.*

*XXII.- (Se agrega esta fracción) Señalar las directrices respecto del manejo y la valuación de la reserva a que se refiere el artículo 18.*

*XXIII.- (Se mueve sólo el numeral de esta fracción) Resolver sobre otros asuntos que el Gobernador someta a su consideración.*

**ARTÍCULO 47.- (Texto vigente).** *Corresponderá al Gobernador del Banco de México:*

*I.....*

*II. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Cambios;*

*III a XII.....*

**ARTÍCULO 47.- (Texto reformado).** *Corresponderá al Gobernador del Banco de México:*

*I.....*

*II. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno; (Se suprime lo referente a la Comisión de Cambios)*

*III a XII.....*

La reforma aquí propuesta facilitaría el cumplimiento del objetivo prioritario del Banco de México, objetivo que no se puede conseguir de manera definitiva mientras la determinación de la política cambiaria se encuentre fuera del ámbito de sus responsabilidades. Hoy en día, la política cambiaria es determinada por el Secretario de Hacienda, el cual forma parte del Ejecutivo. Mientras esto no cambie, es decir, mientras no se le entregue la responsabilidad de la determinación de la política cambiaria al Banco de México, éste no contará con uno de los elementos indispensables para alcanzar y mantener su objetivo prioritario y sus finalidades.

El que el Banco de México llegue a ser el responsable de la política cambiaria y monetaria no implica una excesiva concentración de poder en sus manos, sino la concentración correcta de un poder que o es total, o no será lo suficientemente eficaz.

La reforma aquí presentada, conciente de que la política cambiaria, al igual que la monetaria, tiene una estrecha relación con la política económica general del Gobierno, establece para la política cambiaria el mismo mecanismo establecido en la Ley del Banco de México para coordinar la política monetaria con la política económica general del Gobierno. Dicho mecanismo consiste, en términos generales, en permitir que representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participen en las Sesiones de la Junta de Gobierno con voz, pero sin voto.

De materializarse esta reforma, se fortalecería la autonomía del Banco de México, autonomía que aun no es total, y no lo será mientras el Instituto Central no tenga la determinación de la política cambiaria.

Hasta la fecha, el Gobierno Federal no ha dado ningún argumento sólido que justifique que deba ser él el responsable de la política cambiaria. La Exposición de Motivos de la Ley del Banco de México, señala que será el Gobierno Federal quien determine la política cambiaria, por que así se observa en el panorama internacional, pero no establece un argumento sólido que justifique esta decisión.

## **5.- REFORMA AL ARTÍCULO 36 DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO QUE ESTABLECE LA FACULTAD DEL INSTITUTO CENTRAL MEXICANO PARA REALIZAR VISITAS DE INSPECCIÓN A LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS.**

Como lo establecí en el capítulo cuarto, el Banco de México está facultado para expedir disposiciones de aplicación general para uno o varios tipos de intermediarios, con el propósito de regular la política monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público.

Para verificar la correcta aplicación de dichas disposiciones, el Banco de México cuenta con un mecanismo de vigilancia, previsto en el artículo 36 de su Ley. Dicho precepto, obliga a los intermediarios financieros a suministrarle al Banco de México la información que éste les requiera sobre sus operaciones, sobre los datos que permitan estimar su situación financiera y, en general, aquella información que le sea útil al Banco de México para promover el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo, la Ley del Banco de México no le permite a éste realizar labores de inspección. De hecho, el párrafo segundo del propio artículo 36 indica que serán las Comisiones Supervisoras del Sistema Financiero, a solicitud del Banco de México, quienes realicen las visitas de inspección a los intermediarios, con el objeto de revisar, verificar y evaluar la información presentada por los intermediarios al Banco de México.

Por ello, propongo reformar el artículo 36 de la Ley del Banco de México, para que sea éste quien realice de manera directa las visitas de inspección a los intermediarios financieros.

Las razones para efectuar la reforma aquí propuesta son:

1.- El Banco de México, como autoridad que es, debe contar, valga la redundancia, con todas las atribuciones de autoridad necesarias para garantizar el cumplimiento de su objetivo prioritario y sus finalidades, tales como la facultad para realizar visitas de inspección.

2.- Conforme al párrafo primero del artículo 36 de la Ley del Banco de México, es obligación de los intermediarios financieros suministrarle al Banco de México la información que éste les requiera sobre sus operaciones, sobre los datos que permitan estimar su situación financiera y, en general, aquella información que le sea útil al Banco para promover el adecuado cumplimiento de sus funciones. Por lo tanto, considero que es el Banco de México quien debe de realizar las visitas de inspección, y no las Comisiones Supervisoras, ya que el Banco de México conoce previamente la información que va a inspeccionar, por lo que, las visitas de inspección serían más rápidas y expeditas.

3.- Al ser el Banco de México quien emite las deposiciones cuyo cumplimiento se va a revisar, verificar y evaluar en las visitas de inspección, es el Instituto Central Mexicano el más capacitado para realizar dichas diligencias.

