



**UNIVERSIDAD LATINA, S.C.**

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

FACULTAD DE DERECHO

“PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL  
DE LA FEDERACIÓN DE LAS DISPOSICIONES  
QUE EMITE EL BANCO DE MÉXICO,  
PARA QUE EXISTA SU DEBIDA APLICACIÓN  
Y SEAN DE OBSERVANCIA GENERAL”

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
NADIA MARTÍNEZ RUÍZ

ASESOR:

LIC. FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ RODRÍGUEZ



MÉXICO, D.F.

2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Recta visión o recto entendimiento- sabiduría.  
Recto pensamiento- sabiduría.  
Recta palabra- moral.  
Recta acción- moral.  
Recto modo de subsistencia- moral.  
Recto esfuerzo- meditación.  
Recta atención- meditación.  
Recta concentración- meditación.*

### **DEDICO LA PRESENTE:**

A la fe tan inmensa que me ha hecho creer en **Dios Padre**, en mi hermano **Jesús** que me ha brindado ese amor y cariño inmenso, ya que en cada momento difícil de mi existencia, me ha convertido en una mujer fuerte ante todo tipo de situaciones, gracias Jesús mío, Te Amo con toda mi fe, mi espíritu y mi verdad.

A mi padre, **Guillermo Martínez Bautista**, que ya no esta en esta dimensión, pero que me inculco los valores mas hermosos de lo que soy, y a quien le agradezco cada alegría que me hizo sentir como niña, como adolescente; en esos momentos y a las remembranzas tan bellas que recuerdo en mis presentes días, que me encantaría Papa estuvieras conmigo en este y otros momentos como los que te comente cuando estabas enfermito, prometo ser una mujer digna de pisar este planeta, Te amo y te extraño, espero reunirnos algún día como familia, sin que medie ya dolor ni sufrimiento, Dios te bendiga en un lugar donde mereces estar, y gracia papi por haber permitido disfrutar la dicha de ser tu hija.

A mi señora Madre, la Grandiosa Señora **Carlota Ruiz Galicia**, personaje de gran vital importancia en mi vida, a quien le dedicare todos mis logros, a quien cuidare el tiempo que dios me preste licencia de vida, a quien pediré perdón por todas las angustias, tristezas y desventuras que le ocasione en mi comportamiento, perdóname Mami, Te amo en verdad eres lo mas sagrado que tengo en este mundo, sabes que te agradezco infinitamente tu apoyo incondicional y tienes el mió, somos una gran fuerza que en conjunto ha librado adversidades y así seguirá dicha fuerza, con mayor ímpetu y sagacidad, venceremos en verdad lo haremos Mama.

A mi pequeña pesadillita, y regalo máspreciado que dios padre me pudo haber dado, **Guillermo Gail Martínez Ruiz, MI HIJO, Memito** eres todo para tu madre, has sido aliento para que siga adelante ante cualquier adversidad, me has dado una dicha inmensa de sentir lo sublime que es ser madre, al verte tu carita de felicidad, al verte sonreír, al escucharte hablar, así como a la angustia asfixiante que siento cuando estas enfermito, cuando no puedo resolver problemas que te afecten por causas ajenas a mi, cuando te portas mal y tengo que castigarte, cuando eres necio y terco; a ser dura cuando debo de serlo, sabes que eres el pilar de mi vida y por quien daría la misma sin dudarlo, **Te amo hijo**, tienes el apoyo de Momi en cualquier momento y situación de tu vida, disculpa si no estoy el tiempo suficiente o sientas que no te escuche, luchare día a día porque seas un hombre bueno, responsable, humilde, honesto, noble, respetuoso y exitoso tanto personal, espiritual y profesionalmente.

A mi hermana **Nallely C. Martínez Ruiz**, parte de vital importancia, aunque hemos jugado el papel de hermanas de manera difícil, pero con un cariño infinito, te deseo lo mejor hermana y te quiero y mucho.

A mi maravilloso Prof Licenciado **Francisco Javier Jiménez Rodríguez**, una persona increíble, noble y sencilla, a quien respeto profundamente y admiro, como persona y como profesional del Derecho, deseándole lo mejor en todos los aspectos de su vida, y brindándole mi amistad y apoyo infinito, gracias Lic. sabe que lo aprecio y mucho.

A mis grandes amigos titulares de IC Abogados S.C, Licenciados **Horacio Cuevas Ojeda y Juan Carlos Salazar y Sánchez**, personas de quien he aprendido mucho, incursionándome en las materias del Derecho Administrativo y Fiscal áreas del Derecho de las cuales me he enamorado profesionalmente, y que me han inculcado principios y valores de responsabilidad, dedicación y excelencia en mi trabajo. A mi gran compañero y amigo **Alberto Rivas Mendoza** integrante de esta firma quien fue sostén en momentos difíciles, brindándome su apoyo sin que importara día y hora, y al que le agradezco infinitamente sus consejos, en verdad "Me parece un sueño astral" eres una parte importantísima en el sendero de mi vida.. Gracias..

A mi amiga hermosísima y hermana **Alma Iris Rodríguez Mejía**, quien ha sido un angelito que dios me envió para brindar lucidez en mis desdichas, quien me ha demostrado su amistad incondicional en buenos y malos momentos; y a quien no me cansare de decirle cuanto la quiero, a quien admiro y respeto profundamente, te quiero mucho amiga y lo sabes, te mereces toda la felicidad, dios te bendiga. Gracias por todo;

A mis primos Isidro, Miguel a mi Madrina Adela la Familia Rueda Rodríguez, una familia muy pequeña, pero muy muy unida, y quien adoro y quiero profundamente.

A la **Familia Ruiz Galicia**, a quienes quiero y respeto mucho, a mi abuelita Concha en especial, pilar de nuestra familia; a mis tías Vicky, Tere, Mary, Nancy, a mis tíos Goyo, José, Joel, Clemente a mis primos Pepe, Beto, Marelyn, Adair, Carlos, Diego, Diana, Axel, a las esposas de mis primos y a sus hermosas bebas que trajeron bendición y luz a sus papis y a toda la familia.

A la familia SÁNCHEZ CORDOBA en especial a **Alfonso Sánchez Córdoba**, quien llevo a brindar estabilidad, tranquilidad y paz a mi vida, trayendo de nuevo esa lucecita de esperanza y fe de creer de nuevo en ese sentimiento universal. Gracias MI VIDA, Dios bendiga a tus papas, a tus hermanas Rocío y Gaby a tu hermano Enrique y en particular a tus hermosas sobrinitas Natalia y Renata.

A mis entrañables amigos Carsten Ley, Valeria Ortiz Rubio, Jesús Abel Perea Marín, Iván Delgado Villegas, David Ortega Morando, Maria Isabel Villarruel Márquez, Carlos Israel Peón Rivero, Adán Rodríguez Romo, Laura Flores Lozano, Graciela Méndez.

A esta Honorable Institución educativa, que me dejo en facto vivencias hermosas que jamás olvidare, y en el conocimiento del Derecho a mis Profesores, gracias por su paciencia y dedicación en la labor tan noble como lo es la docencia, recordando con cariño a el Maestro Berumen, a la Lic. Saavedra, a mi querido Lic.

*Francisco Jiménez, a el Lic. Arreguin, a el Lic. Zaldivar, la divina Lic. Rosario, a el Lic Cuen, Lic. Pacheco, Lic. Marco Antonio Elizalde, y una disculpa de aquellos que no enuncie a todos Ustedes les extiendo mi más profundo respeto e infinita admiración.*

*A la Lic. Karla Padilla por su apoyo infinito en este proyecto que lo acaricio con mayor proximidad. Gracias Karla.*

**A TODAS Y CADA UNA DE ESTAS PERSONAS MARAVILLOSAS, QUE HAN  
ABORDADO A ESTE TREN MARAVILLOSO Y QUE HAY APORTADO  
EXPERIENCIAS Y VALORES INVALUABLES A MI VIDA DIOS LOS BENDIGA Y  
GRACIAS POR HACER DE MI PERSONA LO QUE SOY Y LO QUE SERE....**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
--------------------	---

### **CAPITULO I** **Historia de la banca**

1.1	Época Antigua .....	5
1.2	La Banca en la época medieval .....	12
1.2.1	Francia .....	13
1.2.2	Alemania .....	14
1.3	Antecedentes de la Banca en México .....	15
1.3.1	Época Colonial .....	15
1.3.2	La Independencia .....	17
1.4	La Banca en México de 1980 a la época actual .....	20
1.5	La Banca en la época actual .....	30
1.5.1	La Banca en la Gran Bretaña .....	31
1.5.2	La Banca en Estados Unidos .....	32
1.5.3	La Banca en Europa Central .....	34
1.5.4	La Banca en Suiza .....	34
1.5.5	La Banca en Japón .....	35
1.5.6	La Banca en España .....	36
1.5.7	La Banca en Italia .....	37
1.5.8	La Banca en Latinoamérica .....	37
1.5.9	La Banca en los países en vías de desarrollo .....	38
1.6	Banca Internacional .....	39

### **CAPITULO II** **Conceptos generales**

2.1	Concepto de Derecho Financiero .....	41
2.2	El Derecho Financiero como norma de Derecho Público .....	43
2.3	Derecho Financiero como Norma de Derecho Público .....	45
2.4	Autonomía de Derecho Financiero .....	46
2.5	Fuentes de Derecho Financiero .....	47
2.6	Fuentes primarias y supletorias en la legislación bancaria .....	51
2.7	Concepto de Banca Central .....	62
2.8	Autonomía de las Bancas Centrales .....	65
2.9	Funciones del Banco Central .....	69
3	Naturaleza Jurídica .....	71
3.1	Autonomía de Banco de México .....	74
3.2	Finalidades de Banco de México .....	78
3.3	Funciones de Banco de México .....	82
3.4	La Banca Múltiple .....	93
3.4.1	Marco jurídico de las Instituciones de Banca Múltiple .....	94
3.5	Operaciones de las Instituciones de Crédito .....	95

## **CAPÍTULO III**

### **Las Disposiciones Administrativas de Banco de México.**

3.1	Concepto de disposición .....	101
3.2	Concepto y clases de circular.....	103
3.3	Diferencia entre reglamento, decreto y circular .....	105
3.4	Principios que rigen las circulares .....	107
3.5	Clases de circulares .....	109
3.6	Circulares emitidas por Banco de México .....	112
3.7	Sujetos de aplicación de las circulares emitidas por Banco de México .....	114
3.8	Direcciones dependientes de Banco de México con facultades de expedir disposiciones .....	117
3.9	Fundamentación y motivación de las circulares emitidas por Banco de México .....	121
3.10	Finalidad de las circulares que emite Banco de México .....	126
3.11	Forma de una circular emitida por Banco de México .....	126
3.12	La circular administrativa como norma integrante del sistema jurídico .....	128

## **CAPÍTULO IV**

4.1	Estudio relacionado a las leyes marco, prácticas parareglamentarias y las circulares .....	132
4.2	Leyes Marco.....	132
4.3	Las prácticas parareglamentarias .....	136
4.4	Su fundamentación .....	137
4.5	La necesidad de una regulación jurídica .....	140
4.6	Inexistencia legislativa en el régimen jurídico de Banco de México que enuncie la publicidad de las disposiciones que emite .....	142
4.7	Publicidad de las disposiciones que emite Banco de México y medios de difusión .....	149
4.8	Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a las circulares .....	155
	Propuesta .....	159
	Conclusiones.....	167
	Bibliografía .....	173

## INTRODUCCIÓN

El servicio de la banca y crédito, prestado por las Bancas Comerciales ha tenido un importante desarrollo en nuestro país a través de distintas épocas. México cuenta en la actualidad no solo con los servicios tradicionales en los rubros de captación de recursos (Depósitos bancarios), o el otorgamiento de financiamientos (Crédito) ya que ha ido a la vanguardia en operaciones financieras, las cuales son efectuadas por Bancas Nacionales de Desarrollo, Financieras Rurales, las Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, Intermediarios Bursátiles así como otros Intermediarios Financieros, creando una gama de servicios financieros los cuales pueden ser contratados por los futuros usuarios de servicios financieros.

Existen autoridades financieras encargadas de que exista una debida conducción tanto en la organización, constitución, integración, funcionamiento y operación de las operaciones financieras practicadas por citadas Instituciones financieras.

Banco de México emite disposiciones en la regulación de las operaciones que son realizadas por dichas entidades ejecutando el carácter de obligatoriedad a los organismos financieros a efecto de que cumplan el contenido de dichas disposiciones.

Las disposiciones que emite Banco de México, son aplicadas a través de circulares denominadas circulares telefax, las cuales son remitidas únicamente a las Instituciones de Crédito, por medios electrónicos, telex o fax, dichas circulares al regular el servicio financiero prestado por las Instituciones de Crédito le son aplicadas a los usuarios de la banca sin que le sean remitidas para tener conocimiento de su contenido ya que al contratar dicho servicio tienen pleno interés jurídico, provocando incertidumbre jurídica a los usuarios de la banca y consideramos de cierta manera “no es legal la aplicación y ejecución de la misma a los usuarios”, ya que una circular en su propia naturaleza jurídica posee dicho carácter, al considerarse como un acto jurídico



de naturaleza administrativa, a lo cual Acosta Romero lo refiere como al conjunto de disposiciones de carácter interno, dirigidas por los órganos superiores hacia los inferiores para especificar la interpretación de normas, de acuerdos, de decisiones o de procedimientos. La circular administrativa no ha sido completamente precisada por la doctrina, ya que su contenido es muy variable y en la práctica administrativa contiene decisiones, interpretaciones, normas generales de apreciación, procedimiento interno y a veces constituye un verdadero reglamento de la ley, en cuyo caso desde el punto de vista sustancial la naturaleza de las circulares sería reglamentaria.

De ahí que se presenta un problema permanente ya que en virtud de que el usuario desconoce totalmente que circular fue aplicada, cuándo entre en vigor ya que no se realiza una publicación completa de la misma, ¿cuál es el contenido de dicha circular?; desatándose como primer aspecto un desconocimiento total de la circular, segundo, creando incertidumbre jurídica, y un tercer aspecto, determinar ¿cuáles son las consecuencias que acarrea el que se me haya aplicado dicha circular?.

La problemática de nuestro trabajo de investigación, radica en que dichas circulares no son publicadas en el Diario Oficial de la Federación, ya que para efectos de aplicación de dichas circulares, es de importancia total que las mismas sean publicadas, con el pleno objetivo de obedecer lo establecido en el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo tomando en cuenta la circular como acto administrativo que señala “los actos administrativos de carácter general, tales como decretos, acuerdos, circulares y cualesquiera otros de la misma naturaleza, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, para que produzcan efectos jurídicos, y los de carácter individual deberán publicarse en dicho órgano informativo cuando así lo establezcan las leyes, así como lo referido por el artículo 3 del Código Civil Federal Primer párrafo aunque se trata de una disposición de carácter civil el cual señala que “Las leyes, reglamentos, **circulares** o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. Es importante referir que si existe una publicación en dicho órgano pero solo de los siguientes apartados:

Las Disposiciones que se publican en el Diario Oficial de la Federación son las siguientes: Costo de Captación de pasivos a plazos denominados en dólares de los Estados Unidos de América A CCP-Dólares, Costo Porcentual Promedio de Captación CPP, Equivalencia de la moneda de diversos países con el Dólar de los Estados Unidos de América- mensual- Índice Nacional de Precios al Consumidor, Información Semanal resumida sobre los principales renglones del estado de cuenta consolidado, Montos en los que se refiere la vigésimo segunda de las normas del Banco de México en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles, así como de servicios, Substitución de Productos del índice nacional de precios al consumidor, Tasa de Interés Interbancaria e Equilibrio en todos los días hábiles del mes, Tipo de cambio para solventar las obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana en todos los días hábiles del mes y Valor de Unidad de Inversión.

Las cuales apreciamos son legalmente aplicadas y surtiendo plenos efectos jurídicos, pero deben de publicarse todas y cada una de las circulares que emite nuestro Banco Central en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN que por ser el órgano oficial del ESTADO MEXICANO debería incluir todas las leyes reglamentos circulares etcétera, que sean de observancia obligatoria y general en tanto si no se cumple con este principio no surten plenos efectos jurídicos y por lo tanto no deben de ser aplicadas y ejecutadas.

Banco de México al ser el órgano facultado para emitir dichas circulares, a través de la facultad potestativa de autonomía concedida por el Estado de la cual ha sido obscuramente dotada, ya que no es considerado en alguno de los tres poderes supremos integrantes del Estado Mexicano, existiendo confusión ya que propiamente el Ejecutivo creó la Ley reglamentaria derivada del artículo 128 Constitucional séptimo y octavo párrafo, órgano encargado de **emitir reglamentos y decretos ley**, por tanto consideramos una facultad vaga e imprecisa por parte del ejecutivo, concatenando la irregularidad al entender que la circular es un acto administrativo, que emite un órgano superior en este caso Banco de México a subalternos (Instituciones de Crédito e Intermediarios

Financieros), enfundando facultades con el carácter interno, para especificar la interpretación de normas generales, de acuerdos, de decisiones o de procedimientos internos, pero jamás consideramos que una circular tenga potestad reglamentaria en sentido estricto no pueden en ningún caso ser consideradas como fuente de derechos subjetivos, en la medida de que no crean derechos y obligaciones a los particulares.

De igual manera dichas circulares no son instituidas bajo un esquema de legitimidad legislativa, debido a que no son creadas por un órgano facultado en la creación de leyes para adquirir esa fuerza jurídica y formalidad necesaria requerida para adquirir dicha normatividad para que en consecuencia adquieran el carácter de normas de observancia general.

Así mismo para que la circular que es emitida por nuestro instituto Central, sea considerada como norma de observancia general, tal y cual lo establece el artículo 24 de la Ley del Banco de México, para el efecto de adquirir ese valor normativo debe ser publicada el contenido de la misma en el Diario Oficial de la Federación para que adquiera el carácter de obligatoriedad como disposición vigente con el carácter y de observancia general.

## **CAPITULO I.**

### **HISTORIA DE LA BANCA.**

Encontramos los orígenes de la Banca, en los pueblos asentados en la cuenca del mediterráneo, a medida del paso del tiempo en las civilizaciones europeas; desarrollando los sistemas así como las operaciones bancarias derivadas de la actividad financiera, actualmente esta actividad se encuentra operando y vigente en todos los países del mundo en un marco cada vez más competitivo, ya con su respectivas disposiciones bancarias aplicables, sus organismos encargados de regular su sistema financiero, así como Bancas Centrales, estos últimos son órganos de importancia vital en proveer, vigilar, regular y estabilizar la economía nacional de cada uno de los países, sea cual fuere el nivel de desarrollo, y cuyas facultades principales son las de fungir como rector de la economía, emisión de papel moneda así como su distribución, y dependiendo del estado en que se encuentren algunas dotadas de autonomía, así como otras que son dependientes en ciertos aspectos por el Estado, constituyendo los citados elementos el Sistema Financiero en nuestro país.

Por lo anterior, es importante el resolver las siguientes cuestiones, ¿cual es el origen de la actividad de banca y crédito?, ¿Cómo ha ido evolucionando?, ¿Cuales son las operaciones bancarias que existen en la actualidad?, concluyendo en el presente capítulo con la Banca existente operando en nuestro país, y en el aspecto internacional, esto a efecto de entender el esquema de los diferentes tipos de operaciones financieras, procedimiento y sistemas adaptados entorno a una evolución del sistema financiero.