De materializarse la reforma aquí propuesta, el artículo 36 de la Ley del Banco de México quedaría como sigue:

*ARTÍCULO 36.- (Texto vigente). Los intermediarios financieros estarán obligados a suministrar al Banco de México la información que éste les requiera sobre sus operaciones incluso respecto de alguna o algunas de ellas en lo individual, los datos que permitan estimar su situación financiera*

y, en general, aquella que sea útil al Banco para proveer el adecuado cumplimiento de sus funciones.

*Las Comisiones Supervisoras del Sistema Financiero, a solicitud del Banco de México, realizarán visitas a los intermediarios, que tendrán por objeto revisar, verificar y evaluar la información que de conformidad con el párrafo anterior hayan presentado. En dichas visitas podrá participar personal del propio Banco.*

**ARTÍCULO 36.- (Texto reformado).** *Los intermediarios financieros estarán obligados a suministrar al Banco de México la información que éste les requiera sobre sus operaciones incluso respecto de alguna o algunas de ellas en lo individual, los datos que permitan estimar su situación financiera y, en general, aquella que sea útil al Banco para proveer el adecuado cumplimiento de sus funciones.*

*El Banco, precisando el lugar y la materia de la inspección, podrá ordenar por escrito visitas a los intermediarios financieros, incluyendo a sus sucursales, agencias o filiales financieras; a fin de revisar y verificar sus registros, sistemas, documentación y cualquier otro medio en que conste la información que resulte necesaria. Lo anterior, con el objeto de evaluar la información que le hayan presentado los intermediarios, de conformidad con el párrafo anterior, y el debido cumplimiento de las disposiciones emitidas por el propio Banco.*

*Las facultades de supervisión y vigilancia a que se refiere este artículo, se sujetarán a lo siguiente:*

*I. Las visitas serán ordenadas y se efectuarán a través de las unidades administrativas que determine el Reglamento Interior del Banco.*

*II. Las visitas se entenderán con el representante legal del intermediario visitado. Si al presentarse los visitadores al domicilio o lugar donde deba practicarse la diligencia no estuviere el representante legal, dejarán citatorio con la persona que se encuentre, para que el mencionado representante lo espere a hora determinada del día siguiente para recibir la orden de visita; si no lo hiciere, la visita se iniciará con la persona que se*

*encuentre en el lugar señalado, indicándose en el acta a que se refiere este artículo, nombre y cargo con que dicha persona se ostente.*

*III. Los visitadores facultados en la orden de visita respectiva deberán identificarse ante la persona con quien se entienda la visita, requiriéndola para que designe dos testigos; si no lo hiciere o los designados no aceptan servir como tales, corresponderá a cualquiera de los visitadores dicha designación, haciendo constar tal situación en el acta mencionada, sin que esta circunstancia invalide los resultados de la visita.*

*IV. Los intermediarios estarán obligados a permitir a los visitadores el acceso al lugar objeto de la visita, así como mantener a su disposición sus registros, sistemas, documentación y cualquier otro medio en que conste la información que acredite el cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones emitidas por el propio Banco, así como el sustento de la información proporcionada en términos del párrafo primero de este artículo.*

*V. De toda visita de inspección se levantará un acta en la que se harán constar de manera circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores, los que se podrán hacer constar en la misma acta inicial o en actas parciales o complementarias.*

*VII. Se podrán levantar actas parciales o complementarias, en las que se hagan constar hechos, omisiones o circunstancias, de las que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita. Una vez levantada el acta final, no se podrán levantar actas complementarias sin que exista una nueva orden de visita.*

*VII. A la conclusión del acta inicial, así como de cada una de las actas parciales o complementarias que, en su caso, se levanten, el intermediario contará con cinco días a partir del día siguiente a aquél en que se cierre el acta respectiva, para que por escrito que presente ante las unidades administrativas que determine el Reglamento Interior del Banco, formule observaciones, manifieste lo que a su derecho convenga y, en su caso exhiba los registros, sistemas y cualquier otro documento, a fin de que dichas pruebas y manifestaciones sean tomadas en cuenta al dictarse la resolución que proceda.*

*VIII. Al concluir la visita de que se trate se levantará un acta final, ante el representante legal del intermediario visitado. Si éste no se encontrare se dejará citatorio con la persona con quien se haya entendido la visita para que el mencionado representante lo espere a hora determinada del día siguiente para presenciar el cierre del acta; si no lo hiciera, la diligencia se desahogará ante la persona que se encuentre en el lugar y hora señalados.*

*IX. El acta final deberá firmarse por alguno de los visitadores, los testigos y la persona con quien se entendió la diligencia, dejándose copia del acta. Si la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos no comparecen a la firma del acta, se niegan a firmarla o la primera se rehúsa a recibir la copia respectiva, tal circunstancia se asentará en dicha acta, sin que esto afecte la validez y valor probatorio de la misma.*

*X. Las visitas deberán realizarse en días y horas hábiles. Son horas hábiles las comprendidas entre las nueve y las diecisiete horas.*

*XI. Las visitas de inspección se sujetarán, en todo lo no previsto por este artículo, a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación.*

*Contra los actos que se realicen en términos de este artículo, no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación.*

*Para la debida observancia de este artículo, la Junta de Gobierno del Banco de México aprobará el reglamento correspondiente, que será publicado en el Diario Oficial de la Federación.*

La propuesta aquí presentada, no sólo le otorga al Banco de México la facultad para realizar las visitas de inspección, sino que, además, establece los lineamientos a los cuales se sujetarán dichas visitas, lineamientos que se establecen en atención a lo previsto por el Código Fiscal de la Federación en torno a las visitas domiciliarias.