#### **1.1 Época Antigua.**

En la época antigua, las prácticas bancarias aparecen generalmente en las naciones asentadas en la cuenca del mediterráneo, la antigua Babilonia, los Hititas, la India, China; practicándose ahí las primeras operaciones bancarias usuales, así como en naciones de la Europa antigua como lo son Grecia y Roma, en las cuales comenzó a utilizarse como medio de cambio la moneda, dando origen al sistema bancario primario tradicional, modernizando el sistema con la

creación de nuevas operaciones de crédito, instrumentos de inversión, acciones, etcétera; comenzaremos nuestro estudio abordando el inicio y aparición del sistema bancario antiguo.

## **Babilonia.**

Como es sabido, el antiguo reino de Babilonia (hacia los años 3500 al 359 antes de nuestra era) se encontraba ubicado fundamentalmente en los actuales territorios de Siria, Irak e Irán, de modo que constituían un importante corredor del Golfo Pérsico al Mar Mediterráneo.<sup>1</sup>

El edificio bancario más antiguo conocido hasta hoy, fue el Templo Rojo de Uruk, fue descubierto en Mesopotamia. El oficio de banqueros lo desempeñaban ahí los sacerdotes que practicaban ex profeso la intermediación.<sup>2</sup> En esta cultura, se utilizó como medio de cambio la plata, en el 3,000 A.C. se efectuaba el comercio bancario realizado por la civilización Caldea, a través de contratos de crédito, operaciones bancarias de cambio y emisión de títulos abstractos de obligaciones, que se garantizaban por medio de garantías reales en diversas formas.

El reino de Babilonia alcanzó su máximo esplendor con Hammurabi (1792-1750 a. de C.), ya para entonces el “comercio bancario” estaba en proceso de secularización, y las operaciones eran numerosas e importantes; ello se va a reflejar en el código inscrito en la celebre estela semilindrica de 2.25 metros de alto, que en la actualidad se exhibe en el Museo de Louvre en París, regulando entre otras instituciones: “el préstamo con interés; la formalidad requerida para tales contratos; la usura, pues el aumento indebido del interés se castigaba con la pérdida del principal prestado; la comisión mercantil, y el depósito.”<sup>3</sup>

Durant Williams menciona que los babilonios tenían ampliamente desarrollado su sistema financiero, aún sin utilizar la moneda como medio de

---

<sup>1</sup> RUIZ, Torres, Enrique Humberto, *“Derecho Bancario”*, México, Universidad Oxford, 2003, p. 3.

<sup>2</sup> VARELA, Juárez, CARLOS RAMÓN, *“Etiología del despido del trabajador bancario”*, UNAM, México, Facultad de Derecho, 1971. p. 1

<sup>3</sup> RUIZ, Torres, Enrique Humberto, op. cit., p. 4

intercambio, usaban lingotes de oro y plata que tenía inmerso el símbolo de valor, los préstamos se hacían en mercancías, o en lingotes, cuyas tasas de interés eran muy altas, las cuales eran fijadas por el Estado.

Así mismo, Durant afirma que no existían Bancos, sino que existían familias ricas que se transmitían el negocio de prestar dinero, a su vez, realizando negocios de bienes raíces y financiando empresas industriales.<sup>4</sup>

Existen opiniones respecto de que en las Ciudades babilónicas existían grandes negocios dedicados a la banca, citando a Banca Eanesir, la Banca Egibi y la Banca Neoablibdia. Para Durant, Darío fue el primero en utilizar la mezcla oro y plata en relación de 13.5 para acuñar monedas, que tuvieron el nombre de Daricos, originándose con este hecho el bimetalismo en el arte de acuñar moneda.<sup>5</sup>

### **Los Hititas.**

Estos se encontraron asentados también en Mesopotamia, actuaban como comerciantes bancarios, practicando sus operaciones con las caravanas, prestando a la gruesa, anticipando créditos a largo plazo y participando en negocios inmobiliarios; utilizaron como medio de pago lingotes de plata. Con el invento de la moneda por los griegos y la acuñación en forma masiva de ésta, se dio origen a lo que se conoce con el nombre de economía monetaria y, para los banqueros, significó un avance importante.<sup>6</sup>

La cultura mesopotámica, distinguió su actividad en el otorgamiento de créditos, sin que mediara en dicha actividad el cobro de intereses, por prestar el servicio de crédito, en sus operaciones.

---

<sup>4</sup> DURANT, William, James, "La Historia de La Civilización", Nuestra Herencia Oriental Veintiséis & Simón and Schuster, N.Y., 1954, p.228.

<sup>5</sup> Ibidem p.358.

<sup>6</sup> ACOSTA Romero, Miguel, "La Banca Múltiple", Edit. Porrúa, México, 1981, p.19

## **La India.**

En la antigua India, no existían los Bancos, el dinero o bienes valiosos, se escondían en las casas, se enterraban en los patios. En la época de Siddharta Gotama, llamado el Buda, surgió un sistema de crédito, en el que los comerciantes de diferentes ciudades facilitaban el intercambio comercial, a través operaciones fijadas en documentos y de forma oral, asimilando a este sistema la figura del pagaré.

## **China.**

La antigua civilización China se distinguió en la historia debido a su forma de gobierno, destacando los emperadores, y difundiendo su filosofía y proverbios entre sus habitantes, citando un proverbio chino, referente a los especialistas en la banca, y el cual dice: “los ladrones al mayoreo son el inicio de un banco”. Una afirmación salvo mejor opinión muy congruente.

Así mismo, nos menciona Durant que la primer moneda conocida por el pueblo chino se utilizo en forma de conchas marinas, navajas y seda. La primera moneda metálica se remonto a la V Centuria A.C. El Uso de la moneda de oro era común en los inicios, posteriormente se realizaron aleaciones de cobre y estaño, alrededor del año 807 antes de cristo el emperador Hsien Tsung ordenó que toda la moneda de cobre fuera depositada en el gobierno y emitió para sustituirla certificados de adeudo que recibieron el nombre de “moneda voladora”.<sup>7</sup>

¿Cuál fue la primera civilización utilizando como medio de cambio a la moneda? Consideramos que es atribuible a la civilización china, ya que se afirma, fue la primera civilización en acuñar moneda, y utilizarla como medio de pago, veinticinco siglos A.C., así mismo, este sistema fue parte importante en el Alto

---

<sup>7</sup> Ibidem p. 20

<sup>8</sup> Idem

Imperio Romano, ya que influyo a través de los contactos comerciales que existía entre los dos imperios.<sup>8</sup>

### **Grecia.**

Los estudiosos coinciden en señalar que para el mundo occidental fue Gyges, emperador de Lidia, quien hacia el año 687 antes de nuestra era inventó la moneda al sustituir lingotes de plata de forma y peso variables, por unas piezas denominadas electros, que contenían en forma natural una amalgama de oro y plata, a las que impuso un sello oficial que denotaba valor. El sucesor de Gyges, Creso (560-546), acuñó las stateras, monedas de oro puro que tenían impresas en relieve una cabeza de león y otra de toro, símbolo del poder real. Para el año 550 antes de nuestra era se acuñaron en Corinto, ciudad Estado, stateras que representaban en el anverso un Pegaso y al reverso a la diosa Palas Atenea.<sup>9</sup>

En Grecia en su capital actual Atenas hacia el siglo V, la mayoría de los banqueros eran, se les conocía con el nombre de Trapezitas cuyo significado es “hombre de la mesa”, y los Colubistas, dedicándose principalmente al cambio y prestamos, facilitando la circulación de moneda en forma más rápida y libre así como la expansión del comercio ateniense.

Las tasas de interés eran muy elevadas y los templos se utilizaban como bancos otorgando préstamos a las personas y a los Estados con tasas de interés más moderadas.

En Grecia se conocía la aleación de oro y plata con el nombre de electrum y con dicha aleación, se acuñaban monedas, en las cuales se procuraba incorporar la menor cantidad posible de oro en la aleación, aún cuando también acuñaban dracmas de plata (ATENAS) que se conocían como búhos, y que eran aceptadas en todo el mundo mediterráneo.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> RUIZ, Torres, Enrique Humberto, op. cit., p. 4-5

<sup>10</sup> DURANT, William, James, op. cit., p.273.



En Grecia existían organismos considerados por la doctrina como semioficiales que realizaban el comercio de plata en los templos. En el siglo IV A.C., los Estados Griegos y las Iglesias fundaron Bancos públicos con el fin de sustraerse a la presión de fuertes tasas de interés de los banqueros privados, religiosos y laicos; así, los Bancos Públicos griegos estaban a cargo de los funcionarios, así como de la guarda de los fondos públicos.<sup>11</sup>

Entre los progresos que se atribuyen a los griegos destacan los siguientes: El aceptar depósitos mediante el pago de intereses a los clientes y su utilización, también aportaron la garantía de los préstamos sobre mercancías y los antecedentes de la fianza. Así mismo desarrollaron el préstamo a la gruesa marítima, así como algunos servicios, tales como la guarda en cajas fuertes de joyas, servicios de caja y servicios de pago en otras plazas.<sup>12</sup>

Se afirma que los banqueros griegos fueron los que crearon el cheque como tal. Todas estas operaciones bancarias referidas, se implementaron debido a que los griegos perfeccionaron los métodos contables, ideados por los babilonios.

## **Roma.**

Las primeras monedas romanas datan aproximadamente del año 350 A. de C. Eran unas pesadas piezas de bronce, conocidas como grave, que se utilizaban para el comercio interno. La principal moneda romana era el denario, pero no hizo su aparición sino hasta el año 187 antes de nuestra era el cual tuvo gran importancia durante la República y con posterioridad en el Imperio.<sup>13</sup>

Los romanos, durante los cinco primeros siglos de la historia de Roma, constituyeron una sociedad puramente agraria. La extensión de la República

---

<sup>11</sup> ACOSTA Romero, Miguel, op. cit., p. 22

<sup>12</sup> Ibidem. p. 22

<sup>13</sup> RUIZ, Torres, Enrique Humberto, op. cit., p. 5

hacia el sur puso en contacto con las poblaciones de la Magna Grecia que utilizaban monedas griegas y fenicias.<sup>14</sup>

El desarrollo primitivo de la Banca, se realiza por la orden encuestre, y que en un principio eran ciudadanos capaces de enrolarse en el ejército con caballos propios o comprados con su dinero y que con el tiempo constituían una elite que además de formar parte del ejército, realizaban una serie de negocios tales como la construcción de obras públicas, el aprovisionamiento de flotas y de todas las actividades así como operaciones crediticias. A estas formas de actuar se les conocía como administración de las públicas o de los publicanos, así como una organización que se cree, constituye el antecedente de las sociedades mercantiles.<sup>15</sup>

No fue sino hasta cinco años antes de la Primera Guerra Púnica, que los romanos empezaron a acuñar moneda. El sistema bancario llega a Roma proveniente de la zona oriental Griega y estuvo a cargo principalmente por habitantes de esta región y Sirios en Italia.

Los *argentari* empezaron a desarrollar la función de banca en Roma y estaban vigilados por el prefecto de la ciudad, para algunos constituye el antecedente de la vigilancia de la banca por parte del Estado. Entre sus principales actividades destacaban, la práctica de depósitos a la vista, cierta forma de depósitos disponibles mediante documentos a la orden de los propios *argentari* o de terceros, servicios de caja, prestamos a interés con garantía o sin ella, intervención en subastas y trasferencias de dinero entre diferentes partes del Imperio para impedir el transporte material del mismo.<sup>16</sup>

Los banqueros en Roma, estaban diseminados por todo el Imperio realizando diversas operaciones, entre las que contamos el cambio de moneda,

---

<sup>14</sup> BAUCHE, Garcadiago, Mario, "*Operaciones Bancarias*", México, Porrúa, 1985, p. 3

<sup>15</sup> ACOSTA Romero, Miguel, op. cit., p. 23

<sup>16</sup> Ibidem. p. 24

depósito con intereses y compraventa de productos; los romanos aun no conocían la cuenta corriente.

Las *mensa romanas* (mensae) eran una especie de bancos públicos, su denominación provino de las mesas alrededor de las cuales trabajaba el personal de las mismas, entre sus principales finalidades, estaba la de recaudar impuestos de las provincias, para concentrarlos en el tesoro imperial.<sup>17</sup>

Los Negociadores eran una especie de bancos privados, semi-usureros y semi-trafficantes, que actuaban en los confines del imperio romano y al margen de su esfera de influencia directa que en su mayoría eran judíos.

## 1.2 La Banca en la Época Medieval

La Edad Media se caracteriza en su primera etapa (llamada temprana Edad Media) por los sucesivos intentos de llenar el vacío de poder que dejó el Imperio de Occidente, cuando fue depuesto su último emperador Rómulo Augusto, después en la denominada alta Edad Media se formó la Europa Feudal. En ella la monarquía confrontó de modo permanente como la nobleza y debió resistir los embates del papado.<sup>18</sup>

En la Edad Media, las ciudades trabajaban encerradas en sus murallas y apenas si efectuaban intercambios entre ellas, los únicos traficantes de dinero que se encuentran son los sirios y los judíos, que comerciaban en la costa mediterránea y en algunas otras grandes ciudades. Las cruzadas contribuyeron también al reestablecimiento del comercio de la banca, los templarios aparecen como los grandes banqueros de la época y contaron en el momento de su máximo esplendor con nueve mil sucursales entre castillos y mansiones. No aparece que los templarios hubieran practicado más depósito que el regular, y fue después que los banqueros italianos laicos, desarrollaron en gran escala el uso

---

<sup>17</sup> Ibidem p. 25

<sup>18</sup> RUIZ, Torres, Enrique Humberto, op. cit., p. 5

de los depósitos a la vista y a plazo, traslativos de propiedad y, por consiguiente susceptibles de reintegro.<sup>19</sup>

### 1.2.1 Francia

En Francia en el año de 1800, de acuerdo con el primer cónsul, Le Couteux y Perregaux, fundan un nuevo banco de descuento; el Banco de Francia; Napoleón Bonaparte lo reorganiza por la ley el 22 de abril de 1806, el cual tiene el objetivo de reorganizar la economía, regular el crédito, y ser el único emisor de moneda.<sup>20</sup>

La revolución francesa en el año de 1789 y 1999 vino a cambiar las cosas, y su desarrollo desapareció, después del cual se crearon otros bancos, citando como ejemplo a Comptoir National D'escompte, el Credit Lyonnais y la Sociatité pour favoriser le development du comerce et de l'industrie, entre otros.

Así mismo, nace la Credit Mobilier (CM) de París, fundada por los hermanos Issac y Emilio Pereire, quienes impulsaron la actividad bancaria como punto inicial importante, para la creación y el fomento industrial. El CM fue uno de los más brillantes movimientos financieros del Segundo Imperio, propuesto por los hermanos Pereire a Napoleón III en el año 1852. El Credit Mobilier impulso la gran expansión de las líneas ferroviarias en Francia, las fuertes inversiones destinadas a la urbanización de París y posteriormente a otras Ciudades Europeas. Nunca antes había tenido excelentes utilidades un negocio jurídico como el que tuvieron los hermanos Pereire en 1855 con un capital de sesenta millones de francos, obtuvieron ganancias de 31 mil millones.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> BAUCHE, Garciadiego, Mario, op. cit., p. 5

<sup>20</sup> Ibidem. p. 19

<sup>21</sup> QUIJANO, José Manuel, "*La Banca Pasado y Presente*", Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1985. p. 177

Esta empresa crediticia que tuvo un gran auge en Francia, posteriormente se traslada a Alemania, donde funda una sucursal denominada Darmstadter, es de este modelo francés donde los alemanes retomaron y aplicaron gran parte de este, para obtener el gran desarrollo de sus bancos.

Se puede afirmar que la Credit Mobilier, fue una institución crediticia de gran importancia y trascendencia en Francia ya que le dio origen y desarrollo al actual Sistema Financiero y Bancario que opera actualmente en Francia.<sup>22</sup>

### **1.2.2 Alemania.**

La historia de la Banca Múltiple, se remonta a mediados del siglo XIX en Francia y Alemania; comparada a la organización especializada de origen anglosajón, la banca múltiple, quedo limitada sobre todo a Alemania, no siendo sino hasta los últimos lustros que comenzó a extenderse hacia casi todos los países europeos, occidentales y varios países de América Latina.

La industria y finanzas alemanas se encontraban en proceso de desarrollo, durante la primera mitad del siglo XIX, a diferencia de los demás países, su avance era mayor. Desde el siglo XVIII los alemanes tenían bancos de relativa importancia en Europa, entre los cuales podemos citar, el Banco de Rothschild, fundado en 1770 en Frankfurt y que posteriormente abrió sucursales o casas independientes en las principales Ciudades europeas. Los bancos alemanes poco se asemejaban a las Instituciones Financieras de la Actualidad.<sup>23</sup>

La banca alemana moderna remonta su existencia a la segunda mitad del siglo XIX, particularmente al periodo de 1870 a 1914, las razones determinantes del surgimiento de la nueva banca fueron las siguientes:

*“La fundación del Reich alemán luego del triunfo prusiano sobre Francia, en 1871, inauguró una era de centralización y de desarrollo*

---

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Ibidem. p 175-176

*industrial acelerado. Durante este periodo los alemanes intentaron acortar la distancia comercial e industrial que existía con Gran Bretaña”.*

*“El problema de los alemanes consiste en acelerar el proceso de concentración y centralización de capitales que les permitiera dar un gran salto en el giro industrial, pero para ello tenía que diseñar los medios de captación de capital así como del otorgamiento de crédito. A partir de 1870 se apoya en grandes bancos que dan lugar a un proceso de centralización y concentración de capitales en la banca e industria”.*<sup>24</sup>

### **1.3 Antecedentes de la Banca en México.**

El precedente del Sistema Bancario Mexicano no se presenta antes de la conquista sino años después, no impidiéndose con ello la práctica de procedimientos habituales de moneda y crédito, el que se efectuaba a través del préstamo y venta a plazo. Aunque era precaria la función crediticia en esta época, es importante descubrir que antiguos son los orígenes de la banca, ya que desde nuestros ancestros se practicaban usos mercantiles utilizando bienes fungibles con carácter monetario, siendo habitual el trueque de mercancía o de metales.<sup>25</sup>

#### **1.3.1 Época Colonial.**

En el México prehispánico y de modo especial en Tenochtitlán se dio un considerable intercambio comercial, el cual implicó la necesidad de contar con medios de cambio sumamente confiables. El más conocido de ellos aunque no fue el único fue el cacao.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> QUIJANO, José Manuel, op. cit., p. 177

<sup>25</sup> OSORNIO, Corres, Francisco Javier, *“Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1992, Universidad Nacional Autónoma de México, p 197

<sup>26</sup> RUIZ, Torres, Enrique Humberto, op. cit., p. 12

Podemos citar las cajas reales creadas en los fondos mineros origen, cuya configuración no es muy clara, pero que dieron origen a los denominados Bancos de Plata, que no eran sino compañías generales de avíos.<sup>27</sup>

Con la llegada de los españoles, se introdujeron modernos sistemas mercantiles que se fueron integrando paulatinamente al sistema económico de la nación, ya que en las antiguas culturas prehispánicas no existían actividades de crédito y circulación de moneda; ya que el trueque y el cacao eran utilizados como medio de cambio. Las operaciones bancarias poco a poco comenzaron a practicarse en esta época.

En un inicio dichas operaciones estaban a cargo de personas físicas; en su mayoría otorgando créditos de avío, los cuales eran financiados por banqueros y aviadores principalmente destinados a la minería. Así mismo, se tenían que atender actividades como el cambio de moneda, transferencia de recursos, operaciones de depósito y otorgamiento de préstamos.