## 6.- REFORMA AL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO PARA ESTABLECER LA FACULTAD DEL INSTITUTO CENTRAL MEXICANO PARA ORDENAR LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES.

En el capítulo cuarto de esta tesis señalamos que, en congruencia con las atribuciones de autoridad que el Banco de México tiene, en virtud de que realiza actos de naturaleza jurídica que afectan la de los particulares e impone a éstos determinaciones que la Constitución le confiere al Banco de México, éste puede imponer sanciones que tengan como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas por la propia Ley del Banco de México y, de esta forma, proveer a los propósitos de regulación monetaria y cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien la protección de los intereses del público.

Por ello, el Banco de México está facultado para imponer multas a los intermediarios financieros (Artículos 27, 29 y 33 de la Ley del Banco de México), o bien, suspender parcial o totalmente las operaciones de éstos (Artículos 32 y 37 de la Ley del Banco de México).

Conforme al artículo 64 de la Ley del Banco de México, contra las resoluciones previstas en los artículos 27, 29 y 33 de la Ley en cuestión procede el Recurso de Reconsideración. Dicho recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada.

En beneficio de la seguridad jurídica, considero que es conveniente establecer expresamente la facultad del Banco de México para ordenar la reposición del procedimiento de imposición de sanciones, cuando durante éste se hubieren cometido violaciones que hayan vulnerado las garantías de debida defensa del recurrente. Para ello, es necesario reformar el artículo 64 de la Ley del Banco de México, para quedar como sigue:

### **ARTÍCULO 64.- (Texto vigente).** .....

*El recurso tendrá por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada. En el escrito de interposición se deberá señalar el nombre y domicilio del recurrente, la resolución impugnada y los agravios que se hagan valer, acompañándose con los elementos de prueba que se consideren*

*necesarios, así como con las constancias que acrediten la personalidad del promovente.*

.....  
**ARTÍCULO 64.- (Texto reformado).** .....

*El recurso tendrá por objeto revocar, modificar, confirmar la resolución reclamada u ordenar la reposición del procedimiento de imposición de sanción. En el escrito de interposición se deberá señalar el nombre y domicilio del recurrente, la resolución impugnada y los agravios que se hagan valer, acompañándose con los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como con las constancias que acrediten la personalidad del promovente.*

.....

La reforma aquí presentada fortalecería la seguridad jurídica que todo sistema requiere, ya que permitiría, al Banco de México, reponer el procedimiento de imposición de sanciones, cuando, al haber impuesto una multa, hubiere violado alguna garantía de debida defensa del recurrente. Además, esta reforma, provocaría un ambiente de certidumbre, transparencia y confianza en el Banco de México.

---

---

## **CONCLUSIONES.**

---

---

## CONCLUSIONES.

1.- En la mayoría de los países, el origen de la Banca Central se dio a partir de que un banco obtuvo el derecho exclusivo o principal de emisión y al efectuar las operaciones bancarias del Gobierno, por ello, dicho origen se remonta al año de 1694, con el surgimiento del Banco de Inglaterra, el cual fue el primer banco de emisión que se convirtió en Banco Central.

La Banca Central como hoy la conocemos, no es una institución surgida de un día para otro, sino que es el resultado de un largo proceso evolutivo que, hoy en día, se sigue desarrollando.

2.- La Banca Central es una rama de la banca completamente distinta, con funciones y operaciones diferentes a las de la banca comercial, la de inversión, la de industria, la de ahorro y la agrícola.

En términos generales, debemos definir al Banco Central como un Órgano Autónomo del Estado, sin ánimo de lucro, regulador del sistema financiero, cuyo objetivo principal es mantener la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, y que se caracteriza por la aplicación y, en su caso, elaboración de la política monetaria y cambiaria, para lo cual cuenta con funciones y facultades exclusivas y reservadas para este tipo de institución tales como:

A) Regular la circulación monetaria, por lo que se le concede totalmente el derecho de emitir billetes; además de ser el único que pone en circulación la moneda legal del país.

B) Ser banquero, agente y consejero del Gobierno.

C) Custodiar y administrar las reservas metálicas y de divisas de la Nación.

D) Conceder crédito, mediante redescuentos o anticipos sobre colateral, a las instituciones financieras; y ser prestamista de última instancia.

E) Regular el crédito de conformidad con las necesidades económicas y con la política monetaria general.

F) Operar con valores.

G) Regular los cambios.