En el año 1743, Domingo Reborato y Solar propuso al Supremo Consejo de las Indias, la creación de una compañía de Aviadores, la cual después de una exhaustiva labor administrativa no fue aprobada. En 1750 hicieron otro intento en el que se planteaba una verdadera institución refaccionaría, que serviría para dar apoyo a las compañías mineras, que se encontraban en pleno auge.<sup>28</sup>

En esta época existieron algunas organizaciones bancarias típicas, como lo fueron, el Banco de Avío de Minas y el Banco de Monte de Piedad. El Banco de Avío y de Minas fundado en la época de Carlos III, cuyas operaciones consistían en otorgar préstamos refaccionarios o de avío a la actividad minera, su actividad duró hasta los primeros años de independencia.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Ibidem. p.13

<sup>28</sup> VILLEGAS H., Eduardo. "*El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*". Tercera Edición, Edit. Pac, México, 1992, p. 9.

<sup>29</sup> ANDA Gutiérrez, Cuauhtémoc. "*La Nueva Banca Mexicana*", Edit. Nuestro Tiempo, México, 1992, p 161.

El Banco de Monte de Piedad surgió como una fundación privada de Don Pedro Romero de Terreros Conde de Regla, aprobada por Real Cédula el 2 de junio de 1774, el capital se constituyó en 300,000.00 pesos que debía destinarse a la concesión de préstamos pequeños, con garantía prendaria a personas necesitadas. Años después, durante el período 1879 a 1881 comenzó a operar como Instituciones de emisión, mediante la entrega de certificados por los depósitos confidenciales que se hacían en ella, que tenían el carácter de documentos pagaderos al portador y a la vista.<sup>30</sup>

No esta por demás mencionar, que en el año de 1782 se funda por orden de Carlos III, rey Borbón por la Real Cédula de fecha 2 de junio, el Banco Nacional de San Carlos, que fue una extensión de una sucursal ya existente en España, cuyo objeto consistió en explotar el comercio en general, aunque fuera corta su existencia.

### **1.3.2 La Independencia.**

Durante la lucha independentista el panorama de la moneda era caótico; cada uno de los bandos acuñaba su propia moneda e incluso hubo resellos de ambos bandos. Así, se establecieron casas de moneda, realistas e insurgentes. Después de la consumación de la Independencia (ocurrida el 27 de agosto de 1821), en mayo de 1822; Agustín de Iturbide fue proclamado emperador y decidió emitir papel moneda que por primera vez llevó a la denominación oficial de peso. Un año después de la caída de Iturbide se suspendió dicha emisión y el Congreso ordenó la emisión de otras piezas impresas en papel de bulas papales y de indulgencias a fin de que el pueblo no las rechazara; a partir de 1824 se estima la existencia de 13 casas de moneda en el país.<sup>31</sup>

En la época independiente, la banca no trascendió notablemente es más fue considerada escasa, y las operaciones que prevalecían consistieron en certificados de depósito, préstamos hipotecarios, prendarios, y de avío.

---

<sup>30</sup> RODRIGUEZ Y Rodríguez Joaquín, "Derecho Bancario", Porrúa, México ,1997, p.19

<sup>31</sup> RUIZ, Torres, Enrique Humberto, op. cit., p. 14



En el proceso de independencia, aparecen dos bancos, el primero fue creado en 1830 por iniciativa de Lucas Alamán, estableciéndose el Banco de Avío mediante Ley del Congreso de 1830, dedicado al fomento de la industria Nacional finalmente disuelto en el año de 1842. El Banco de Amortización, creado el 17 de enero de 1837, cuyo objeto primordial era el de amortizar diversas clases de moneda, en especial de cobre y emitir cédulas, el cual no cumplió y desarrollo su objetivo, debido a que la circulación de monedas de cobre era excesiva prestándose a la falsificación, por lo que fue suprimido el 6 de diciembre de 1841.

Antes de la intervención francesa, en el año de 1849, se funda la Caja de Ahorros del Nacional Monte de Piedad y la obra póstuma de Lucas Alamán, el Código de Comercio en el año de 1854.

El 22 de junio de 1864, se constituyo el primer Banco de características modernas, al obtener Guillermo Newbold el establecimiento y matrícula del Banco de Londres, México y Sudamérica, el cual se encontraba originalmente en Londres (Sucursal del London Bank of America & Sudamérica Limited), pero obtuvo autorización para fundar sucursales en México. Este funcionó como Banco de emisión, captación y proporcionaba servicios a quienes se dedicaban al comercio exterior.<sup>32</sup>

El Banco Nacional Mexicano, surgió en virtud del contrato celebrado entre el Gobierno Mexicano y el representante del Banco Franco Egipcio, Eduardo Noetzlin; fungió como banco de emisión, descuento y depósito, mismo que comenzó sus operaciones el 27 de marzo de 1882 y operaba en actividades de recaudación, manejando la cuenta de la Tesorería.

El Banco Mercantil nace en oposición al Banco Nacional Mexicano, habiéndose suscrito su capital casi en su totalidad por españoles. Posteriormente estos dos Bancos se fusionaron, cuyo convenio fue aprobado por la ley del 31 de

---

<sup>32</sup> ANDA Gutiérrez, Cuauhtémoc, op. cit., p.164

mayo de 1884, surgiendo así, el Banco Nacional de México que en la actualidad sigue operando.<sup>33</sup>

Otros Bancos de la época son, el Banco Hipotecario, el cual se transformó en el Banco Internacional Hipotecario, Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario, en 1882; en el mismo año, se funda el Banco Mercantil Mexicano. En 1883, Francisco Suárez funda el Banco de Empleados que marca el antecedente de Banco Obrero y fondo de pensiones. Otros Bancos Locales eran Banco Minero Chihuahuense, Banco Mexicano y Banco de Santa Eulalia.

En el año de 1896 el Ejecutivo solicitó al Congreso autorización para promulgar las bases generales para el otorgamiento de concesiones bancarias. Se preparó así el camino para la expedición de la primera Ley General de Instituciones de Crédito, de marzo de 1897, estableciendo en su artículo 1, la existencia de tres bancas, de emisión, hipotecaria y refaccionaria; pero en la práctica dicha ley privilegió a tres bancos, (el Nacional de México, el de Londres, México y Sudamérica y el de Nuevo León) causando graves problemas a los bancos de estados para establecer agencias o sucursales en el Distrito Federal.

<sup>34</sup>

Esta situación fue aprovechada por un grupo de empresarios, quienes en el año de 1898 fundaron el Banco Refaccionario Mexicano, para hacer canjes de los billetes de los estados, tomando en 1899 la denominación de Banco Central Mexicano actuando como corresponsal de los bancos locales y haciendo federal la circulación de los billetes locales.

Mediante un decreto en octubre de 1915, se procedió a la reorganización del sistema bancario, creándose para vigilar el cumplimiento, la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito (antecedente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores); así mismo Venustiano Carranza expidió en el año de 1916 un decreto en donde se establecieron las bases para proseguir a la liquidación de los bancos de emisión, considerando su inconstitucionalidad tanto

---

<sup>33</sup> RODRIGUEZ Y Rodríguez, Joaquín, op. cit., p.22

<sup>34</sup> RUIZ, Torres, Enrique Humberto, op. cit., p. 15

las leyes que otorgaron concesiones a favor de dichos bancos como las respectivas disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito.<sup>35</sup>

La revolución de 1910, tuvo como consecuencia la expedición de la Constitución Federal de 1917, en el seno constituyente, del monopolio del Estado en la emisión monetaria, en el nuevo artículo 28 Constitucional cristalizando dicho proyecto el 28 de agosto del año de 1925 cuando fue expedida la Ley Orgánica del Banco de México, y que comenzó a operar el primero de septiembre del mismo año.<sup>36</sup>

#### **1.4 La Banca en México de 1980 a la Época Actual.**

A partir del siglo XIX, la evolución de los Bancos en Europa y en nuestro continente es muy importante y así mismo se van fundando en Francia, en Alemania y en Inglaterra, numerosos Bancos, cuyas operaciones se tornan cada vez más complejas atendiendo a la necesidad de cubrir el servicio financiero, de transferencias, de financiamiento etcétera, en nuestro País, existen disposiciones que se encargan de regular la normatividad con que deben de constituirse, operar y funcionar las Instituciones de Crédito, en este tema abordaremos el esquema de cómo ha ido desarrollándose el sistema financiero en nuestro país.

El 16 de marzo de 1976 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publica en el Diario Oficial de la Federación, las reglas para que los grupos financieros puedan cambiar su constitución a Sociedades de Banca Múltiple. Así mismo, mediante reformas publicadas el 27 de diciembre de 1978, se incorporó al sector bancario mexicano, el funcionamiento de la banca múltiple, estableciendo que solo una sola Institución de Crédito pueda otorgar a su clientela las diversas operaciones y servicios que se contemplan en el artículo 46 de la actual Ley de Instituciones de Crédito.

La Institución de Banca Múltiple es una Sociedad Anónima de capital fijo autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para prestar el

---

<sup>35</sup> Ibidem p. 16

<sup>36</sup> RODRIGUEZ Y Rodríguez, Joaquín op. cit., p. 23

servicio de banca y crédito, (captación de recursos y otorgamiento de préstamos).<sup>37</sup>

El 2 de enero de 1975, se publica la Ley del Mercado de Valores, cuya finalidad consiste en fomentar la profesionalización e la intermediación bursátil y favorecer el desarrollo de las casas de bolsa.

En 1980 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, pone en vigor un catálogo único, ofreciendo un mejor servicio y seguridad a sus clientes, entre las cuales se encontraban: Multibanco Comermex, Bancrecer, Unibanco, Banca Promex, Banamex, Banca Metropolitana, Banco Internacional, Banco Occidental de México, Banco del Atlántico, Banco Mercantil de Monterrey, Actibanco de Guadalajara, Banca Serfín, Banca Confía y Bancomer. En 1977 existían ya 93 Instituciones de Crédito, convirtiéndose en 14 Instituciones a Instituciones Financieras de Banca Múltiple; El 22 de Agosto del año 1980 aparece Banco Obrero.

En 1982 inicia una nueva etapa, la de la banca nacionalizada, manteniendo las instituciones su carácter de banca múltiple. El decreto presidencial que establece la Nacionalización de la Banca Privada fue publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 1 y 2 de septiembre de 1982, fue el principio de esta etapa en la que los bancos privados se convirtieron en organismos públicos paraestatales de participación estatal mayoritaria.<sup>38</sup>

En junio del año 1982, se reorganizó el sistema bancario, quedando 19 bancos constituidos como Instituciones de Banca Múltiple.; posteriormente el 28 de diciembre del año de 1982 se da a conocer por medio de prensa, que el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado Presidente de la República en dicho sexenio, propuso el día anterior, la transformación de la banca nacionalizada y mixta en Sociedades Nacionales de Crédito, que tendrían como modalidad su constitución,

---

<sup>37</sup> QUINTANA Andriano, Elvia Arcelia, " *Diccionario de Derecho Mercantil*"; Porrúa, México 2001. p. 52

<sup>38</sup> MENDOZA, Martell, Pablo E, y PRECIADO, Briceño, Eduardo, " *Lecciones de Derecho Bancario*", Porrúa, México 2003, p. 26

con capital participativo de usuarios y trabajadores en un 34%, y del Gobierno Federal en 66%.<sup>39</sup>

Con estos antecedentes, se da origen a una nueva persona jurídica de Derecho Público, con la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, que entro en vigor a partir de enero de 1983, dejando vigente a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, regulando los aspectos relativos a operación y funcionamiento de las mismas.

La antigua ley de 1941 establece que las Sociedades Nacionales de Crédito podrán ser de banca múltiple y de banca de desarrollo, dicha ley elimina la banca especializada y hace especial referencia a los aspectos de seguridad y liquidez que deben guardar la operaciones de inversión de los recursos que se administran, y la protección garantizada hacia los intereses de los usuarios de servicios financieros, objetivo primordial vigilado y regulado por el Estado.

“Para actualizar la reglamentación relativa al servicio de banca y crédito y adaptarla a las necesidades que presenta el mercado financiero, fue el 18 de julio de 1990, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Instituciones de Crédito, propuesta por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, en la misma, estableciéndose en el artículo Segundo, las Clases de Instituciones de Crédito, mismas que podrán ser: <sup>40</sup>

- I. Instituciones de Banca Múltiple;
- II. Instituciones de Banca de Desarrollo.

Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considerará servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados....”

---

<sup>39</sup> ZEBADÚA, Emilio, *“Banqueros y Revolucionarios: la Soberanía Financiera de México 1914-1929”*, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 52

<sup>40</sup> Artículo segundo de la Ley de Instituciones de Crédito.

Las Instituciones de Banca Múltiple indican que, solo gozaran de autorización de las Sociedades Anónimas de Capital fijo, organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, en todo lo que no este previsto en esta ley, y particularmente con lo siguiente:

- I. Tendrán por objeto la prestación de los servicios de banca y crédito en los términos de la presente ley.

Más adelante en el artículo 30 de la *Ley de Instituciones de Crédito se define a las Instituciones de Banca de Desarrollo, como a las: “Entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de sus correspondientes Leyes Orgánicas y de esta Ley.....”*

En cuanto a las operaciones que les están autorizadas a las Instituciones Financieras, se establece en el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, señalando lo siguiente: las Instituciones de Crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

- I. Recibir depósitos bancarios de dinero.
  - a) A la vista.
  - b) Retirables en días preestablecidos.
  - c) De ahorro, y
  - d) A plazo o con previo aviso.
- II. Aceptar préstamos y créditos;
- III. Emitir bonos bancarios;
- IV. Emitir obligaciones subordinadas...”

Continuando enumerando las facultades de estas Instituciones hasta su inciso XXIV, actividades que específicamente podrán estar autorizadas por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión y rigiéndose conforme a las disposiciones que emita Banco de México, así como de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En esta enumeración se encuentran establecidas y reglamentadas las operaciones que las Instituciones de Crédito o de Banca Múltiple, podrán ejercer, operaciones de descuento, otorgamiento de préstamos o créditos, expedición de tarjetas de crédito, asumir obligaciones por cuenta de terceros en las modalidades de endoso o aval de crédito, expedición de cartas de crédito, operaciones con divisas y metales, de fideicomiso, mandatos y comisiones, así mismo como de representaciones de tenedores de títulos de crédito, operaciones de arrendamiento financiero entre otros.

En esencia, la función de los bancos privados se traduce en:

- 1 Recibir depósitos.
- 2 Conceder préstamos.

La primera es la operación pasiva fundamental y, la segunda, la principal de las operaciones activas. De manera tal que “son operaciones activas, aquellas por medio de las cuales el banco concede crédito a sus clientes (préstamos, descuentos, apertura de créditos, etc); y son operaciones pasivas aquellas por medio de las cuales el banco se allega de capitales (depósitos irregulares, creación y colocación de obligaciones a cargo de un banco, etc), son servicios bancarios las operaciones de simple mediación (intervención en la creación de obligaciones y en su colocación; fideicomisos, operaciones de mediación de pagos, etc),y las operaciones de custodia(depósitos regulares, depósitos en cajas de seguridad, etc)”.<sup>41</sup>

Por otro lado, en cuanto a las Instituciones de Banca de Desarrollo en el numeral 47 de la Ley de Instituciones de Crédito, establece lo siguiente:

*Artículo 47. “... Además de las señaladas en el artículo anterior, las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que le sean propios, conforme a las modalidades y excepciones que respecto a las previstas en esta u otras leyes que determinen sus leyes orgánicas.....”*

---

<sup>41</sup> FIGUEROA, Luis, Mauricio, *“El Derecho Bancario”* Primera Edición, Porrúa, México 2003. p. 122

Existe una complejidad extensa al enunciar las operaciones bancarias, reguladas y determinadas, pero existen características propias, específicas y aplicables, en la mayoría de los países del mundo financiero, entre la cuales puntualizaremos las siguientes características:

- 1) Son vigiladas y reguladas por el Estado.
- 2) La emisión de moneda y billetes, así como la regulación del crédito y de la política monetaria, esta encomendada a una Institución Central, que en el caso de nuestro país, se hace referencia al Banco de México, teniendo el carácter de autónomo y público, facultad determinada por el el estado. Su fundamento se encuentra establecido en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus párrafos sexto y séptimo.
- 3) Los gobiernos vigilan el sistema financiero y su operación, a través de organismos especializados pudiendo ser los propios bancos centrales, como es el caso del Sistema de la Reserva Federal en los Estados Unidos de Norteamérica o dependencias de los Ministerios o Secretarías de Hacienda, como en México, a través de sus órganos de vigilancia, como por ejemplo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; en otros países las Superintendencias de Bancos son considerados órganos de vigilancia referentes a actos puramente financieros. Para dedicarse al ejercicio de la banca y el crédito, se requiere cumplir con los requisitos establecidos por los gobiernos, requisitos que van desde una concesión, hasta simples autorizaciones, ya sea para Instituciones de Banca Múltiple que tengan residencia y constitución en nuestra nación o bien sea el caso de Instituciones Financieras del Exterior que quieran tener establecimientos en el país.
- 4) Las operaciones bancarias enunciadas en el artículo 46 de la Ley General de Instituciones de Crédito, se realizan por medio de sociedades mercantiles, las cuales el estado debe vigilar y supervisar, a



través de las Autoridades, con el animo de vigilar su operación y funcionamiento.

- 5) La especialización y diversificación de las operaciones bancarias se observa en casi todos los países del orbe, iniciándose en Europa durante los siglos XVII a XIX.<sup>42</sup>
  
- 6) Podemos agregar que las Instituciones Financieras para poder realizar actividades de banca y crédito deben de tener previa autorización del Gobierno Federal, previamente con otorgamiento discrecional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solo con opinión de Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las autorizaciones y modificaciones se publicaran en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos de mayor circulación.<sup>43</sup> Entre los principales requisitos para obtener dicha citada autorización destacan:
  - a) *Constituirse como Sociedad Anónima.* La Sociedad Anónima es una figura jurídica adecuada para la actividad financiera, dadas sus características particulares y el vasto marco jurídico y doctrinal existente en la relación con dicha sociedad.
  
  - b) *Duración indefinida de la Sociedad.* La mayoría de las sociedades mercantiles tienen un término en su duración; sin embargo, como una excepción a esta regla general, la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es indeterminada en el tiempo, por lo que el empresario podrá continuar con el ejercicio de actividades financieras como banco por tiempo indefinido.

---

<sup>42</sup> ACOSTA Romero, Miguel, op. cit., p. 45

<sup>43</sup> Artículo 8 Ley de Instituciones de Crédito.

- c) *Contar con un capital social fijo.* El capital social está formado por las aportaciones que realizan los socios; sus funciones son: respaldar el volumen y perfil de riesgo de las operaciones del intermediario y absorber pérdidas imprevistas. Dicho capital es fijo, por lo que para aumentarlo o disminuirlo se requiere de modificación estatutaria, la cual debe ser aprobada por la citada Secretaría e inscribirse en el Registro Público de Comercio.
- d) *Capital mínimo.* La Ley de Instituciones de Crédito señala que cada Institución de banca múltiple deberá contar con un equivalente de 0.12% de la suma del capital neto que alcancen en su conjunto todas las instituciones de banca múltiple existentes al 31 de diciembre del año inmediato anterior. El capital en comento tiene como objetivo principal asegurar el correcto funcionamiento y operación de los bancos; el mismo constituye una garantía para los acreedores y representa el patrimonio mínimo indispensable que permite a las sociedades contar con la estructura financiera adecuada para la prestación del servicio de banca y crédito. Es también un instrumento para medir la eficiencia de las instituciones financieras al exigir un mínimo de penetración en el mercado.<sup>44</sup>
- e) *Otros requisitos.* La institución que obtenga la autorización para operar como banco múltiple deberá cumplir también con los requisitos siguientes:

Comprobante de depósito en Institución de Crédito o de valores gubernamentales a favor de la Tesorería de la Federación equivalente a 10% del capital mínimo con el que debe de operar conforme a la ley aplicable.

---

<sup>44</sup> QUINTANA, Adriano, Elvia Arcelia, op. cit., p.p. 52-53

Permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en virtud de que, conforme al Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I de artículo 27 constitucional, para constituir legalmente una sociedad, deberá solicitarle a dicha secretaría el permiso para utilizar la denominación que propone en su caso. Este permiso se condiciona a que en la escritura constitutiva se inserte la cláusula de exclusión de extranjeros prevista en el artículo 30 o el convenio señalado por el artículo 31, ambos del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Extranjera.

Inscripción en el Registro Público de Comercio. La Ley de Sociedades Mercantiles exige que en el contrato de sociedad necesariamente deba celebrarse en escritura pública, otorgada con las solemnidades de derecho y que la misma se inscriba en el Registro Público de Comercio del domicilio social, dentro de los quince días siguientes, con el objeto de hacer del dominio público la situación jurídica y económica del comerciante.<sup>45</sup>

A su vez podemos enunciar, que en la práctica, se han clasificado los Bancos en relación al tipo de operaciones que estos realizan en los siguientes:

- A) Banca comercial; que se identifica con los bancos de depósito que realizan operaciones a corto y mediano plazo, y que actúan en el mercado del dinero.
- B) Banca financiera o de inversión; practica operaciones en el mercado de capitales, a largo plazo, y otorga créditos para proyectos de inversión muy importantes, también a largo plazo.
- C) Las instituciones hipotecarias surgidas en Alemania y Francia.

---

<sup>45</sup> Idem

D) Las instituciones fiduciarias que surgieron en Inglaterra y Estados Unidos, pero el fideicomiso ya tiene carta de ciudadanía en otras áreas geográficas.<sup>46</sup>

Al citar dichas Instituciones Financieras, podemos concluir que existen particularmente cuatro áreas de actividad bancaria: las bancas comerciales o banca privada comercial, encaminada generalmente a la captación de recursos y otorgamiento de créditos o financiamientos tanto a particulares así como a empresas privadas o gubernamentales a plazos cortos generalmente, proporcionando por cualesquiera de los servicios prestados, tasas de interés respectivamente; en el caso de depósitos la tasa de interés esta muy por encima de la generada en la prestación de créditos o financiamientos por los Bancos.

La Banca Financiera de Inversión, en mi punto de vista la asemejaríamos con la banca de desarrollo, ya que tiene una función específica dentro del Sistema Financiero Mexicano, esto es orientar recursos al desarrollo del país y financiamientos encaminados a proporcionar beneficios a determinados sectores, objetivos cuyas disposiciones federales les son encomendadas.

Respecto a las Instituciones Hipotecarias, su objetivo principal radica en otorgar financiamientos al público en un plazo determinado, pagando a su vez los accesorios o intereses correspondientes por el crédito solicitado, garantizando dicha obligación a través de la hipoteca. Cuyo fundamento jurídico se establece en el artículo 2893 del Código Civil para el Distrito Federal refiriendo *“la hipoteca es una garantía real constituida sobre bienes que no se entregan al acreedor, y que da derecho a este, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagado con el valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la ley”*.<sup>47</sup>

Las Instituciones Fiduciarias participan son intermediarios en las operaciones de Fideicomisos generalmente actuando como fideicomisarios de dicha operación financiera, operación establecida en el artículo 38 de la Ley General de Títulos y

---

<sup>46</sup> ACOSTA, Romero, Miguel, op. cit., p. 45

<sup>47</sup> Art 2893 Código Civil para el Distrito Federal.

Operaciones de Crédito “*en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución Fiduciaria*”.<sup>48</sup>

La actividad bancaria y financiera en nuestro país opera en primer plano con la delimitación en la organización de su estructura y funcionamiento de las Instituciones de Banca Múltiple y entidades financieras; así como en su operación tanto las Instituciones de Banca Múltiple como a las Instituciones de Banca de Desarrollo, las primeras son prestadoras del servicio público de banca y crédito y las segundas además de realizar las señaladas en el artículo 46 de la ley de Instituciones de Crédito, al destinar a través de financiamientos otorgados por parte del Estado, a implementar un desarrollo en el sector de la economía nacional; actuando bajo la vigilancia de las Autoridades Financieras parte fundamental del Sistema Financiero Mexicano, facultadas para vigilar su constitución, integración, operaciones y actividades, actuando conforme a los lineamientos tanto de la legislación bancaria como de las disposiciones financieras aplicables; así mismo Banco de México, (órgano substancial en nuestro tema de investigación) como órgano integrante del Sistema Financiero Mexicano, dotado de autonomía, en el cumplimiento de las facultades encomendadas por el estado, en la expedición de las disposiciones aplicables a las Instituciones de Crédito, recayendo en su esfera el monopolio de la emisión de papel moneda, además en la imposición de sanciones al no actuar conforme a la Legislación Financiera aplicable vigente, principales funciones de nuestra Banca central.

### **1.5 La Banca en la Época Actual.**

Existen actualmente una serie de tipos de operaciones tanto de carácter bancario y financiero. Las Instituciones Financieras en el plano internacional operan con la tradicional banca otorgando financiamientos así como recibiendo depósitos con el fin de obtener recursos para ejecutar el ejercicio de sus inversiones, en nuestro país la operación de depósito bancario (operación pasiva), le genera al usuario de dicho servicio un interés bastante limitado al

---

<sup>48</sup> Art 346 Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

hacer la comparación de el otorgamiento de créditos. La banca comercial es una fuente importantísima en el giro económico de cada Nación, generalmente otorgando el servicio a personas físicas y Morales.

Por otro lado las Sociedades Nacionales de Crédito o Instituciones Nacionales de Crédito, son sociedades con personalidad jurídica y patrimonio propios, que prestan dicho servicio en pro de apoyar a las prácticas y usos bancarios pero a favor de directrices destinadas a la política económica determinadas por el ejecutivo federal; así como participar en la intermediación financiera, orientada a captar el ahorro interno y canalizarlo hacia aquellas actividades estratégicas y prioritarias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de Mediano Plazo.

En este estudio abordaremos las más importantes bancas en la actualidad, como es el caso de la Banca Alemana, Suiza, Española, Italiana etcétera, así como el funcionamiento de las bancas centrales, algunas de ellas teniendo participación marcada del estado como es el caso de la banca japonesa y en la mayoría de los países existe una actuación independiente y otros con participación total o mayoritaria de accionistas particulares en el ejercicio del servicio bancario- financiero que es prestado.

### **1.5.1 La Banca en la Gran Bretaña.**

La Capital de la Gran Bretaña es considerada como uno de los mayores centros financieros mundiales, del cual casi todos los principales bancos comerciales del mundo tienen abierta una City (como se conoce de modo familiar a la Ciudad de Londres dentro del mundo financiero) al menos una Sucursal.

Los primeros Bancos Ingleses se constituían como privados o fundados por familiares, no existiendo Bancos propiedad de accionistas independientes, con el tiempo estos Bancos quebraban, por lo que a principios del siglo XIX, se comenzó a impulsar la constitución de Bancos de accionistas, con mayor capital para ayudar a la estabilización del sector. El año de 1694 se creó el Banco de Inglaterra a cargo de William Paterson, constituyéndose con un capital de

1,200.000 libras, y obtuvo el derecho de emitir a la vista y al portador, realizar operaciones de cambio, operar con metales nobles, pignorar mercaderías y negociar letras de cambio, concediéndosele el monopolio en 1841 como banco de emisión. El Banco se organizó en forma de Sociedad Anónima, siendo particulares los accionistas que suscribieron su capital.<sup>49</sup>

A partir del año de 1833 se permitió que estos Bancos aceptaran y transfirieran depósitos a Londres, sin embargo no podían emitir y acuñar papel moneda, siendo actividad exclusiva del Banco de Inglaterra. Al finalizar el siglo, una serie de fusiones redujo la existencia de bancos familiares como los Bancos de accionistas.

El Banco de Inglaterra en el año de 1930 era privado fue nacionalizado en el año de 1946 por el gobierno Laborista, y en el año de 1968 se realiza una fusión entre los principales cuatro Bancos, dejando el sector en manos de cinco grandes Bancos el Barclays, Lloyds, Midlan y el National Westminster. La liberación Financiera en Inglaterra en la década de los ochentas ha avivado el incremento de las grandes sociedades Inmobiliarias.

Londres se ha convertido en el centro del euromercado o mercado de eurobonos y eurodólares, entre los agentes de este mercado se encuentran todo tipo de instituciones financieras de todo el mundo. Este mercado que surgió a finales de la década de 1950 y que ha tenido desde entonces un crecimiento espectacular, vende y compra dólares y otras divisas del país emisor.<sup>50</sup>

### **1.5.2 La Banca en Estados Unidos.**

Desde la colonia, los norteamericanos se han caracterizado por una acentuada “descentralización” bancaria y por ser pioneros de “papel moneda”, siendo la primera emisión realizada en la Colonia de Massachussets en 1690 para pagar gastos de guerra. Entre junio de 1775 y noviembre de 1779 hubo cuarenta

---

<sup>49</sup> VILLEGAS, Gilberto, Carlos, *“Compendio Jurídico Técnico y Práctico de la Actividad Bancaria”* Segunda Reimpresión, Depalma, Buenos Aires, 1989. p.p. 132-133

<sup>50</sup> Fuente electrónica vía Internet: sitio Web: mx.encarta.msn.mx

y dos emisiones de dinero autorizados por el Congreso Continental. Posteriormente en el año 1791 el gobierno federal creó, por ley del congreso, el primer Banco de los Estados Unidos, suscrita una quinta parte por el gobierno federal de diez millones de dólares y el resto por particulares, con facultad de emisión, recibir depósitos y efectuar préstamos. Sus clientes eran el gobierno y el público en general.<sup>51</sup>

En 1863 se dictó la Ley de la Banca Nacional, que permitía que cualquier grupo de cinco o más personas pudiera establecer un Banco Nacional con estatuto federal, respetando ciertos parámetros sobre el capital mínimo, adquisición de bonos al gobierno, cobertura de bonos por los billetes que emitiera y por los depósitos que tomara, se creó el segundo banco de los Estados Unidos.  
52

No obstante en el año de 1914 se creó el Sistema de Reserva Federal, operando con 18.520 bancos estatales contra 7.473 bancos nacionales, siendo el predominio de bancos locales con casas unitarias siendo una de las características de la base norteamericana.

El sistema Bancario de Estados Unidos difiere de manera radical al hacer la comparación con otros sistemas bancarios, como lo son el francés, el inglés, el alemán o el español, que se caracterizan por la gran concentración del sector en dominio de pocos grandes bancos.

Anteriormente existían restricciones geográficas a la expansión de bancos, existiendo una marcada restricción a traspasar las fronteras de su estado, incluso de un condado con la finalidad de proteger a los pequeños bancos de la competencia, debido a esta política, el conjunto de bancos comerciales norteamericanos está integrada por 12000 bancos, pero a lo largo de estos últimos años los estados y el gobierno federal, se han flexibilizado al emitir normas reguladoras respecto a los bancos, en especial atención a los rubros de fusiones y adquisiciones.

---

<sup>51</sup> VILLEGAS, Gilberto, Carlos, op. cit., p134

<sup>52</sup> Idem.



Muchos Bancos han crecido comprando otros bancos de su propio estado y, también de otros estados. Los grandes bancos mueven la mayor parte del negocio, menos del 5% de los bancos de Estados Unidos acumulan más del 40% de los depósitos; el 85% de los bancos poseen menos de la quinta parte de todos los depósitos. El Sistema de Reserva Federal, que se compone de 12 Bancos y 25 distritos, es el banco central, banquero del gobierno y vigilante del sector bancario nacional.<sup>53</sup> El sistema bancario estadounidense se caracteriza por componerse de una multitud de instituciones enfocadas al ahorro, pretendiendo suplir la deficiencia histórica hacia las necesidades de clientes no industriales.

### **1.5.3 La Banca en Europa Central.**

Una de las características diferenciales del sistema bancario europeo, en especial a los países latinos, se debe a que el Estado en los países europeos, posee los principales bancos o la mayor parte de sus acciones de otras empresas. Los bancos europeos pueden ser dueños de acciones, actividad no permitida en otros lugares, así mismo los bancos comerciales europeos otorgan préstamos a corto plazo ya que los créditos a largo plazo suelen concederlos filiales de los bancos, la proporción de depósitos que controlan los principales bancos comerciales europeos es muy elevada, debido a que no existen limitaciones para establecer sucursales, favoreciendo la existencia de redes bancarias en todos los países europeos.

El Bundesbank Alemán se ha convertido en el principal banco central de la Unión Europea, a raíz de su habilidad en el control de la inflación y el fortalecimiento del sistema económico alemán, ya que su política le permite una marcada autonomía e independencia del gobierno alemán.

### **1.5.4 La Banca en Suiza.**

---

<sup>53</sup> Fuente electrónica vía Internet: sitio Web: [mx.encarta.msn.mx](http://mx.encarta.msn.mx)

La preeminencia de Ginebra como centro de banca Suiza se mantuvo hasta 1931. El crac alemán de 1920 produjo la caída de un pequeño banco, el Banco de Ginebra, afectando al mayor banco de Ginebra, el Comptoir d'Éscompte. La ley consagró el derecho bancario con fuerza y lo convirtió en el arma más eficaz para la recuperación de la banca Suiza, por ello es que sus bancos se han especializado en recepción, salvaguarda y administración de fondos de los extranjeros adinerados, ofreciendo un servicio en el cual tienen muy poca competencia en el mundo.<sup>54</sup>

Los tres bancos principales que se han fortalecido y crecido en virtud de absorciones de bancos menores, son el Credit Suisse, el Unión Bank y el Bank Corporation. El Vocksbank es el único banco cooperativo nacional.<sup>55</sup>

Suiza es reconocida en el mundo, como el centro del sistema bancario internacional, en razón de su neutralidad política, su estabilidad financiera y su tradición de confidencialidad, observándose la banca privada uno de los principales fuentes de recursos del país, la Semiprivada Banca Nacional de Suiza, el banco central de esta Nación, es propiedad de los cantones, otros bancos y accionistas privados.

### **1.5.5 La Banca en Japón.**

El banco de Japón es el banco central que controla todo el sistema bancario ya que ejerce una enorme influencia sobre la economía mundial, aunque tiene una menor autonomía del gobierno japonés, a diferencia de la mayoría de los bancos en países industrializados. Además del banco central, operan bancos e instituciones financieras que dependen del gobierno, financiando actividades económicas de importante relevancia, como son, el comercio exterior, la construcción de viviendas o el sector agropecuario.

Algunos bancos privados, como el Dai- Ichi Kangio(el mayor banco del mundo), están muy unidos al gobierno japonés debido a las inversiones que este

---

<sup>54</sup> VILLEGAS, Gilberto, Carlos, op. cit., p. 136

<sup>55</sup> Idem

realiza en aquellos; el banco de Tokio se especializa en el cambio de moneda extranjera. Ciertos bancos comerciales, como el Mitsubishi, el Banco Mitsu y el Banco Sumitomo son reliquias del poderío comercial prebélico de los conglomerados industriales, los denominados zaibatsu, y todavía están muy vinculados a las empresas e instituciones financieras que los crearon.<sup>56</sup>

### **1.5.6 La Banca en España.**

La historia de la banca en España se ha determinado en razón de sus problemas financieros de estado, como centro principal sobresalía la ciudad de Barcelona. La legislación española fue netamente represiva, reglamentando la contabilidad de los bancos, sus horarios, lugar de actuación, etc. En el año de 1401 se creó en Barcelona la Taula de Canvi o Banco de Depósito de Barcelona, actuando como caja de la Ciudad, cobraba impuestos y el producto de las ventas de la ciudad.<sup>57</sup>

Entre los siglos XVIII y XIX, se presentó una excesiva creación de bancos de emisión de moneda con el objeto de financiar los crecientes déficits, observándose como consecuencia frecuentes devaluaciones y enormes inflaciones de difícil control, debido a lo anterior los citados bancos quebraban o se fusionaban, desapareciendo el Banco de San Carlos en el año de 1829, convirtiéndose en el Banco de San Fernando de la Ciudad de Madrid con facultad de emisión de moneda. El nuevo Banco Español fue resultado de la fusión del Banco de Isabel II y el de San Fernando fue denominado el Nuevo Banco Español de San Fernando y fue rebautizado a su vez como Banco de España, con un monopolio de emisión indefinido para todo el estado en el año de 1874, cumpliendo todas y cada una de las funciones que realiza un banco central, es

---

<sup>56</sup> mx.encarta.msn.mx

<sup>57</sup> VILLEGAS, Gilberto, Carlos, op. cit., p. 131

decir, banco de bancos, banco emisor, banco del estado y controlador de sistema bancario español.<sup>58</sup>

Con la reforma del año de 1989 se dotó al Banco de España de total autonomía con respecto al gobierno, encargándose del diseño y aplicación de la política monetaria cuya finalidad principal es la de controlar el crecimiento de la inflación a través del control de las tasas de interés o en el control de la distribución en la circulación de dinero (billetes, monedas y dinero bancario). Por otra parte el sistema bancario español también ha sufrido un fuerte proceso de concertación a lo largo de la década de 1980, con las fusiones del Banco de Bilbao y el Banco de Vizcaya (Banco Bilbao Vizcaya, BBV), y la del Banco Central y el Banco Hispanoamericano (creándose el Banco Central Hispano, BCH). Con la intervención en el año de 1993 de Banesto, la concertación del sector aumentó aún, más al ser adquirido este último por el Banco de Santander que se convirtió en el Banco más poderoso del país.

### **1.5.7 La Banca en Italia.**

A la cabeza de las Entidades de Crédito e Institutos de Crédito, se encuentra la Banca d'Italia, que el artículo 20 de la Ley Bancaria la declara institución de Derecho Público. Este Banco independientemente de las funciones institucionales de un banco central, como regulador del mercado monetario y concesionario de los servicios de emisión de moneda posee en virtud de la ley bancaria, determinadas facultades de intervención y control y es además titular de un órgano propio del Estado, la ex-inspección para la defensa del ahorro y la operación del crédito.<sup>59</sup>

### **1.5.8 La Banca en Latinoamérica.**

Todos y cada uno de los países Latinoamericanos poseen su propio banco central, a su vez el sistema bancario latinoamericano se respalda de los bancos

---

<sup>58</sup> mx.encarta.msn.mx

<sup>59</sup> MOLLE, Giacomo, *"Manual de Derecho Bancario"*, Traducido por el Dr. Mario Alberto Bonfanti, Segunda edición, Buenos Aires, 1977, p. 17

supranacionales con el propósito de ayudarse y defenderse de la gran banca internacional de primer mundo, entre los cuales podemos citar: el Banco Centroamericano de Integración Económica, creado en el año de 1961 integrando a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y concediendo a estas Naciones Centroamericanas créditos a largo plazo con bajas tasas de interés, con el fin de financiar proyectos que favorezcan la integración económica en beneficio de los países miembros.<sup>60</sup>

Así mismo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creado en el año de 1959 cuando los 21 países miembros de la Organización de Estados Americanos suscribieron el convenio para su creación. Tiene un capital de 1,000 millones de dólares. El Banco Interamericano de Desarrollo utiliza su capital para financiar el desarrollo de sus países miembros, promoviendo la inversión privada y pública con fines de desarrollo económico.<sup>61</sup> Esta Institución tiene sede en la Ciudad de Washington, surgiendo de esta el instituto para la Integración de América Latina, así como la Corporación Interamericana de Inversiones.