- H) Regular la inversión.
- I) Operar con Organismos Internacionales, y
- J) Ser la Cámara de Compensación entre los bancos.

3.- La actividad bancaria en México, se inicia en 1864 con la fundación del Banco de Londres, México y Sudamérica, a partir de entonces se fundaron en el país varios bancos de emisión, los cuales no estaban sujetos a ninguna reglamentación.

El período de anarquía bancaria en México culminó en 1897, comenzando un período de homogeneización bancaria, iniciado con la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897.

4.- Desde 1864 y hasta 1917, el país se vio envuelto en amplios debates sobre si convenía un régimen de monopolio en la emisión de billetes o permitir la libre concurrencia de emisores. La Constitución de 1917 terminó con esa controversia, al consagrar en el artículo 28 Constitucional el monopolio en la acuñación de moneda y en la emisión de billetes por medio de un sólo Banco.

A partir de entonces, los obstáculos a los que se enfrentó el establecimiento del Banco Único cambiaron sustancialmente de postura, por lo que los debates versaron sobre la naturaleza, alcance y características que debía tener el Banco Único, además de que, en la realidad económica, no había recursos para su financiamiento y fundación.

5.- Teniendo como antecedente inmediato a la Comisión Monetaria S.A., y a consecuencia de un buen manejo de las finanzas públicas efectuado por Pani, el 1º de septiembre de 1925 se inauguró el Banco de México S.A., cuyo socio mayoritario era el Gobierno Federal.

6.- No fue sino hasta 1932, cuando por Ley se le quitaron al Banco de México sus atributos de banca comercial y se obligó a los bancos comerciales a asociarse al Instituto Central Mexicano, que el Banco de México se convirtió en un auténtico Banco Central en desarrollo.

7.- A consecuencia de la nacionalización de la banca en 1982, fue reformada en ese mismo año la Ley Orgánica del Banco de México, con lo que se transformó la naturaleza jurídica del Banco, cambiando de Sociedad Anónima a Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El 03 de febrero de

1983 se elevó a rango Constitucional el carácter de Organismo Público Descentralizado que tendría el Banco de México, ya que se reformó el artículo 28 de la Constitución.

**8.-** Como una medida para combatir la inflación y a fin de separar la facultad de crear dinero de las necesidades de gasto que enfrenta el Gobierno, se reformó el artículo 28 Constitucional y se creó la nueva Ley del Banco de México.

El 20 de agosto de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 28 Constitucional, conforme a la cual el Banco de México:

A) Es el encargado de las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.

B) Cambia de naturaleza jurídica, dejando de ser un Organismo Público Descentralizado, a cargo del Gobierno Federal, y transformándose en una nueva Persona de Derecho Público con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Este nuevo Órgano Autónomo, ejerce funciones inherentes al Estado, sin estar comprendido en la Administración Pública Federal.

C) Tiene como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

La autonomía con que se dota al Banco Central, le da independencia para fijar e implantar la política monetaria que estime conveniente para la consecución de su objetivo prioritario.

D) No puede ser obligado por ninguna autoridad para conceder financiamiento.

E) En los términos que dispongan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, la intermediación y los servicios financieros.

F) Es una autoridad que cuenta con las atribuciones necesarias para llevar a cabo, en el ámbito de su competencia, la regulación de la moneda, del crédito y los cambios, así como para ejercer las facultades necesarias para proveer la observancia de esas regulaciones.

G) Estará conducido por personas cuya designación corresponda al Presidente de la República con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, y que

desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en la representación del Banco de México y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del Banco de México podrán quedar sujetas a un juicio político conforme al artículo 110 de la Constitución.

El 23 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley del Banco de México, la cual:

A) Reitera la naturaleza jurídica del Banco de México.

B) Reitera el objetivo prioritario del Banco de México, por lo que éste, conforme a su Ley y a la Constitución, es el responsable único de la determinación y ejecución de la política monetaria, entendiendo a ésta como todas aquellas acciones y procedimientos realizados por el Banco de México, en su carácter de autoridad monetaria del país, para controlar la cantidad de dinero que circula en el país y regular la expansión del crédito, con el objeto de estabilizar los precios y evitar la inflación.

Para poder actuar como autoridad monetaria, la Ley del Banco de México le otorga a éste un conjunto de facultades y funciones, dentro de las cuales están las de: emisión de billetes y acuñación de moneda; emisión de bonos de regulación; emisión y/o colocación de valores a cargo del Gobierno Federal cuando el saldo a cargo de éste exceda del límite legal permitido; expedir disposiciones de aplicación general con propósitos de regulación monetaria; y resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco de México al Gobierno Federal.