#### **1.5.9 La Banca en los países en Vías de Desarrollo.**

Debemos entender que el sistema económico de cada nación depende de la naturaleza de su sistema bancario, por ejemplo en los países capitalistas prevalece un sistema bancario privado; en los países socialistas como Egipto y Sudán todos los bancos se han nacionalizado. Países como Perú y Kenia han adoptado el sistema europeo, operando bancos públicos y privados, Zambia y Camerún han adoptado el modelo creado en la colonización, manteniéndose esta aún después de lograr su independencia, en otros casos como Nigeria y Arabia Saudita al nacionalizarse se obligo por ley que los bancos pasarán a ser propiedad de la población local.<sup>62</sup>

Los Bancos de los países que están en vías de desarrollo son similares a los países industrializados, los bancos comerciales aceptan y transfieren

---

<sup>60</sup> mx.encarta.msn.mx

<sup>61</sup> RODRIGUEZ Y Rodríguez, Joaquín, op. cit., p.23

<sup>62</sup> mx.encarta.msn.mx

depósitos y conceden préstamos a corto plazo, otros intermediarios financieros, por lo general bancos públicos para el desarrollo económico conceden préstamos a largo plazo, así mismo el sistema bancario puede participar en las operaciones de financiamiento en materia de exportaciones.

El Export-Import Bank de Washington fue fundado el 2 de febrero de 1934, con el fin de fomentar el comercio exterior de Estados Unidos, pero después de la Segunda Guerra Mundial se ha constituido como prestamista importante para los países subdesarrollados. Es la institución que mas créditos ha proporcionado a México, tanto al gobierno como a los particulares y es un organismo del Gobierno de Estados Unidos.<sup>63</sup>

### **1.6 Banca Internacional.**

A raíz del crecimiento en el comercio internacional y de la globalización, se ve reflejado dicho progreso y perfeccionamiento de la banca multinacional, ya que por tradición los bancos han financiado el comercio internacional, pero en la actualidad se han creado filiales y sucursales con ubicación física en otros países así como el crecimiento de los préstamos y prestamistas a escala internacional.

De los 8 bancos estadounidenses que tenían oficinas en otros países en 1960, se pasa en el año de 1987 a 153 bancos estadounidenses con un total de 902 filiales en el extranjero. De la misma manera, en 1973 había menos de 90 bancos extranjeros en Estados Unidos de Norteamérica, mientras que en 1987, 266 bancos extranjeros se repartían 664 oficinas en esta Unión, la mayoría eran bancos industriales o de negocios, pero algunos se han lanzado al mercado de la banca comercial.<sup>64</sup>

Al entablar los antecedentes de la Banca nacional e internacional, se entiende la importancia de que las Naciones cuenten con un sistema bancario, ya que facilita la economía, la industria, el desarrollo y la tecnología de cada uno de los países que habitan el mundo, más las ventajas que arrojan su operación.

---

<sup>63</sup> RODRIGUEZ Y Rodríguez, Joaquín, op. cit., p.22

<sup>64</sup> mx.encarta.msn.mx

En nuestro país específicamente el estado, debe actuar necesariamente como rector de la economía nacional, facultad encomendada por nuestra Carta Magna en los artículos 25 y 26, para que exista debidamente ese resguardo de la economía, velando por este objetivo; ya que la Institución de Crédito al prestar el servicio de banca y crédito, y operar en función a las normas establecidas en la ley de Instituciones de Crédito, dichas operaciones son consideradas como normas con el carácter de públicas; las cuales deben de respetar el principio de equidad, en virtud de que existe un marcado desequilibrio en las relaciones banco-usuario, por lo que debe de distinguirse la parcialidad entre ambas figuras, ya que con la existencia de órganos rectores de las operaciones bancarias de las Instituciones de Crédito, no es suficiente. Debemos velar por este problema, no sujetarnos a las disposiciones que emite Banco de México, ya que desconocemos que es lo que se esta aplicando, si es que el usuario es un importante elemento en la captación de recursos para que las Instituciones Financieras puedan operar en su actividades de carácter inversión, y de quienes sustentan en un porcentaje importante su existencia y funcionamiento, deben de ser difundidas el contenido de dichas disposiciones, así mismo al ser muy técnicas y no publicadas en el Diario Oficial de la Federación, causan un severo perjuicio de desconocimiento e incertidumbre jurídica a los usuarios, por lo que dicha omisión resta legalidad en la aplicación de las mismas.

## **CAPITULO II**

### **CONCEPTOS GENERALES.**

#### **2.1 Concepto de Derecho Financiero.**

La actividad económica abarca desde las actividades más llanas, hasta las más complejas, iniciando en una economía doméstica, hasta el plantear y autorizar por el gobierno federal la disposición de un presupuesto de egresos, actuando el Estado como rector de la economía nacional de la misma; considerando que la actividad económica va de la mano de la actividad bancaria y financiera; atendiendo una importancia especial el funcionamiento de la actividad de las Instituciones de Crédito al prestar el servicio público de banca y crédito, cuyas operaciones son vigiladas y reguladas por Autoridades Financieras, a través de las disposiciones que norman el cumplimiento de su organización y como su funcionamiento, protegiendo los intereses del público usuario que solicita la prestación de dicho servicio financiero.

El derecho financiero comprende el conjunto de legislaciones ya sea de instituciones de crédito o de la bolsa, regulando su constitución, organización, funcionamiento y operación, el alcance en que lleguen a regular las Autoridades Financieras, y como facultad prioritaria la protección de los intereses del público, disposiciones necesarias para que exista una correcta complementación entre el derecho bancario y el derecho financiero.

El Derecho Financiero alude a una especie de sistema bancario en el sentido de que son las normas o disposiciones que regulan la actividad bancaria así como en la actividad bursátil. En cuanto al término financiero, deriva del término francés “Financiero”, de finances, hacienda pública, relativo a las cuestiones bancarias a los grandes negocios mercantilistas.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 21 Edición, 1994, p.970



En un sentido amplio, el Derecho Financiero lo definimos como el conjunto de las legislaciones de Instituciones de Crédito y bursátiles que regulan la creación, organización, funcionamiento y operaciones de las entidades bancarias y de valores, así como los términos en que intervienen las autoridades financieras y la protección de los intereses del público.<sup>66</sup>

El concepto de derecho bancario va estrictamente relacionado con la materia de Derecho Financiero, de la misma el concepto sustentado por Miguel Acosta Romero que la define como “el conjunto sistematizado y unificado de conocimientos sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales relativos a las actividades de Banca y Crédito, en busca de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo”.<sup>67</sup>

Consideramos que el *Derecho Financiero* esta formado por un conjunto de legislaciones, principios, circulares, disposiciones, y demás normas jurídicas que regulan la creación, organización, funcionamiento y operación de las Instituciones de Crédito, así como de las entidades de carácter bursátil; vigilando y procurando de estas actividades la protección de los intereses del público usuario; el *Derecho Bancario* comprende el conjunto de normas jurídicas reguladoras de las relaciones entre particulares y entre las autoridades, nacidas en el ejercicio de la actividad crediticia y bancaria, o asimilados a éstas y aquellas en cuanto a su disciplina jurídica y ejecución judicial y administrativa, no figurando la rama bursátil de ahí consideramos a el Derecho Bancario como una especie del Derecho Financiero.

En el mismo concepto, podríamos mencionar también las legislaciones de seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares de crédito, de ahorro y crédito popular y Ley para regular las Agrupaciones Financieras disposiciones que forman parte del Derecho Financiero.

---

<sup>66</sup> DE LA FUENTE, Rodríguez, Jesús, “*Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*”, Porrúa, México, 1999. p. 4

<sup>67</sup> ACOSTA, Romero, Miguel, “*Derecho Bancario*”, Porrúa, México, 1991, p .60

Al enunciar estos conceptos se entenderá que las normas que integran el Derecho Financiero, comprenden áreas jurídicas como:

- Derecho Bancario.
- Derecho Bursátil.
- Derecho de Seguros.
- Derecho de Fianzas.
- Derecho de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.
- Derecho de Ahorro y crédito popular.
- Derecho de Agrupaciones Financieras.
- Derecho Fiscal.

El conjunto de ciencias enunciadas anteriormente podríamos agruparlas bajo el siguiente concepto: conjunto de normas jurídicas relativas a la constitución, funcionamiento y operación de las entidades financieras respectivas, así como a la intervención de las autoridades y la protección de los intereses del público.

Esta definición comprende a todas y cada uno de los conceptos enunciados, integrándola al conjunto de normas jurídicas que en razón de dichas disciplinas regulan su constitución, organización, funcionamiento y operación, obviamente con la vigilancia en dichas actividades por las Autoridades facultadas para ello, anteponiendo ante ello los intereses de los usuarios de las citadas entidades financieras.

## **2.2 El Derecho Financiero como Norma de Derecho Público.**

Las normas relativas al Derecho Financiero normas son consideradas como normas de carácter público, ya que la mayoría de las normas aplicables a dichos intermediarios financieros se constituyen como normas de naturaleza pública, puesto que es primordial y una finalidad prioritaria para nuestro Estado ejercer la rectoría en sus actividades, ya sea en razón de su organización y funcionamiento internos, así como en el desempeño de sus operaciones, encaminados al otorgamiento de un servicio a sus usuarios, el Estado debe regularlos en atención de las siguientes razones:

- Reciben los fondos del público, los cuales se invierten de diversas formas, toda vez que de la cautela con que estos éstos se regulen y administren, depende, no solo la seguridad de cada depositante e inversionista, sino también, el ordenado desarrollo de la vida económica en su conjunto.
- Sus servicios han penetrado profundamente en los hábitos de la sociedad moderna al punto de convertirse en satisfactores indispensables para atender necesidades colectivas, que no podrían quedar al arbitrio exclusivo de los particulares y que es necesario reglamentar para lograr su adecuación al interés público, preservar su funcionamiento y regular las condiciones de prestación de dichos servicios.
- Su quiebra perjudicaría de modo directo a los ahorradores e inversionistas, e indirectamente a la economía colectiva; lo anterior, redundaría en el menoscabo de la reputación de este tipo de sociedades, que podrían llegar a ser vistas con general desconfianza, por lo que existe un interés colectivo en evitar su descrédito.
- Los bancos son el pilar del sistema nacional de pagos de un país, el cual facilita a los diversos agentes económicos la realización de transacciones y el intercambio de bienes y servicios.<sup>68</sup>

Las Instituciones cuya facultad se encausa en prestar servicios de banca y crédito, deben obedecer a la constitución, funcionamiento, organización y operación y a lo establecido en la Ley de Instituciones de Crédito, los siguientes aspectos:

- ✓ Autorizaciones para constituirse como entidad financiera.
- ✓ Régimen de revocación de la autorización.
- ✓ Requerimiento de capital.
- ✓ Operaciones.
- ✓ Prohibiciones.

---

<sup>68</sup> DE LA FUENTE, Rodríguez, Jesús op. cit. p. 5

- ✓ Delitos.
- ✓ Sanciones.
- ✓ Protección de los intereses del público usuario.
- ✓ Supervisión financiera por parte del Estado.

Cada uno de los aspectos enunciados, se encuentran debidamente fundamentados en la Ley de Instituciones de Crédito, solicitando una serie de obligaciones para constituirse como Institución de Banca Múltiple, teniendo autorización del Gobierno Federal, gozando de dicha autorización las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles, lo anterior se estudia abordando cada uno de estos requisitos en el capítulo primero del presente trabajo de investigación.

### **2.3 El Derecho Financiero como Norma de Derecho Privado.**

Las Entidades Financieras en su aspecto Institucional, están sometidas a normas jurídicas de Derecho Privado, regulando su constitución y funcionamiento como sociedad anónima en atención a que la mayor parte de estas entidades revisten este tipo societario, como lo son en este caso las Instituciones de Crédito; a su vez las operaciones que realizan son consideradas como actos de comercio, prestadoras del servicio de banca y crédito. Lo anterior establecido en el artículo 75 del Código de Comercio fracción XIV que reputa las operaciones de bancos como actos de comercio; en tanto que las Sociedades Nacionales de Crédito, son societarios con personalidad jurídica propia, igualmente que prestan el servicio de banca y crédito con apoyo a las prácticas y usos bancarios pero operan según directrices de política económica señaladas por el ejecutivo federal. Este tipo de sociedades participan en la intermediación financiera, orientada a captar el ahorro interno y canalizarlo hacia aquellas actividades estratégicas y prioritarias que se señalan en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo.<sup>69</sup>

Para que una disciplina jurídica que en el caso que nos ocupa el Derecho

---

<sup>69</sup> DE LA FUENTE, Rodríguez, Jesús op. cit. p 6

Financiero adquiera dicha autonomía la doctrina considera que es necesario que logre una independencia en los siguientes aspectos:

## **2.4 Autonomía del Derecho Financiero.**

### 1) Legislativa.

Se entiende por autonomía legislativa el hecho de que las leyes que integran el Derecho Financiero, constituyen un cuerpo de disposiciones separadas, orgánicas e independientes. Podemos mencionar que en el artículo 73 fracción X de nuestra Carta Magna, faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República respecto a la intermediación y servicios financieros.

Las actividades bancaria y aseguradora se regularon en un principio en el Código de Comercio del año 1884; dando como consecuencia que el legislador reglamentara dichas instituciones con una legislación especial, así en el año 1892 fue expedida la primera Ley sobre Compañías de Seguros, y cinco años después la Ley General de Instituciones de Crédito, posteriormente se expidieron ordenamientos especiales a las demás Entidades Financieras entra las cuales podemos mencionar: la Ley del Mercado de Valores en el año de 1975, la Ley de Sociedades de Inversión así como la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley del Banco de México así como su Reglamento Interno.

### 2) Sustancial.

Esta Autonomía sustancial debe entenderse en el sentido de que las legislaciones financieras han venido sosteniendo principios generales propios, tales como son:

- Disposiciones relativas al funcionamiento y operación de las entidades financieras.
- La supervisión de las entidades financieras por organismos del Estado (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro).

- Terminología especial en los reglamentos, circulares y oficios circulares que expiden las autoridades reguladoras y supervisoras para las entidades financieras (Circulares telefax).
- La prevalencia del interés público, fundada en la necesidad de un entorno legal que asegure la estabilidad y desarrollo del sistema financiero y la protección de los intereses del público usuario.<sup>70</sup>

### 3) Científica.

Las legislaciones que integran el Derecho Financiero, forman cada una de ellas, un sistema ordenado e independiente, agrupan sistemáticamente conceptos, teorías propias a dicha disciplina, conceptos como bursátil, bancario, prácticas bancarias, entre otros.

### 4) Didáctica.

El Derecho Bancario, Bursátil y de Seguros es objeto de una exposición independiente en las facultades de Derecho de la República Mexicana. (UNAM, ITAM, UPN, entre otras); inclusive el plan de estudios de la Facultad de Derecho de la UNAM, se imparte en forma obligatoria la cátedra de “Derecho Bancario y Bursátil. Esta autonomía didáctica se ha hecho necesaria; en cuanto a que su conocimiento y estudio que reclama sistematización especial de sus principios.<sup>71</sup>

## 2.5 Fuentes del Derecho Financiero.

Las fuentes del Derecho se clasifican en fuentes históricas, fuentes materiales o reales y fuentes formales.

Las fuentes históricas son los documentos (inscripciones, papiros, libros etcétera) que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.

Son documentos que contienen la información del derecho vigente en otra época, en base en los cuales nos inspiramos a efecto de crear una determinada ley o institución jurídica; es remontarse a la historia de las fuentes del derecho, a

---

<sup>70</sup> DE LA FUENTE, Rodríguez, Jesús op. cit., p 8

<sup>71</sup> Idem

la costumbre como fuente histórica en el derecho anglosajón, el Código de Hamurabi, las doce tablas, el Pentateuco, los plebiscitos, las constituciones imperiales, las colecciones de los jurisconsultos, las costumbres germánicas, la doctrina de los posglosadores, las siete partidas de Alfonso X, el Sabio, el *liber judiciorum* o fuero juzgo, las Ordenanzas de Alcalá, las Prácticas, las Leyes del Toro, las Ordenanzas de Montalvo, la Nueva Recopilación, la Novísima Recopilación, etcétera, la declaración de los derechos de hombre y ciudadano del año de 1789; en el estado moderno encontramos: la carta magna en Inglaterra, las constituciones y códigos franceses y europeos las leyes de las indias, los documentos referidos solo serán algunos de todos aquellos que serán considerados como fuentes históricas, que regulen las relaciones de los particulares entre sí y con el poder, llámese autoridad patriarcal o tribal, rey, emperador, monarca, presidente , primer ministro etcétera.<sup>72</sup>

Las fuentes formales son el producto de un proceso previamente establecido para la creación de las normas jurídicas y para que sea obligatorio, el cual es denominado “ley”; en los gobiernos republicanos como el de nuestro país dichos pasos deben ser dictados por un poder constituyente, si no se cumple este procedimiento “**la ley no tendrá carácter de obligatoriedad**”, estos pasos o fases del proceso legislativo son los siguientes, establecidos en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Iniciativa. Es la facultad que la ley otorga a diferentes órganos del Estado para presentar proyectos de leyes ante el Congreso de la Unión. En nuestra Carta Magna se establece que las únicas personas facultadas para presentar iniciativa de ley son el presidente de la república, los diputados y senadores y los poderes legislativos de cada estado de la federación.
- b) Discusión. Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, para determinar si son o no aprobadas. A la Cámara donde inicialmente se discute el proyecto se le llama Cámara de

---

<sup>72</sup> HUMBERTO, Zárate, José, MARTÍNEZ, García, Octavio Ponciano, RÍOS, Ruiz, Alma de los Ángeles, “*Sistemas Jurídicos Contemporáneos*” Edit. Mc Graw Hill, México, 1997, p.91

origen y a la otra cámara revisora. Una vez presentada la iniciativa pasará a una comisión especializada, donde se analizará a profundidad, si se considera viable o permitente, se pasará a discusión ante el pleno de la cámara, donde se decidirá si se aprueba o no; si se aprueba el proyecto de ley pasará a la cámara revisora, donde también será revisada por la comisión y sometida a la votación del pleno y en caso de ser aprobada se mandará al Presidente de la República.

- c) Aprobación. Para que el proceso legislativo siga su cause normal es necesario que las cámaras acepten el proyecto de ley que se trate. La aprobación de leyes se aprobará por la mayoría de las cámaras legislativas y se turnará después al presidente de la república para su sanción.
- d) Sanción. Es el acto por el cual el Presidente de la República acepta un proyecto de ley. El veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para negarse a aprobar una ley, haciéndole observaciones. La promulgación es el acto a través del cual el presidente de la república ordena la publicación de una ley.
- e) Promulgación. **Para estos efectos es necesario que las leyes sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación**, que el órgano Informativo de la Federación.
- f) Iniciación de la vigencia. Es el mecanismo por el cual una ley entra en vigor con toda su fuerza obligatoria para todos los habitantes del Estado.<sup>73</sup>

Las Fuentes Formales son el canal o el vehículo por donde se transportan las fuentes reales”. Los cinco canales o vehículos son: la legislación, la jurisprudencia, costumbre, la doctrina y los principios generales de derecho.

---

<sup>73</sup> HUMBERTO, Zárate, José, MARTÍNEZ, García, Octavio Ponciano, RÍOS, Ruiz, Alma de los Ángeles op. cit., p 87.



Las fuentes reales son los hechos sociales, los requerimientos de una sociedad, que pueden ser morales, culturales, sociales o religiosos en los que se fundamenta el legislador para proponer los proyectos de ley. Con base en los requerimientos sociales, el legislador puede presentar los proyectos de ley para mejorar las condiciones de vida de su sociedad, o para resolver problemas que se estén presentando; como ejemplo, la usura de los bancos. Como dice el Maestro Galindo Garfías” el hecho social, el dato experimental, las aspiraciones sociales son lo que el legislador va a tomar en cuenta para llevar a cabo sus funciones”.<sup>74</sup>

En este capítulo abordaremos las fuentes del Derecho Financiero con el concepto de fuentes reales las cuales son todas aquellas que debido a hechos o circunstancias sociales dan origen a la creación de una norma jurídica, en este caso las fuentes reales del Derecho Financiero, es el sentido de medios por los que se generan las normas jurídicas del Derecho Financiero las cuales son a través de fuentes primarias y supletorias.

- a) Fuentes Primarias. Son las legislaciones especializadas que integran el mismo Derecho Financiero, entre las cuales se encuentran:
- Ley de Instituciones de Crédito.
  - Ley del Mercado de Valores.
  - Ley del Banco de México.
  - Ley de Sociedades de Inversión.
  - Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
  - Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
  - Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.
  - Ley para regular las Agrupaciones Financieras.
  - Código Fiscal de la Federación.

Dichas legislaciones son consideradas como leyes macro o legislaciones macro en las que contemplan aspectos generales, apreciando la existencia de un hecho muy notorio en los últimos 30 años, consistente en que citadas leyes son elaboradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por Banco de

---

<sup>74</sup> HUMBERTO, Zárate, José, MARTÍNEZ, García, Octavio Ponciano, RÍOS, Ruiz, Alma de los Ángeles op. cit., p 90.

México como proyectos que se presentan al Ejecutivo, y, en ellos, el funcionario en turno con su estilo personal de gobernar imprime el sello que su criterio, por lo general teórico o copia de otros países, considera necesario en la ley.<sup>75</sup> Así mismo las citadas legislaciones contienen repetitivamente remisión de ulteriores disposiciones reglamentarias, con lo cual la actuación de la autoridad puede adaptarse en función de las necesidades y problemas en cada momento que se manifiesten, presentándose la imprecisión al presentar tanta dinámica en la creación o modificación de citados ordenamientos legales que rigen la actividad financiera.

Las disposiciones de carácter general, que también deben de consultarse antes de acudir a las fuentes supletorias, aunque no son creadas previo procedimiento legislativo, que conforme al derecho positivo es necesaria para que dicha norma o disposición entre en vigor, son emitidas a través de Circulares pronunciadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las disposiciones (Circulares Telefax) emitidas por Banco de México y Oficios y Circulares expresadas por órganos de Supervisión.

- b) Supletorias. Debido a que el Derecho Financiero tiene como característica importante su constante dinámica en su legislación, se presentan casos no previstos por el legislador por lo que no pueden ser resueltos a través de las legislaciones especiales aplicados a la materia; sin embargo, las mismas prevén la forma de desahogar dichas lagunas, a través de fuentes supletorias que pueden ser leyes o bien usos y prácticas bancarias y mercantiles. Consideradas como fuentes formales debido a que contiene los elementos jurídicos necesarios con fuerza obligatoria dándose a conocer el derecho a través de citadas fuentes formales.

## **2.6 Fuentes primarias y supletorias en la legislación bancaria.**

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Banco de México, son consideradas como fuentes primarias del Derecho Bancario; la primera ley citada establece en el artículo 6

---

<sup>75</sup> ACOSTA, Romero, Miguel, "Derecho Bancario", Porrúa, México, 1991, p.79

cuáles son las fuentes supletorias del Derecho Bancario en los términos siguientes:

“En lo no previsto por la presente ley y por la Ley Orgánica del Banco de México, a las Instituciones de Banca Múltiple se les aplicarán en el orden siguiente:

- I. La legislación mercantil;
- II. Los usos y prácticas bancarios y mercantiles;
- III. El Código Civil Federal; y
- IV. El Código Fiscal de la Federación, para efectos de las notificaciones y los recursos a que se refieren los artículos 25 y 110 de esta ley (en donde la Comisión Nacional Bancaria y de Valores procede en determinar si es procedente la remoción, suspensión de los miembros del consejo de administración y funcionarios que puedan obligar con su firma a la Institución Bancaria, así como la imposición de sanciones).

Las Instituciones de Banca de Desarrollo, se regirán por su respectiva ley Orgánica y, en su defecto, por lo dispuesto por este artículo”.<sup>76</sup>

La supletoriedad de las disposiciones de carácter mercantil es importante debido a que la tanto la rama bancaria como financiera, en su esquema operacional contienen una serie de figuras no contempladas y reguladas de forma expresa en determinada ley, sino que en razón de su extensiva esfera operacional en actividades realizadas por entidades financieras, debido a que el asentamiento de sucursales de países externos en nuestra nación genera una serie de operaciones, o transacciones, que en muchas ocasiones no se encuentran reguladas en nuestra legislación, estableciéndose en este precepto, el orden de aplicación al presentarse la supletoriedad de leyes, instituyéndose en primer lugar el Código de Comercio Federal vigente, los usos y prácticas bancarias los cuales

---

<sup>76</sup> Artículo 6 Ley de Instituciones de Crédito.

generalmente es reiterativa la aplicación de estos, así como las disposiciones contenidas en el Código Civil Federal, contemplando cuestiones propias del procedimiento judicial derivado de controversias emanadas de la interposición de algún recurso, o imposición de sanciones.

Así mismo encontramos el Código Fiscal de la Federación, para efectos de proceder a practicar notificaciones, así como para informar la procedencia de recursos interpuestos.

Del precepto anterior conviene resaltar varias cuestiones:

- La fuente formal primaria o principal es la Ley de Instituciones de Crédito; constituye la disposición fundamental en torno a la constitución y funcionamiento de las Instituciones Bancarias y al ejercicio de su actividad, ya que ante la presencia de un asunto relacionado con dichas entidades, como en todo sistema de derecho escrito, se aplica la norma particular, en este caso la Ley Bancaria, como comúnmente es conocida la Ley de Instituciones de Crédito, que tiene su base constitucional en el artículo 73 fracción X de nuestra Ley Suprema.
- La Ley de Instituciones de Crédito le da la misma jerarquía a la Ley del Banco de México, es decir, no la considera supletoria, ya que el Instituto Central es el regulador de las operaciones y servicios financieros.
- Las fuentes supletorias que rigen a las Instituciones de Crédito, son normas de derecho escrito (leyes), o no escrito (usos y prácticas, creadas por los banqueros).
- Establecer un criterio ordenador para evitar conflictos de aplicación, indicando el orden jerárquico con que deben aplicarse unas fuentes respecto de otras. Es decir, primero la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Banco de México, y luego la legislación mercantil; etcétera.

- La supletoriedad parte de la norma más especial a la más general.<sup>77</sup>

Consideramos que la primer fuente esencial del Derecho Bancario es la Legislación Mercantil, a lo que según Roberto I. Mantilla Molina refiere lo siguiente: "... una ley tiene el carácter de mercantil, no sólo cuando el legislador se lo ha dado explícitamente, sino también cuando recae sobre materia que por la propia ley, o por otra diversa, ha sido declarada comercial"<sup>78</sup>

En nuestro país las normas mercantiles que figuran son las siguientes:

- El Código de Comercio es la Ley mercantil fundamental; estableciendo en el artículo 75 fracción XIV de nuestra Carta Magna, los actos de comercio particularmente las operaciones realizadas por las Instituciones de Crédito.
- La ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; y
- La Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante citar, los usos y prácticas bancarias y mercantiles, consideradas como la segunda fuente supletoria, contempladas en el artículo 6 de la Ley de Instituciones de Crédito, así mismo la costumbre y el uso, como fuentes del Derecho Mercantil y Bancario, así como los usos bancarios y mercantiles como fuente de Derecho Bancario.

Debemos dejar asentado que, en términos generales, costumbre y usos mercantiles son sinónimos siempre que distingamos, entre los usos mercantiles,

---

<sup>77</sup> DE LA FUENTE, Rodríguez, Jesús, op. cit., p.13.

<sup>78</sup> MANTILLA I. Molina Roberto, "Derecho Mercantil", Porrúa, México, 1998, p. 45

los normativos de los puramente interpretativos. Costumbre mercantil y uso normativo expresan el mismo concepto.<sup>79</sup>

Como uso se entiende a la practica habitual y continuada de una cosa, la costumbre es el uso reiterativo de actos determinados a través del tiempo y del espacio, diferencia del uso a cuya característica la sociedad les reconoce en si mismo como necesarios los principios de normatividad, a efecto de poder regular las relaciones humanas, generalmente se reconoce que la costumbre consta de dos elementos: la el *hábito consuetudo*, es decir la repetición de una serie de actos iguales que dan como consecuencia el hábito, y la *opinio iuris*, que es la conciencia misma de la sociedad de ser justo, necesario y normativo el hecho repetido constantemente, con estos dos elementos podemos afirmar que dicho hecho repetido constantemente, es entonces que existe una costumbre jurídica y que tiene el carácter de fuente del Derecho.

La costumbre puede presentar tres variantes, importantísimas para nuestro tema de investigación:

1. La costumbre puede confirmar la disposición contenida en la ley, en este supuesto existe armonía entre una y otra, se dice entonces que la costumbre es *secundum legem*, es decir, está de conformidad con la ley.
2. La costumbre puede ser contraria a la ley; puede existir una serie de actos repetidos persistentemente a través del tiempo, a los que la sociedad les conoce la *opinio iuris*; aunque la ley no los reconozca; entonces tendríamos un conflicto que para el Derecho Civil no daría problema, ya que el artículo 10 del Código Civil establece “Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario”; pero en el Derecho Mercantil tendríamos duda de si una costumbre contra *contra legem*, respecto de la Ley

---

<sup>79</sup> RODRÍGUEZ, Rodríguez, Joaquín, op. cit., p. 6

Mercantil General y del Derecho Común, pudiera ser fuente del Derecho Mercantil especial y en su caso, del Derecho Bancario.

3. Por último, la costumbre puede venir a llenar un vacío de la ley, es decir, suplir la deficiencia de la norma de los casos concretos de interpretación y ejecución de la misma, en cuyo caso se dice que la costumbre es *preter legem*. En este último supuesto, la costumbre se afirma que es fuente de Derecho, en tanto que tiene una eficacia comparable con la de la ley. <sup>80</sup>

El vocablo uso es uno de los términos anfibológicos (o sea de doble interpretación) en tanto que un simple hecho social observable, esta misma práctica en la operación en donde ella sirve de instrumento a una cierta manipulación jurídica con base en hechos; la idea de una regla de derecho que se confunde con el concepto de costumbre, también podemos encontrarla unida a un complemento o calificativo topándonos ante usos de hecho, usos de derecho, de usos legales, usos normativos, usos convencionales, de usos interpretativos o supletorios, lo anterior encauzándonos en ambigüedad al no aclararnos en análisis de la naturaleza jurídica de uso de comercio.

Al realizar una distinción entre costumbre y los usos convencionales se acepta una posible coexistencia entre ambas, al suscribir la tesis de la transformación de ciertos usos convencionales, en reglas de costumbre.

La costumbre consta en primer lugar del elemento del hecho necesario para la misma, pero no motivo necesario para imponerlo en una vida social con el carácter de derecho positivo, debe de imponer una regla que contenga en sí misma una sanción pública, este es el sentimiento o elemento psicológico de la costumbre de obligatoriedad la *opinio juris seu neccessitatis*, el elemento material lo constituyen una serie de actos o en su caso omisiones repetitivos, que al fin de cierto tiempo van a constituir una practica de la vida corriente que será seguida generalmente; esta practica debe estar formada, mantenida y constante, sin

---

<sup>80</sup> ACOSTA, Romero, Miguel, "Derecho Bancario", op. cit., p. 67.

contradicción sería de aquellos que en un momento dado tuvieran un interés de contradecirla, debe ser regularmente seguida para constituir un hábito bien establecido.

Augusto Lebrun definió a la costumbre como “una regla de derecho que se va formando lenta y espontáneamente de los hechos y de las prácticas habitualmente seguidas en un medio social dado y que deviene obligatoria independientemente de toda intervención expresa o aprobación tácita del legislador”. Existen opiniones al respecto de la costumbre ya que la teoría tradicional Romano-Canónica, considera que la costumbre no puede convenir más que del uso, otra opinión comenta que no es regla de Derecho si esta no es consagrada por los tribunales, en tanto que la teoría jurisprudencial reduce la costumbre a la jurisprudencia, Lebrum señala que tiene fuentes diversas y puede resultar tanto de uso, como de jurisprudencia, y de otros hechos como lo es la doctrina.<sup>81</sup>

La Teoría tradicional de los dos elementos *inveterata consuetudine* y *opinio juris seu necessitatis*, en un análisis crítico de la doctrina considera que no es correcto porque los dos puntos en los que se basan ambos tiene que fundar el carácter de obligatorio de las reglas de costumbre sobre un elemento psicológico. La parte más importante de la obra de Lambert, esta consagrada al realizar una crítica implacable a la teoría tradicional basada sobre un plan histórico, argumentando que la jurisprudencia es el único fundamento de la fuerza obligatoria de la costumbre.

La hipótesis de una creencia de todos los interesados en el carácter obligatorio de las reglas de costumbre está en flagrante contradicción con la idea universalmente aceptada de que la principal falla de la costumbre o de la principal causa de inferioridad frente a la ley radica en la incertidumbre de sus soluciones y en la dificultad de constatación. Tal ha sido siempre el motivo invocado en relación a la costumbre.

---

<sup>81</sup> Ibidem. p. 68



La incomprensión del sistema jurídico es mucho más grande en el reino de la costumbre, no solamente la hipótesis de un conocimiento por los interesados del contenido de las reglas de costumbre es contradicha por los hechos sino su creencia en el carácter obligatorio de la misma regla, en el origen de toda regla jurídica extra-legislativa, se encuentra la sentencia de un hombre calificado, de un experto en Derecho que resuelve el litigio imponiendo a las partes la solución que le parece buena.<sup>82</sup>

Un estudio muy importante, objetivo, según Lambert, establece que de la costumbre no deriva su autoridad como regla de derecho, más que de la autoridad del juez que la impone al gobernado, es esta autoridad la que impone a los interesados su carácter obligatorio y coercitivo en el cumplimiento de dicha ley.

Los Usos Bancarios y Mercantiles como fuentes del Derecho Bancario, uso del latín “Usus”, práctica, experiencia, Significa; “práctica, costumbre, hábito”. Para el Diccionario de la Real Academia Española, uso equivale “a acción y efecto de usar”. Ejercicio o práctica general de una cosa. Modo determinado de hacer las cosas. Empleo continuado y habitual de una persona o cosa”. Los juristas entienden por uso la práctica o modo de obrar que tiene fuerza obligatoria, en determinado sector social o en el caso particular el económico y financiero.

Estamos de acuerdo con Jesús de la Fuente Rodríguez, al enunciar que el uso difiere con el concepto de costumbre, ya que el uso es una práctica ilimitada utilizada por comerciantes, o banqueros de un determinado lugar y la costumbre presupone una aceptación general.

A nuestro modo de ver, el uso bancario posee las siguientes características.

- Se forma espontáneamente en cuanto no proviene de los poderes del Estado.

---

<sup>82</sup> Ibidem. P. 69.

- Se refiere a actos repetidos, uniformes y constantes dentro del mercado bancario, los cuales no contradicen a la ley especial y no pueden en principio derogar a ésta.
- Es específico, no general, porque sería costumbre.
- Es Derecho Vigente en virtud de que es reconocido expresamente en la Ley de Instituciones de Crédito como fuente supletoria de la misma.
- Implica la convicción de una obligatoriedad.
- Tiene ventajas sobre la Ley de Instituciones de Crédito, en virtud de que se adapta quizá mejor a esta, a las necesidades de la actividad bancaria.
- Tiene desventajas por su falta de fijeza o claridad, toda vez que resulta difícil conocer cuáles son los usos bancarios y mercantiles.
- La ley de Instituciones de Crédito señala a los usos por encima de la legislación Civil.
- Los usos sirven para colmar lagunas en contratos o para resolver dudas de interpretación de los mismos. El uso que es fuente del derecho se denomina uso normativo, como un claro ejemplo en los contratos se utilizan las siguientes cláusulas:
  - El pago de una determinada cantidad por concepto de perjuicios, con motivo del incumplimiento de un contrato de comisión mercantil.
  - Que el banco puede imponer cargas a la cuenta de depósito, ahorro o inversión que se le maneje a un cliente, cualquier adeudo que éste tenga a favor del Banco.
- El uso normativo no requiere ser probado por quien lo invoca, en virtud de que tiene la consideración de una norma general de derecho y le es aplicable lo establecido en el artículo 1197 del Código de Comercio. “Solo los hechos están sujetos a prueba; el derecho lo estará únicamente cuando se funde el leyes extranjeras...”<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Ibidem. p. p. 14-15.

Es importante destacar que la legislación se encuentra documentada de forma expresa, pero los usos no se promulgan en medios documentales, por lo cual los jueces desconocen en muchas ocasiones la existencia y contenido de los mismos, por lo que a quien favorezca el uso lo encontrará conveniente a sus intereses, cuya carga de la prueba corresponderá al que niegue tal circunstancia al rendir judicialmente la prueba real así como el contenido del uso invocado a través de diversos medios probatorios como pudieren corresponder la prueba pericial, documental, certificaciones expedidas etcétera, punto significativo por el que deben de ser publicadas las circulares que emite Banco de México, cuya publicidad resolvería cualquier controversia que se encuentre o se llegase a presentar en cualquier instancia resolutoria de nuestro Poder Judicial Federal.

Los usos bancarios generalmente están inspirados por el interés de las grandes empresas bancarias, con frecuencia estos usos bancarios cristalizan en las llamadas condiciones generales de contratación, que figuran como cláusulas impuestas a los clientes al efectuar las diversas operaciones bancarias.<sup>84</sup>

Para el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española se entiende por práctica el “ejercicio de un acto o facultad”. Destreza adquirida con este ejercicio. Uso continuado, costumbre o estilo. Método que sigue uno en una cosa. Ejercicio que en una profesión se hace bajo la dirección de un maestro”<sup>85</sup>

Una definición más especializada la del estudioso del Derecho Bursátil, Lic. Rodolfo León es “Que para que la práctica podamos considerarla como una norma jurídica aplicable no debe contradecir texto alguno de la ley, ni puede ser contraria a las costumbres, lo que hace es referirse a un actuar específico que puede escapar al legislador; nace de las exigencias de la vida diaria en una actividad especializada.

---

<sup>84</sup> RODRÍGUEZ, Rodríguez, Joaquín, op. cit., p 7

<sup>85</sup> ROCCO, Alfredo, *“Principios de Derecho Mercantil”*, Edit. Nacional, México, 1966, p. 119. Referencia de DE LA FUENTE, Rodríguez, Jesús.

La práctica es aquella reiteración de determinada conducta de manera frecuente, las prácticas bancarias son aquellas utilizadas particularmente en el sector bancario, comprendidas en los manuales de operación de los bancos, con la finalidad de que operen de manera uniforme, eficaz y precisa, en los usos existe una ausencia en la regulación legal de los mismos.

Ejemplos de las prácticas bancarias:

- Conocimiento de firma. Las Instituciones de crédito solicitan que, para hacer efectivo un cheque a partir de "X" cantidad, debe contener la firma del titular al reverso, así como la de otra persona que tenga cuenta en el banco.
- Presentar identificaciones determinadas oficiales y vigentes para cobro de cheques.
- Confirmación de cheques de cierta cantidad, hablando al cliente vía telefónica o a la sucursal donde radica la cuenta del cliente en cuestión.
- Poner una inicial del funcionario facultado para ello, en los cheques mayores a "X" cantidad, verificando la negociación del documento.
- Comprobación de que se presentó en tiempo un cheque, mediante la anotación que insertan los empleados.
- Cobro, por parte de las Instituciones, de una comisión por cada cheque devuelto, por no existir en la cuenta fondos suficientes para cubrir su pago.
- Cobro de una comisión por no mantener el saldo mínimo que periódicamente se convenga, el cual será dado a conocer en el estado de cuenta respectivo o mediante avisos colocados en la oficina de la Institución.