C) Establece como finalidades del Banco de México:

a) Proveer a la economía del país de moneda nacional, para lo cual, la misma Ley establece como facultad privativa del Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, además, faculta al Instituto Central Mexicano para poner los billetes y las monedas metálicas en circulación, pero únicamente mediante las operaciones que la propia Ley del Banco de México le autoriza.

b) Promover el sano desarrollo del sistema financiero, por lo que el Banco de México tiene la función de regular la intermediación financiera y los

servicios financieros, para lo cual el Banco de México esta facultado para: expedir disposiciones de aplicación general con el propósito de regular el sano desarrollo del sistema financiero y proteger los intereses del público; supervisar la aplicación de dichas disposiciones mediante el requerimiento de la información necesaria a los intermediarios financieros o solicitándole a las Comisiones Supervisoras realicen inspecciones a los intermediarios; operar como acreedor de última instancia; otorgar financiamiento a las instituciones de crédito mediante créditos o adquisición de valores con el propósito de regulación monetaria; constituir depósitos en instituciones de crédito depositarias de valores; recibir depósitos de títulos o valores; recibir depósitos bancarios de dinero de las entidades financieras del país; e imponer sanciones a los intermediarios, que tengan por objeto preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la Ley del Banco de México, proveyendo a los propósitos de regulación monetaria y cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien la protección de los intereses del público.

c) Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago, para ello, el Banco de México tiene una doble función en la forma de operar dicho sistema: como participante directo, suministrando los billetes y monedas que se ponen en circulación, asegurando el circulante necesario en todo el país, interviniendo en el canje del circulante, asegurando su autenticidad, vigilando la evolución del sistema de pagos y estableciendo una infraestructura apropiada para dicho sistema; y como regulador, expidiendo disposiciones de aplicación general con el fin de propiciar y regular el buen funcionamiento del sistema de pagos.

D) Establece que el Banco de México tiene las funciones de: fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera; prestar servicios de Tesorería al Gobierno Federal; y actuar como agente financiero del Gobierno Federal

E) Establece que el Banco de México tiene la función de regular los cambios, esto es, la política cambiaria, entendiéndose a ésta como la determinación de los precios a los cuales está dispuesto a comprar y vender divisas el Banco Central, para lo cual, el Banco de México está facultado para expedir disposiciones de aplicación general con el propósito de regulación cambiaria. Sin embargo, el Banco de México, debe actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine la Comisión

de Cambios, la cual está integrada por tres miembros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tres miembros del Banco de México y cuyas resoluciones se toman por mayoría de votos, siendo necesario en todo caso el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la citada Secretaría, por lo que, en última instancia, las decisiones definitivas en materia cambiaria competen al Gobierno Federal y no al Banco de México

F) Establece que el Banco de México tiene la función de participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a Bancos Centrales.

G) Establece que el Banco de México tiene la función de operar con el Fondo Monetario Internacional, con otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen Bancos Centrales, con Bancos Centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia Financiera

H) Establece que el Banco de México tiene una reserva de activos internacionales, la cual tiene como objetivo coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre ingresos y egresos de divisas del país.

I) Define los lineamientos que rigen a la Junta de Gobierno y al Gobernador, tales como su integración, el nombramiento de sus miembros, la duración en su encargo, los requisitos para ser designado miembro, el procedimiento para determinar su remuneración, las causas y procedimiento de remoción de los miembros y las facultades de la Junta de Gobierno y del Gobernador.

J) Establece los informes que el Banco de México deberá rendir al Ejecutivo y al Congreso de la Unión, y la manera de rendirlos, ello con miras a evaluar la forma en que el Banco de México ha ejercido las atribuciones que le han sido delegadas.

K) Establece quiénes son los trabajadores de confianza del Banco de México y el régimen de responsabilidades aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco de México.

L) Establece los lineamientos que rigen el capital del Banco de México.

M) Establece que el Banco de México es una institución sin propósito de lucro.

N) Establece la obligación del Banco de México de publicar el balance general de fin de ejercicio y un estado de cuentas consolidado al día último de cada mes.

Ñ) Establece la sujeción del Banco de México a auditorías externas, con el fin de contribuir a la transparencia de su gestión administrativa y financiera.

O) Establece los medios de impugnación para las sanciones que el Banco de México puede imponer, así como el régimen de supletoriedad a la Ley del Banco de México.

9.- Bajo estos lineamientos, el Banco de México reafirma su consolidación como Banco Central, arraigándose a los principios fundamentales de la Banca Central.

10.- La autonomía con que cuenta el Banco de México, satisface los lineamientos que la doctrina internacional ha establecido para este tipo de instituciones autónomas, tales como:

A) Establecer como objetivo prioritario del Banco de México el procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, ello con miras a controlar la inflación;

B) La delegación al Banco de México de la facultad para determinar y ejecutar la política monetaria, y para ejecutar la política cambiaria;

C) La participación con voz, pero sin voto, de representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las sesiones de la Junta de Gobierno del Banco de México, para coordinar las políticas del Banco Central con la política económica general del Gobierno Federal;

D) El establecimiento de un procedimiento para nombrar a los miembros de la Junta de Gobierno, en donde interviene tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo;

E) El establecimiento de causas de remoción de los miembros de la Junta de Gobierno, ello con miras a preservar su inamovilidad;

F) La renovación parcial y escalonada de los miembros de la Junta de Gobierno y cuya duración, para el caso de los Subgobernadores, es mayor que la duración del cargo de Presidente de la República;

G) El establecimiento de requisitos técnicos, profesionales y de experiencia previa en el campo económico y financiero para poder ser miembro de la Junta de Gobierno;

H) La prohibición o limitación de ciertas operaciones del Banco Central, tales como el límite al financiamiento que el Banco de México le puede otorgar al Gobierno Federal y a las entidades financieras, la prohibición al Banco de México para otorgar garantías, adquirir o arrendar inmuebles que no requieran para el desempeño de sus funciones, o adquirir títulos representativos de capital de sociedades, salvo que se trate de empresas que le presten servicios necesarios o convenientes a la realización de sus funciones;

I) El establecimiento de un régimen de responsabilidades, aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco de México, a fin de sancionar los abusos o infracciones que puedan cometer en contra de la Ley del Banco de México;

J) El establecimiento de la obligación que tiene el Banco de México de publicar el balance general de fin de ejercicio y un estado de cuentas consolidado al día último de cada mes, así como la sujeción del Banco de México a auditorías externas, con el fin de contribuir a la transparencia de su gestión administrativa y financiera; y

K) El establecimiento de la obligación que tiene el Banco de México de rendir informes al Ejecutivo y al Congreso de la Unión, ello con miras a evaluar la forma en que el Banco de México ha ejercido las atribuciones que le han sido delegadas.

11.- El Banco de México, como Órgano Autónomo que es, no forma parte del Supremo Poder de la Federación, este hecho no se debe a una actitud deliberada por parte de los legisladores, sino a una omisión.

La autonomía del Banco de México ha hecho evidente la modificación de la estructura del Estado, al crear dentro de él un nuevo Órgano Autónomo, y ha dado lugar a una importante reasignación de facultades que se separan de la división tradicional de poderes. Ello no significa el abandono del Principio de la División de Poderes, sino una actualización de éste.

Por ello, es necesario reformar el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que se establezca que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y los

Órganos Autónomos del Estado que reconoce la propia Constitución; además de establecer los lineamientos generales aplicables a dichos Órganos.

Esta reforma, lejos de ir en contra del Principio de División de Poderes creado por Montesquieu y reconocido por nuestra Constitución, lo confirmaría, reforzaría y actualizaría, además, corregiría la laguna que existe en la Constitución en torno a los Órganos Autónomos y fortalecería la autonomía del Banco de México

**12.-** La situación económica del país requiere el establecimiento de medidas austeras, una de esas medidas es evitar que una persona, sociedad, institución, o cualquier otro ente realice gastos innecesarios, ya que esos recursos bien pueden ser utilizados para otros rubros. Es por ello que es necesario que las auditorías externas a que está sujeto el Banco de México las realice la entidad de Fiscalización Superior de la Federación y no un auditor externo privado, el cual cobra por sus servicios.

La entidad de Fiscalización Superior de la Federación es un ente perfectamente capaz y especializado para realizar tales diligencias. Por ello, es necesarios reformar los artículos 49 y 79 Constitucionales y 50 de la Ley del Banco de México, de la forma propuesta en esta tesis, de manera que se establezca que será la entidad de Fiscalización Superior de la Federación quien realice las auditorías externas al Banco de México.

De esta forma, no se suprime este mecanismo de evaluación, sino que simplemente se le evita al Banco de México un gasto innecesario. Además, se respetan los lineamientos generales que el artículo 50 de la Ley del Banco de México establece actualmente; y se incluye a nivel Constitucional la sujeción del Banco de México, así como de todos los Órganos Autónomos que existen y que lleguen a existir, a la Fiscalización Superior de la Federación. Ello no pone en riesgo la autonomía del Banco de México, sino por el contrario, fortalece la transparencia de su gestión financiera y administrativa, lo cual es indispensable para la autonomía del Banco de México.

**13.-** La forma en que esta redactado actualmente el artículo 52 de la Ley del Banco de México deja abierta la posibilidad de que el Congreso de la Unión cite o no al Gobernador del Banco de México, para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la Institución, y de que éste comparezca o no, por lo que sólo existe la posibilidad de que dicha comparecencia ocurra, a discreción de las Cámaras e incluso del propio Gobernador del Banco de México; lo que, dicho en otras palabras, se

traduciría en la ineficacia del mecanismo de evaluación establecido en el artículo 52 de la Ley del Banco de México.

Para garantizar la eficacia de dicho mecanismo, es necesario que se establezca como una obligación de las Cámaras del Congreso de la Unión citar al Gobernador del Banco de México para que rinda los informes correspondientes, además de establecer también como una obligación del Gobernador del Banco de México acudir ante el llamado del Congreso de la Unión. Por ello, es necesario reformar el artículo 52 de la Ley del Banco de México.

Esta comparecencia oral obligatoria permitiría que el Gobernador del Banco de México explicara de manera más detallada las políticas y actividades de la Institución.

Para reforzar este mecanismo, es necesario que se reforme el artículo 93 de la Constitución, de manera que se establezca a nivel Constitucional la obligación del Gobernador del Banco de México de comparecer ante el Congreso para rendir los informes respectivos.