- Las operaciones mercantiles celebradas en “Dólares” se refieren a dólares americanos.
- Proceso de apertura de cajas de seguridad ante notarios.<sup>86</sup>

El Código Civil Federal en la exposición de motivos establece:

“El Código Civil rige en el Distrito Federal y en los territorios federales; pero sus disposiciones obligan a todos los habitantes de la República, cuando se aplican como supletorias las leyes federales, en los casos en que la federación fuere parte y cuando expresamente lo manda la ley. En esos casos las disposiciones del Código Civil Federal no tienen carácter local; con toda propiedad puede decirse que están incorporadas, que forman parte de una ley federal y por lo mismo, son obligatorias en toda la República. Además, quedaría desvirtuado el propósito de uniformidad buscado por el legislador al declarar de competencia federal la materia respectiva, si se aplican como supletorias las diversas legislaciones civiles de diversas entidades federativas.

El Código Fiscal de la Federación se incorporó al régimen de aplicación supletoria, en virtud de que resultaba más viable la forma de realizar las notificaciones en los juicios arbitrales de estricto derecho en que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores actuaba en el mismo como arbitro, facultad encomendada actualmente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como el mecanismo para resolver la interposición de recurso administrativo a que se refieren los artículos 25 y 110 de la Ley de Instituciones de Crédito.

## **2.7 Concepto de Banca Central.**

Es difícil definir banco o banca central por la diversidad y complejidad de sus funciones que se renuevan día a día, acoplándose a las necesidades de una sociedad demandante en el sector de inversión, financiamientos y exportación, así mismo en la diferencia de aplicación al modus de operación en los diferentes

---

<sup>86</sup> DE LA FUENTE, Rodríguez, Jesús, op. cit., p. 17.

países del mundo; en el presente trabajo citaremos varios conceptos, con el ánimo de establecer un concepto propio.

Como ejemplo tenemos a Kock,<sup>87</sup> que menciona, que la banca central; es el banco único que tenga un monopolio completo o parcial de la emisión de billetes cúspide del sistema monetario y bancario de un país, para Shaw es el control del crédito, para Kish y Elkin, el mantenimiento del patrón oro y su estabilidad, para Jauncey la de compensación y para otros autores la de custodia de las reservas bancarias.<sup>88</sup>

Villaneca Marcet, estima que la función esencial de la banca central es la política monetaria y por ende el control del dinero bancario, “el fin último y general característico del organismo bancario central, es el de plasmar en el campo económico nacional de política monetaria que conviene a la nación en cada momento, de acuerdo con las directrices que señale el estado”.<sup>89</sup>

Montagu Horman, quien fuera gobernador de Banco de Inglaterra por mas de 25 años, estima que un banco central “debe tener el derecho exclusivo de la emisión de billetes; debe ser la única vía por la que le canalice y se entregue a la circulación la moneda legal del país; debe de llevar la cuenta de tesorería, poseer las reservas monetarias de todos los bancos de la nación; ser el agente a través del cual se llevan a cabo las operaciones financieras del gobierno, tanto dentro del país como en el extranjero; debe realizar además, las expansiones y contracciones del crédito que fueran necesarias, sin perjuicio de preocuparse, hasta donde sea posible de la estabilidad interior y exterior de la moneda; por último el crédito necesario mediante el redescuento de letras y la concesión de anticipos sobre valores a corto término, o efectos públicos.”<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> KOCK, M.H. “*Banca Central*”, traducción española, Cuarta Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, p. 24.

<sup>88</sup> ACOSTA, Romero, Miguel, “*Panorama del Sistema Financiero Mexicano*”, Octava Edición, Porrúa, México 2000, p. 239

<sup>89</sup> VILLASECA, Marcet, José Ma, Citado por Aníbal de, “*La Banca, Breve Ojeada Histórica*”, p. 230.

<sup>90</sup> Ibidem. p. 33

Una definición de banca central, la da C.A. Thanos: “El banco central es una institución bancaria que tiene por objeto controlar la cantidad y el uso del dinero, en forma tal que facilite la aplicación de la política monetaria determinada. Esta política podrá ser elaborada por el mismo banco o, en lo que es más frecuente, podrá ser impuesta al banco por el estado”: Afirma que en esta época los bancos centrales deben ser instituciones con atribuciones discrecionales.<sup>91</sup>

Por su parte los economistas Friedman y Von Hayec conciben a los bancos centrales como institutos a través de los cuales los gobiernos, mediante el mecanismo de la emisión, recaudan el indeseable impuesto inflacionario.<sup>92</sup>

Para R.S. Sayers “El banco central es el organismo del gobierno que lleva a cabo las principales operaciones financieras del mismo y, mediante la ejecución de estas operaciones financieras del mismo y, mediante la ejecución de estas operaciones y por otros medios, influye sobre el comportamiento de las instituciones financieras de mantener la política económica del gobierno”.<sup>93</sup>

Es importante tener presente el concepto de organo, cuyo elemento esencial del mismo es el poder que el estado le atribuye para el cumplimiento de sus funciones, “el poder necesita, para realizarse de una inteligencia de una voluntad, de una fuerza humana que lo concrete, que lo haga efectivo, siendo por tanto personas físicas, con inteligencia y voluntad de sus actos”.<sup>94</sup>

Nuestro concepto de banca central lo definiremos, como aquel órgano (integrado por un selecto conjunto de personas), pudiendo ser integrantes o no del estado federal, actuando la mayoría de las veces con autonomía plena para cumplir con el ejercicio de las facultades encomendadas, cuya principal potestad consiste en tener el monopolio total de la emisión de papel moneda, el control de

---

<sup>91</sup> Definición de un banco central y sus inferencias prácticas. Artículo publicado en Suplemento al Boletín del CEMLA. México, marzo 1959.

<sup>92</sup> ORTIZ, Soto, Luis Oscar, *“El Dinero, la teoría, la política y las instituciones”*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, p. 407

<sup>93</sup> FIGUEROA, Luis, Mauricio, *“El Derecho Dinero”*, Primera Edición, Porrúa, México 2003. p. 128

<sup>94</sup> FARRANDO Ismael y MARTÍNEZ, Patricia R, *“Manual de Derecho Administrativo”*, Primera Edición, Depalma, Buenos Aires, 1999. p. 15

la política-cambiaria y monetaria, así como tener facultad decisoria y general en el otorgamiento de crédito ya sea al gobierno federal a las entidades financieras o a los particulares, en cuya personalidad recae el ejercitar, fomentar y sostener la política económica nacional.

Con las facultades enumeradas por los diferentes autores podemos establecer las principales funciones a cargo de la banca central entre las cuales son las destacan las siguientes:

- 1) Emisión de billetes de banco y acuñación de moneda.
- 2) Control de crédito para evitar inflaciones y deflaciones.
- 3) Servir de agente financiero al gobierno federal.
- 4) Custodiar las reservas.
- 5) Servir de cámaras de compensación entre las instituciones de crédito. Esta importante función ya no esta contemplada en la nueva Ley del Banco de México reformada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 1993.
- 6) Ser banca de redescuento para las instituciones de crédito.
- 7) Regular y vigilar la aplicación del encaje legal ahora coeficiente de liquidez.

## **2.8 Autonomía de las Bancas Centrales.**

Las Bancas Centrales, generalmente actúan en el cumplimiento de sus funciones con autonomía que les es dotada por el Estado, pero ¿que es propiamente la autonomía?.

En términos generales autonomía la define Alfonso Nava negrete como la independencia entre los órganos del poder público y “goza de ella el órgano que no esta subordinado a las decisiones de otro, sin embargo Luis Maria Cazorla Nieto y Enrique Arnaldo Alcubilla establecen, “Que la autoridad, desde su significación original, considera como una de las notas definidoras de la *polis*



*griega*, junto la libertad y la autarquía y en el sentido de soberanía o poder independiente hasta nuestros días”.<sup>95</sup>

La autonomía es aquel poder otorgado por el estado, sin que exista ilegalidad en su ejercicio, ya que al concederse, existen políticas de cumplimiento por parte de nuestra Banca Central y de vigilancia a cargo del estado federal, considero que Banco de México, puede actuar con autonomía, pero siguiendo los lineamientos que el propio estado le determine.

Al respecto Andres Bianchi, ex presidente del Banco Central de Chile, indica con gran claridad “ La concesión de una mayor autonomía al Banco Central representa una decisión técnica relacionada con la institucionalidad técnica del Estado, que se adopta a fin de aumentar su eficacia para alcanzar ciertos objetivos económicos y, en particular, el de la estabilidad de los precios, sin embargo.... la independencia del banco Central plantea un delicado problema político, pues implica necesariamente una transferencia de poder desde el Poder Ejecutivo (y del Legislativo, agregaría quien esto escribe)al Instituto emisor....”<sup>96</sup>

Históricamente, la banca central de la mayor parte de los países se integro mediante aportaciones de otros bancos y entidades privadas, así como provenientes del gobierno. El Banco de Inglaterra se constituyo en 1694 con un capital que se integro con la participación de 1269 accionistas, al incluir a los más importantes banqueros y comerciantes en Londres. La aportación gubernamental se limito a emitir una cédula real a favor del banco, así como poner como garantía de su participación a los ingresos de la aduana.<sup>97</sup>

En la Unión Europea y posteriormente del tratado de Maastricht, la tendencia indicaba la independencia de los bancos centrales y se considera que el Bundesbank de Alemania tiene un menor número de objetivos, que el Banco de Inglaterra, de conformidad con la Ley Bancaria de 1987, conforme a la que cuenta con amplios poderes, asesora al gobierno sobre política monetaria, supervisa a

---

<sup>95</sup> CAZORLA, Nieto, Luz Maria y, ARNALDO, Alcubilla, Enrique, *“Temas de Derecho Constitucional”*, Aranzandi, 2000, p. 325

<sup>96</sup> RUIZ, Torres, Enrique Humberto, op. cit., p.p. 286-287

<sup>97</sup> ORTIZ, Soto, Luis Oscar, op. cit., p. 416

los bancos británicos, maneja la deuda del gobierno a corto plazo, imprime billetes, se involucra en resolver controversias comerciales y da opiniones y asesoría sobre diversas materias.<sup>98</sup>

Generalmente se tiene conocimiento de que las bancas centrales del mundo particularmente su objetivo primordial es mantener la estabilidad de precios, hay infinidad de creencias de nuestro mundo financiero, ya que todos los cambios financieros que afecten a determinada nación, repercuten ferozmente en la bolsa y en los mercados financieros, a veces se necesita de años para consolidar un mercado como es el caso de México, ya que acarrea problemas de deuda privada y gubernamental, y por el contrario en poco tiempo esa estabilidad puede deteriorarse.

Hay opiniones diversas sobre la independencia de un Banco Central, algunos se mantienen en extremo contacto con el Estado y otros no, si es un banco muy independiente debe de responder de sus actividades al órgano facultado de enterarle su estado de acción y proyectos.

Como ejemplo citaremos a Nueva Zelanda, estado que cuenta con una Banca Central de las más independientes que existen en la actualidad, se reporta ante el Parlamento Neozelandés en varios aspectos, hay quienes opinan, que mientras menos responsabilidades tenga un banco central, mayor será la probabilidad de que utilicen su autonomía cuando sea realmente importante.<sup>99</sup>

La independencia de los bancos centrales no es exclusiva de los europeos, ya que numerosos países en todo el mundo incluido México, han empezado desde hace varios años a adoptar políticas que fortalezcan la independencia de los bancos centrales, estas políticas son favorables ya que se obtienen mejores promedios al hablar de inflación. Al contrario, al estar bajo el control directo del gobierno se tiende a promover políticas de créditos fáciles y así mismo al financiamiento de déficits fiscales que se traduciría en elevadas inflaciones.

---

<sup>98</sup> ACOSTA, Romero, Miguel, op. cit. p. 243

<sup>99</sup> Idem.

La independencia de la Banca Central al hablar de su autonomía no significa que actúe de manera arbitraria o sin tener relación con el Estado, depende de las políticas económicas y financieras así mismo de la ley orgánica que le es aplicable en cada país.

Podemos citar como ejemplo las políticas que ha desarrollado la Reserva Federal de los Estados Unidos creada en 1913, se han conducido con seriedad y eficacia; esto da pie a que se cuente con la confianza en las políticas que el propio Instituto persigue. Esta mantiene una estrecha relación con el Congreso para llevar a cabo con éxito los procedimientos relativos a política monetaria.

**Autonomía del Banco Central de Francia.** En Francia el Banco Central a través de reformas se constituyó como una entidad más autónoma, entrando en vigor partir del 5 de enero de 1994, pero aprobada por el parlamento en 1992, es regido por 7 gobernadores que buscarán principalmente mantener la estabilidad de precios, controlar el suministro de moneda y determinar reservas financieras mínimas para los bancos. La independencia del Banco Central Francés eliminó la presión política por parte del Gobierno de devaluar el franco.<sup>100</sup>

**Autonomía de los Bancos Centrales y las decisiones de política económica.** En opinión de los profesores de la Universidad de Harvard, Albert Alesina y Lawrence H. Summers en un trabajo denominado “Dependencia del Banco Central y Ejecución macroeconómica: una evidencia comparativa” considera que la autonomía del banco central sin la libertad política no es plena autonomía y que en términos macroeconómicos no representa grandes beneficios en términos del crecimiento real del Producto Interno Bruto, o el proceso para ayudar a bajar la tasa del desempleo y revisar las tasas de interés real (Estudio Publicado en Journal of Money, Credit and Banking). Con este comparativo podemos afirmar que un banco central independiente tiene un mayor beneficio al tener un menor índice inflacionario, ya que las variables económicas del crecimiento, el desempleo y las tasas de interés reales, no tienen totalmente una causa directa a estas circunstancias relativas a inflación.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Ibidem. p 244

<sup>101</sup> Ibidem. p. 245.

Al realizar un estudio aplicado a dieciséis países, entre otros Alemania y Holanda, cuentan sus bancos centrales con una óptima autonomía aunada a su sistema económico favorable. En Suiza, cuyo banco central es muy independiente, se observa un crecimiento lento y variable a diferencia del resto de los países en tal estudio; Francia que ha tenido un banco central dependiente del estado, goza de un crecimiento favorable. Así mismo se menciona que los bancos centrales que mantienen una gran independencia sufren altos niveles de desempleo.

Se afirma que no existe un control óptimo sobre las variantes macroeconómicas y que es más importante la independencia política a la independencia económica, ya que se depende de las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Director del Banco Central y la función de los políticos del gobierno en la directiva del banco central.<sup>102</sup>

Es importante enunciar que la independencia política del banco central, es la capacidad del banco para seleccionar sus objetivos políticos sin influencia del gobierno, y que esta capacidad se relacionan con las circunstancias en que fueron electos o no el director y la junta de gobierno, el periodo de su mandato y la presencia o ausencia de representantes del gobierno en la junta de gobierno, así como de la aprobación gubernamental respecto de las decisiones de política monetaria.

## **2.9 Funciones del Banco Central.**

La principal Institución Financiera en una economía de mercado es el banco central, los bancos centrales suelen depender y ser propiedad del Estado, y entre los objetivos prioritarios se encuentran, actuar como banco único de emisión, agente regulador de la actividad bancaria, y banco de bancos atendiendo a favorecer el interés nacional.

---

<sup>102</sup> Idem.

La gran parte de los Bancos Centrales asumen las siguientes funciones: Actúan como banco único de emisión, custodio y administrador de los activos financieros internacionales del país, agente regulador de los cambios con el exterior, banquero del gobierno, agente financiero del gobierno, banco de bancos, prestamista de última instancia, agente regulador de la actividad bancaria, cámara de compensación, autoridad monetaria, agente de la política monetaria, productor y divulgador sobre el seguimiento de la situación económica del país, y como banco de Estado, cobra y paga los ingresos y gastos del gobierno, gestiona y amortiza la deuda pública, asesorando al gobierno sobre sus actividades financieras y efectúa préstamos al mismo.<sup>103</sup>

Como banco de bancos mantiene en sus cajas un porcentaje de los depósitos que poseen los bancos privados, vigila las operaciones de estos, actúa como institución crediticia en última instancia y proporciona servicios técnicos y de asesoría. Lleva a cabo la política monetaria tanto nacional como externa. Las monedas y billetes que circulan como moneda nacional representan el pasivo del banco central.

Es importante conocer el sistema económico que ejercen en la actualidad países con el carácter de industrializados y en vías de desarrollo, con la finalidad de abrir el panorama a nuestro criterio, tomar las ventajas y positivos resultados de una banca central que este desempeñando un buen papel en las funciones encomendadas a esta.

Creemos que las bancas centrales que tienen autonomía, frente al gobierno, tienen un mejor resultado en el cumplimiento y desempeño de sus operaciones, ya que trabajan con una total libertad en la toma de decisiones y de proyectos de aplicación en el sistema monetario y reguladores en la política económica. Ya que al depender del estado no tendrían la facilidad de cumplir con este fin, al esperar a que funcionarios de estado den el visto bueno en algún aspecto relativo a sus funciones y finalidades, entorpeciendo el desempeño de cualesquiera de sus facultades, que les asistan, con el objetivo prioritario de favorecer el interés nacional.

---

<sup>103</sup> ORTIZ, Soto, Oscar Luis, op. cit., p. 418

### **3 Naturaleza Jurídica.**

Banco de México ha tenido en su sufrido modificaciones respecto a su naturaleza jurídica, primero se creó como una Sociedad Anónima de participación estatal mayoritaria, para transformarse como un organismo público descentralizado.

Al analizar la Ley del Banco de México vigente su naturaleza jurídica la determina como una persona de derecho público, con carácter autónomo, en el ejercicio de sus funciones y en su administración. (Artículo 1 de la Ley de Banco de México).

Con la Finalidad de desentrañar cual es la Naturaleza Jurídica del Banco Central analizaremos lo siguiente:

#### **El Banco de México, no forma parte de la Administración Pública Federal.**

El artículo 90 de la Constitución Federal enuncia la Administración Pública Federal, que se fragmentara en, Administración Pública Centralizada y Paraestatal. Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica integran en su conjunto a la Administración Pública Centralizada.<sup>104</sup>

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las sociedades nacionales de seguros, de fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal. En la exposición de motivos de ley del Banco de México se señala que la reforma implicaría una importante transferencia de atribuciones del poder ejecutivo a Banco de México con vistas de consolidar y mantener la estabilidad de precios.

---

<sup>104</sup> DE LA FUENTE, Rodríguez, Jesús, op. cit., p. 94

## **El Banco de México como Órgano Autónomo del Estado.**

El Estado otorga la calidad de órgano autónomo a Banco de México, pero que es un órgano, según Ismael Farrando, establece que “El poder necesita para realizarse de una inteligencia de una voluntad de una fuerza humana que lo concrete, que lo haga efectivo, siendo por tanto personas físicas, con inteligencia y voluntad de sus actos a este”.<sup>105</sup>

En la exposición de motivos de la Ley Bancaria Mexicana, el Jefe del Ejecutivo precisa que al Instituto Central no solo se le ubica dentro de la administración pública, sino que se le da la facultad de contrapeso de la misma.

El ejecutivo y el legislador, utilizando el principio de la separación de poderes del Estado en el ámbito económico persiguen con un banco central autónomo, cierto contrapeso entre los mismos, a manera de promover una institución con un horizonte de largo plazo y libre de presiones políticas en el manejo de la política monetaria, con el fin de que sea utilizada para garantizar la estabilidad de la moneda en el largo plazo.<sup>106</sup>

Consideramos que es importante la atribución de autonomía para poder garantizar un comportamiento neutral desde un punto de vista político, de la gestión de los aspectos monetarios. La autonomía de un órgano se traduce en la transferencia de ciertas facultades al mismo y en independencia para ejercitar tales facultades.