14.- La política monetaria y la cambiaria son dos facetas del mismo fenómeno, mantienen una estrecha relación entre sí y requieren una determinación y ejecución perfectamente coordinada, lo cual facilitaría el cumplimiento del objetivo prioritario del Banco de México, objetivo que no se puede conseguir de manera definitiva mientras la determinación de la política cambiaria se encuentre fuera del ámbito de sus responsabilidades. Dicha coordinación sólo se puede dar completamente si el Instituto Central Mexicano tiene la determinación y ejecución tanto de la política monetaria como de la cambiaria.

Un mal manejo de una de las políticas (monetaria o cambiaria) puede provocar que el buen manejo de la otra no tenga los resultados deseados.

Mientras no se le entregue la responsabilidad de la determinación de la política cambiaria al Banco de México, éste no contará con uno de los elementos indispensables para alcanzar y mantener su objetivo prioritario y sus finalidades.

Por ello, es necesario derogar los artículos 21 y 22 de la Ley del Banco de México, así como reformar los artículos 23, 30, 43, 45, 46 y 47 de la misma Ley, para que se le entregue al Banco de México la determinación, la ejecución y el manejo total de la política cambiaria.

El que el Banco de México llegue a ser el responsable de la política cambiaria y monetaria no implica una excesiva concentración de poder en sus manos, sino la concentración correcta de un poder que o es total, o no será lo suficientemente eficaz.

Esta reforma fortalecería la autonomía del Banco de México, autonomía que aun no es total, y no lo será mientras el Instituto Central no tenga la determinación de la política cambiaria.

**15.-** El Banco de México, como autoridad que es, debe contar con todas las atribuciones de autoridad necesarias para garantizar el cumplimiento de su objetivo prioritario y sus finalidades, tales como la facultad para realizar visitas de inspección, en las cuales revisen, verifiquen y evalúen el cumplimiento de las disposiciones que el propio Banco de México emite.

Al ser el Banco de México quien emite las disposiciones cuyo cumplimiento se va a revisar, verificar y evaluar en las visitas de inspección, es el Instituto Central Mexicano el más capacitado para realizar dichas diligencias.

Por ello, es necesario reformar el artículo 36 de la Ley del Banco de México, para que sea éste quien realice de manera directa las visitas de inspección a los intermediarios financieros, estableciendo los lineamientos a los cuales se sujetarán dichas visitas.

**16.-** En beneficio de la seguridad jurídica, es conveniente establecer expresamente la facultad del Banco de México para ordenar la reposición del procedimiento de imposición de sanciones, cuando durante éste se hubieren cometido violaciones que hayan vulnerado las garantías de debida defensa del recurrente. Para ello, es necesario reformar el artículo 64 de la Ley del Banco de México; además, con esta reforma, se propiciaría un ambiente de certidumbre, transparencia y confianza en el Banco de México.

**17.-** No debemos olvidar que el Banco de México, al igual que la Banca Central, se encuentra en continuo desarrollo, por lo que las reformas propuestas en esta tesis no son sino el reflejo de la evolución que en los últimos años ha tenido, o requiere tener, el Instituto Central Mexicano, evolución que aun no concluye ni concluirá, y que, por el bien del país, no podemos ni debemos detener.

---

**BIBLIOGRAFÍA,  
HEMEROGRAFÍA Y  
LEGISLACIÓN.**

---

## BIBLIOGRAFÍA.

1. **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Derecho Bancario; Panorama del Sistema Financiero Mexicano. Porrúa, 4ª edición, México, 1991.
2. **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Legislación Bancaria. Porrúa, 2ª edición, México, 1989.
3. **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Nuevo Derecho Bancario; Panorama del Sistema Financiero Mexicano. Porrúa, 9ª edición, México, 2003.
4. **ARCE CANO, Gustavo.** Nueva Política Monetaria y Banco Central. Ediciones Botas, México, 1971.
5. **AUFRICHT, Hans.** Legislación Comparada de Banca Central. Centros de Estudios Hacendarios Latinoamericanos, México, 1964.
6. **BETETA, Mario Ramón.** Tres Aspectos del Desarrollo Económico de México; La Revolución Mexicana, Marco Institucional del Desarrollo Económico; El Banco Central, Instrumento del Desarrollo económico en México.; Las Inversiones Extranjeras, Factor Complementario del Financiamiento del Desarrollo. Publicaciones Especializadas, México, 1963.
7. **BORJA MARTÍNEZ, Francisco.** El Banco de México. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
8. **BORJA MARTÍNEZ, Francisco.** El Nuevo Sistema Financiero Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
9. **BORJA MARTÍNEZ, Francisco.** Orígenes del Banco Central en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas =UNAM=, México, 1979.
10. **BORJA MARTÍNEZ, Francisco.** Panorama del Derecho Mexicano. Macgraw-Hill, México, 1998.
11. **BURGOA ORIGEL, Ignacio.** Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Porrúa, 5ª edición, México, 1997.
12. **CARBALLO YÁNEZ, Erick.** Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. Porrúa, 5ª edición, México, 2000.

13. **CÁRDENAS GARCÍA, Jaime F.** Una Constitución para la Democracia. UNAM, México, 1996.
14. **COERS HERMAN, Max.** El Banco Central Latinoamericano; una "utopía" en busca de su realización. Centros de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1972.
15. **DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús.** Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Porrúa, 3ª edición, México, 2000.
16. **DÍAZ MATA, Alfredo.** Sistemas Financieros Mexicano e Internacional en Internet. SICCO, México, 1999.
17. **GIL VALDIVIA, Gerardo.** Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México. UNAM, México, 1986.
18. **GONZÁLEZ GUZMÁN, Víctor Manuel.** Obra Jurídica Mexicana; Evolución Histórica del Derecho Bancario Mexicano. Procuraduría General de la República, México, 1985.
19. **GUZMÁN HOLGUÍN, Rogelio.** Derecho Bancario y Operaciones de Crédito. Porrúa, México, 2002.
20. **IGARTÚA ARAIZA, Octavio.** Introducción al Estudio del Derecho Bursátil Mexicano. Porrúa, 2ª edición, México, 1998.
21. **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.** 110 Años de Banca en México, Primer Centenario del Banco de Londres y México S.A., Institución de Depósito, Fiduciaria y de Ahorro, 1864-1964, Primer Centenario de la Banca de Depósito en México. UNAM, México 1964.
22. **M.H. DE KOCK.** Banca Central. Fondo de Cultura Económica, 3ª edición, México, 1970.
23. **MANERO, Antonio.** El Banco de México; sus Orígenes y Fundación. Mayans Impresor, Nueva York =EUA=, 1992.
24. **MAPIC BAZAN.** Autonomía y Descentralización de los Servicios Públicos. Universidad Autónoma de Tlaxcala = Sistema de Investigación Ignacio Zaragoza =, México, 2002.

25. **MÉXICO, UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.** Autonomía del Banco de México y Perspectivas de la Intermediación Financiera. UNAM, México, 1994.
26. **MONTESQUIEU.** El Espíritu de las Leyes. Traduc. Demetrio Castro Alfin. ISTMO, Madrid, 2002.
27. **MUÑOZ, Luis.** Derecho Bancario. Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2001.
28. **RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín.** Derecho Bancario. Porrúa, 23ª edición, Tomo I, México, 1998.
29. **RUIZ TORRES, Humberto.** Elementos del Derecho Bancario. Macgraw-Hill, México, 1997.
30. **TAMAGNA, Frank.** La Banca Central en América Latina. Centros de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1963.
31. **TENA RAMÍREZ, Felipe.** Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, 35ª edición, México, 2003.
32. **TENA RAMÍREZ, Felipe.** Leyes Fundamentales de México 1808-2002. Porrúa, 13ª edición, México, 2002.
33. **TURRENT DÍAZ, Eduardo.** Historia del Banco de México. Banco de México, México, 1982.
34. **VALERA JUÁREZ, Carlos.** Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano. Trillas, México, 2003.
35. **VIARIOS.** Diccionario-Enciclopedia Economía Planeta. Planeta, Vol. 8, Barcelona, 1980.
36. **VIARIOS.** Testimonios Sobre la Actuación de la Banca Central. Centros de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1993.
37. **VILASECA MARCET, José María.** La Banca Central y el Estado. Bosch, Barcelona = España, 1947.
38. **WITKER, Jorge.** Introducción al Derecho Económico. Macgraw-Hill, 4ª edición, México, 1999.

## HEMEROGRAFÍA.

1. **BORJA MARTÍNEZ, Francisco.** El nuevo Régimen del Banco de México. Revista COMERCIO EXTERIOR, México, D.F., vol. 45, No. 1, Enero, 1995.
2. **CALDERÓN HINOJOSA, Felipe.** Hacia una Real Autonomía del Banco de México. Revista QUÓRUM, México, D.F., año II, No. 16, Julio, 1993.
3. **CRÓNICA LEGISLATIVA.** Autonomía al Banco de México. Revista CRÓNICA LEGISLATIVA, México, D.F., año II, No. 9, Junio-Julio, 1993.
4. **DAMM ARNAL, Arturo.** Banco de México: Autonomía Total y Definitiva = Garantía de Estabilidad. Revista ENTORNO, México, D.F., año 9, No. 117, Mayo, 1998.
5. **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.** 20 de agosto de 1993.
6. **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.** 23 de diciembre de 1993
7. **INICIATIVA PRESENTADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL PARA REFORMAR LOS ARTÍCULOS 23, 73 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** 28 de mayo de 1993.
8. **MANCERA, Miguel.** La Autonomía del Banco de México. Revista EXAMEN, México, D.F., año 6, No. 66, Noviembre, 1994.

## LEGISLACIÓN.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. LEY DEL BANCO DE MÉXICO ( 1º DE ABRIL DE 1994)
3. LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.
4. LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES.
5. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
6. LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL (1947).

7. LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL (1966).
8. LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL (1970).
9. REGLAMENTO INTERIOR DEL BANCO DE MÉXICO.