El Doctor Jaime F. Cárdenas García define a los Órganos Constitucionales Autónomos como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> FARRANDO, Ismael, Martínez, R. Patricia, *“Manual de Derecho Administrativo”*, Primera Edición, Depalma, Buenos Aires, 1999, p. 15

<sup>106</sup> DE LA FUENTE, Rodríguez, Jesús, op. cit., p 95.

<sup>107</sup> DE LA FUENTE, Rodríguez, Jesús. Op. Cit., p. 95

El mismo autor señala los siguientes principios que deben de caracterizar a los organismos Constitucionales Autónomos:

- La autonomía o independencia. Pero no exclusivamente funcional, sino también financiera. Todo órgano constitucional autónomo exige un presupuesto que no este determinado por ley secundaria, siendo una decisión constitucional, que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle. Esa es una de las mejores garantías para su independencia.
- Los titulares de estos órganos deben ser propuestos por el poder legislativo. Tendrán que contar con las garantías o el estatuto personal de los jueces y magistrados, como son la selección justa e imparcial, inmovilidad, remuneración suficiente y prohibición de su revocación, designaciones escalonadas y servicio civil de carrera, para los funcionarios de estos órganos.
- Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos técnicos y no políticos.
- Inmunities. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos solamente por el señalamiento de responsabilidades, es conveniente que cuenten con inmunities para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales de los que gocen los miembros del Poder Judicial.
- Responsabilidades. Los órganos constitucionales autónomos informaran periódicamente de sus actividades al Congreso de la Unión y a los ciudadanos.
- Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidas por cualquier ciudadano.



- Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes, para su derogación se debe de exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso ordinario.
- Funcionamiento Interno apegado al Estado de Derecho. Sería imprescindible que en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, estos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales; presunción de inocencia, oralidad, publicidad en los procesos y derecho de defensa.<sup>108</sup>

Manuel García Pelayo establece como características de los órganos constitucionales autónomos:

- La inmediatez. Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- La esencialidad. Son necesarios para el estado democrático de derecho contemporáneo;
- Dirección política. Participan en la dirección política del Estado y de ellas emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones de Estado;
- Paridad de rango. Mantienen con otros órganos del estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones).
- Autonomía. Generalmente poseen autonomía orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria.<sup>109</sup>

### **3.1 Autonomía de Banco de México.**

Es importante en primer plano definir el término de Autonomía, entendiéndose a “la libertad de gobernarse bajo sus propias leyes, y a la potestad

---

<sup>108</sup> DE LA FUENTE, Rodríguez, Jesús, op.cit., p. 96

<sup>109</sup> Ibidem

particular que poseen algunas entidades dentro del Estado”.<sup>110</sup> Banco de México, es por tanto una entidad de derecho público integrante del Estado con facultades de emitir sus propias disposiciones, con el objetivo primordial de vigilar el debido cumplimiento de las Instituciones de Crédito y entidades financieras en las operaciones que realizan así como procurar el desarrollo del sistema económico nacional en pro de favorecer el interés nacional.

El Banco Central será la persona de Derecho Público con carácter autónomo. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de la Ley del Banco de México, así como la ley reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>111</sup>

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de agosto de 1993, se reforman los artículos 28 y 123 Apartado B, Fracción XIII Bis, de nuestra Carta Magna, en el primero que nos interesa para este trabajo, se establece la creación de un Banco Central dotado de plena Autonomía, reforma que señala lo siguiente:

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

*No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda de las autoridades competentes, regulara los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridades necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su*

---

<sup>110</sup> RUIZ, Torres, Enrique Humberto, op. cit., p.p. 286-287

<sup>111</sup> Artículo 28 párrafo Sexto y Séptimo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñaran su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; solo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto en el artículo 110 de esta Constitución”....”*

En el párrafo sexto del citado artículo quedó consignada la autonomía de nuestra Banca Central, la cual viene a ser desarrollada en la Nueva Ley Bancaria Mexicana publicada en el Diario Oficial de la Federación como ya más adelante enunciaremos.

Por otra parte, el artículo 123 apartado B, Fracción XIII Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reformó con el propósito de establecer que las relaciones laborales entre el banco y sus trabajadores continúan regidas por lo dispuesto en tal precepto. Es muy importante esta reforma, ya que en la exposición de motivos, ya no se señala al Instituto Central como una entidad de la administración pública federal.

En el tema anterior el Doctor Jaime F. Cárdenas García, señaló a los Órganos Constitucionales Autónomos, como aquellos órganos inmediatos y fundamentales que no se encuentran establecidos en ninguno de los poderes existentes y tradicionales del Estado, característica principal de los tres poderes vigentes en nuestro país.

Se señalan principios a nuestro punto de vista muy importantes que debe cumplir Banco de México para que su desempeño sea óptimo, eficaz y real de las facultades encomendadas al ejercer sus funciones con la autonomía que el Estado le ha dotado.

El Banco de México tiene la facultad exclusiva de emitir papel moneda, de disponer ampliamente de los recursos financieros necesarios, para el otorgamiento de créditos tanto a los bancos o entidades financieras, así como al propio estado, en la adquisición y operación de valores, no dependiendo en ningún caso de alguna autorización de legislaciones secundarias, para cumplir con esta finalidad, observándose claramente su autonomía y libertad.

Los titulares de Banco de México, deben ser propuestos por los legisladores a través de una selección imparcial, bajo el principio de inmovilidad, con una remuneración adecuada y prohibir su revocación, designaciones escalonadas y servicio civil de carrera para los funcionarios de estos órganos. Actualmente la ley del servicio civil y profesional de carrera, ha hecho cumplir los requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos.

Respecto a las inmunidades, los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades, es conveniente que cuenten con inmunidades para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales de los que gocen los miembros del Poder Judicial.

Entre otras responsabilidades los órganos constitucionales autónomos, informaran periódicamente de sus actividades al Congreso de la Unión y a los ciudadanos, así mismo debe de prevalecer la transparencia en los actos y las decisiones de los órganos autónomos salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidas por cualquier ciudadano.

Deberán ser órganos permanentes, existiendo un principio de intangibilidad, para que en el caso de presentarse su derogación, debe exigirse un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el tramitado en un proceso ordinario.

Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho. Sería imprescindible que en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de

los respectivos órganos estos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales; presunción de inocencia, oralidad, publicidad en los procesos y derecho de defensa.

Los principios enunciados solicitan que la autonomía otorgada a Banxico, sea empleada de manera transparente, desempeñando cada una de sus facultades con responsabilidad, ya sea en forma conjunta, como de manera particular, en los funcionarios que sean designados para tal efecto, dando especial importancia al ciudadano el conocer sus acciones, actos, disposiciones, y aplicación de las mismas.

### **3.2 Finalidades de Banco de México.**

Las funciones principales de Banco de México, a efecto de garantizar el buen funcionamiento económico del país, y que podemos consultar en el artículo 2 de la Ley del Banco de México, son las siguientes:

- 1) Proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad, tendrá como objeto prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.
- 2) Promover el sano desarrollo del sistema financiero.
- 3) Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.<sup>112</sup>

Hablaremos de las funciones enunciadas de forma particular, con el propósito de extender y profundizar su estudio.

#### **1) PROVEER A LA ECONOMÍA DEL PAÍS DE MONEDA NACIONAL. (POLÍTICA MONETARIA)**

A través de este trabajo, ya hemos podido afirmar que el origen y funcionamiento natural de los Bancos Centrales en el mundo, le es atribuible la emisión de papel y moneda, considerando tanto billetes, como acuñación de

---

<sup>112</sup> Artículo 2 de la Ley del Banco de México

piezas metálicas; encomendado a un Instituto Central, la facultad en concentrar el monopolio de emisión de billetes y moneda fraccionaria representativa correspondiente, a fin de evitar falsas reproducciones mismo que podría arruinar el carácter fiduciario del sistema. Resulta mucho más fácil controlar la emisión legal de solo un tipo de billetes y monedas que diferentes tipos emitidos por cada banco<sup>113</sup>; Banco de México funda sus facultades en el artículo 7 de la Ley del Banco de México, y establece las funciones siguientes:

El Banco de México, podrá llevar a cabo los actos siguientes:

- I. Operar con valores;
- II. Otorgar créditos al Gobierno Federal, a las Instituciones de Crédito, así como al Organismo Descentralizado, denominado Instituto de Protección al Ahorro Bancario;
- III. Otorgar crédito a las personas a que se refiere la fracción VI del Artículo 3 de la Ley de Banco de México; **(Fondo Monetario Internacional, Organismos de Cooperación Financiera Internacional o que agrupen Bancos Centrales, y con personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera)**;
- IV. Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias del país o del extranjero;
- V. Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, de los previstos en la fracción II del artículo 20 de la ley citada; (depósitos, títulos, valores y demás obligaciones pagaderas fuera del territorio nacional, considerados de primer orden en los mercados internacionales, denominados en moneda extranjera y a cargo de gobiernos de países distintos a México);
- VI. Emitir bonos de regulación monetaria;

---

<sup>113</sup> ORTIZ, Soto, Oscar Luis, op. cit., p. 413

- VII. Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de los referidos en la fracción XI siguiente, ( como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo), de instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan;
- VIII. Recibir depósitos bancarios de dinero de la personas a que se refiere las fracción VI del artículo 3;
- IX. Obtener crédito de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3 (mismas que ya enunciamos en la fracc. II del presente),y de entidades Financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria;
- X. Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos;
- XI. Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo;
- XII. Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración, de las personas señaladas en la fracción VII Y VIII anteriores. También podrá recibir depósitos de otros efectos del Gobierno Federal. <sup>114</sup>

Estas funciones se mantuvieron en términos generales al régimen de la Ley Orgánica de Banco de México de 1984, únicamente adicionando la obligación de

---

<sup>114</sup> Artículo 7 de la Ley del Banco de México

canje de los signos monetarios a las Instituciones de Crédito, o sea entregar billetes y monedas metálicas a dichas instituciones de la denominación que considere mas conveniente a efecto de facilitar los pagos.

El Banco no podrá realizar sino los actos expresamente previstos en las disposiciones de la Ley del Banco de México o los conexos a ella. Desempeñara las siguientes Funciones:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las Instituciones de Crédito como Banco de reserva y acreditante de última instancia;
- III. Prestar servicios e Tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a las bancas centrales, y;
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.<sup>115</sup>

## **2) PROMOVER EL SANO DESARROLLO DEL SISTEMA FINANCIERO**

Una de las principales misiones de los bancos centrales ha sido la de asegurar y encausar el buen funcionamiento de la estabilidad en el Sistema

---

<sup>115</sup> ACOSTA, Romero, Miguel, op. cit., p. 274.



Financiero. Banco de México, en su legislación ha reservado diversas funciones para alcanzar esta finalidad.

### **3.3 Funciones de Banco de México.**

a) *Regular la intermediación y los servicios financieros.* Tanto la Legislación Bancaria Mexicana como la Legislación Financiera confieren a este Instituto Central la facultad de dictar disposiciones generales, con el fin de estructurar y conducir actividades de las entidades financieras nacionales, entre las cuales tenemos a las siguientes:

- Las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las Instituciones de Crédito.
- Las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles.
- Fideicomisos, mandatos o comisiones de los intermediarios bursátiles y de las Instituciones de Seguros y Fianzas. Además, puede establecer un marco general respecto a operaciones que afectan al sistema de cambios y de pagos, dando libertad al mercado de decidir internamente que hacer.
- Determinar las condiciones en que las Instituciones de Crédito deban canjear y retirar los billetes y las monedas en circulación, para promover que la moneda en poder del público satisfaga los requerimientos de éstos en cuanto al manejo del efectivo, y en general, procurar una adecuada composición de las diversas piezas que integran la moneda circulante.<sup>116</sup>

Así mismo debe homologarse con el régimen aplicable a las instituciones de banca múltiple, por lo que debe facultarse al banco central con el fin de regular

---

<sup>116</sup> DE LA FUENTE, Rodríguez, Jesús, op. cit., p. 101.

las operaciones que se indican a continuación propias de los bancos de desarrollo:

- Mercado de dinero
- Operaciones Financieras derivadas.

Banco de México cuenta con un marco legal para regular casi todas y cada una de las operaciones bancarias en sus tres expresiones:

- Captación de recursos;
- Otorgamiento de Financiamientos; y
- Prestación de Servicios.

Banco de México, desempeña la labor de vigilancia a través de la correcta aplicación de las normas y disposiciones, supervisando mediante mecanismos de vigilancia, basados en la información analítica que le proporcionan los bancos. Tratándose de visitas de inspección Banco de México, solicita la colaboración de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

b) *Operar como acreedor de última instancia para las Instituciones de Crédito.*

La doctrina clásica considera, que la necesidad de un prestamista de última instancia surge cuando una corrida bancaria (demanda súbita y masiva de dinero de alto poder) amenaza el acervo de circulante, depreciando el nivel de actividad económica.

La necesidad de que una autoridad monetaria actúe como prestamista de última instancia surge cuando hay una corrida bancaria, es decir, un intento generalizado del público de convertir los depósitos, en circulante y, a modo de respuesta, un intento de los bancos comerciales por elevar sus proporciones de reserva de depósito, los pánicos bancarios pueden tener lugar cuando una quiebra bancaria o una serie de quiebras produce corridas bancarias, que a su

vez, se vuelven contagiosas y amenazan la solvencia de bancos de otra manera sólidos...<sup>117</sup>

Al citar este beneficio y operar como acreedor de última instancia puede atenuar un pánico incipiente, garantizando el incremento oportuno; facultad que proporcionará toda la liquidez necesaria para satisfacer la demanda en el caso enunciado.

Con la responsabilidad que hace factible un servicio de última instancia, es respaldar el funcionamiento fluido en los sistemas de pago y asegurar los problemas de liquidez de Instituciones Financieras individuales, para no incentivar la desconfianza del público en la estabilidad de nuestro sistema financiero.

c) *Operaciones con Entidades Financieras.* La Ley Bancaria Mexicana establece que Banco de México puede realizar operaciones con entidades financieras, entre las cuales tenemos:

- Otorgar financiamientos a las entidades financieras. Estos serán mediante el otorgamiento de crédito, o a través de la adquisición de valores, éstos sólo podrán tener propósitos de regulación monetaria, con lo que se protege al banco contra presiones de solicitantes de crédito, las cuales eventualmente pudieran llevarlo a expandir excesivamente la base monetaria. Esto se debe hacer conforme a las condiciones de mercado y conforme a las disposiciones de carácter general;
- Por lo que toca a los financiamientos del Banco Central a las Instituciones de Crédito en su función de acreditante de última instancia o para evitar trastornos en el sistema de pagos, los mismos se ajustarán también a las citadas condiciones de mercado, pero no tendrán que efectuarse conforme a las referidas disposiciones generales;

---

<sup>117</sup> RUIZ, Torres, Enrique Humberto, op. cit., p 293

- Constituir depósitos en Instituciones de Crédito y de valores del país extranjero;
- Recibir depósitos de dinero; y
- Recibir depósitos de títulos de valores en custodia o de administración de las entidades financieras del país. Esto al igual que las instituciones para el depósito de valores.
- Abrir o mantener a las Instituciones de Banca Múltiple una cuenta en moneda nacional que en los libros del Instituto Central se denomina “Cuenta única”. La misma tiene como fin el que dicho Instituto Central cuente con instrumentos adicionales para el eficaz manejo de la política monetaria y reducir el riesgo a que el propio Instituto se encuentra expuesto en las operaciones que realiza con las Instituciones de Crédito. (Circular 2008/94 del Banxico).<sup>118</sup>

d) *Sanciones a los Intermediarios.* De acuerdo con las atribuciones concedidas a Banco de México, este podrá imponer a las entidades financieras, sanciones que tengan como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la Legislación Bancaria Mexicana, para cumplir y proveer con los propósitos de regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, al buen funcionamiento del sistema de pagos y sobre todo en la protección a los intereses del público.

En caso de que exista alguna distorsión o incumplimiento por parte de los intermediarios financieros, Banco de México, tendrá la facultad de imponer multas a los mismos bajo ciertos lineamientos, en los siguientes casos:

---

<sup>118</sup> DE LA FUENTE, Rodríguez, Jesús, op. cit., p. 103.

- Por realizar operaciones activas, pasivas o de servicios en contravención con lo dispuesto por la Ley Bancaria Mexicana o en las disposiciones que este expida.
- Por incurrir en faltantes, respecto de los recursos que deberán tener invertidos en depósitos en el propio Banco, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones; y
- Por transgredir las disposiciones que establezcan límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios.<sup>119</sup>

Quando sea procedente una sanción, el intermediario financiero podrá invocar el recurso de reconsideración ante la Gerencia Jurídica del Banco Central, para no violar la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional.

Así mismo, Banco de México podrá suspender parcial o totalmente las operaciones de los intermediarios financieros en los casos siguientes:

- Cuando infrinjan las disposiciones de la Ley Bancaria Mexicana y de las que de ella emanen.
  - Cuando realicen operaciones con divisas, oro y plata contraviniendo las disposiciones emitidas por el Instituto Central; La suspensión podrá ser hasta por seis meses, dependiendo de la gravedad del incumplimiento.
- d) *Propiciar el buen funcionamiento de los Sistemas de Pagos.* Un sistema de pagos consiste en una serie de instrumentos, procedimientos bancarios y de modo característico, sistemas interbancarios de transferencia de fondos, que aseguran la circulación de dinero. Un adecuado sistema de pagos es necesario para el correcto funcionamiento de los intermediarios financieros. Por ello, interesa a las autoridades contar con instrumentos apropiados para promover un eficiente funcionamiento de dichos sistemas, procurando

---

<sup>119</sup> Ibidem p.104.

evitar el incumplimiento de los participantes en él, o, lo que es más grave, que se presente un riesgo sistémico que amenace la estabilidad de los mercados financieros.<sup>120</sup>

Las Instituciones de Crédito tienen como función de gran importancia la de constituir el sistema de pagos, faculta a los diversos agentes económicos para la realización de transacciones y el intercambio de bienes y servicios. Banco de México asume doble función por una parte como participante directo y como regulador.

- a) Participante directo. Al igual que la mayoría de las Bancas Centrales en el mundo, nuestro Instituto Central opera directamente en el sistema de pagos, al suministrar los billetes y monedas que se ponen en circulación, e interviniendo en su canje. Asumiendo la responsabilidad de asegurar el circulante necesario en todo el país con la garantía y aceptación de estar libre de falsificación.

Para facilitar el desempeño de Banco de México, se establece en el artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito, la obligación por parte de las Instituciones de Crédito de llevar a cabo el canje de billetes y monedas, y la de retirar las piezas que el Instituto Central determine, es decir la desmonetización. Así mismo desempeña un buen papel en el orden de vigilancia sobre la evolución del sistema de pagos para liquidar las operaciones financieras, establece una infraestructura adecuada para dicho sistema.

- b) Regulador. Nuestro Instituto Central tiene la facultad de expedir disposiciones con el propósito de propiciar el buen funcionamiento del Sistema de Pagos que consiste, en la operación de las Instituciones de Crédito al prestar el servicio de transferencias de fondos así mismo de otras empresas.

Francisco Borja Martínez comenta que “El buen funcionamiento de los sistemas de pagos constituye un elemento importante para completar la operación

---

<sup>120</sup> RUIZ, Torres, Enrique Humberto, op. cit., p.p. 290-291

del sistema monetario, dado el creciente número de transacciones dinerarias que se realizan sin emplear la moneda porque se efectúa en mediante servicio de transferencia”<sup>121</sup>

*a) Visitas de Inspección.*

En el proyecto de reformas a la Ley Bancaria Mexicana de 1998, se propone dotar a Banco de México la facultad de realizar visitas de inspección a las Instituciones Financieras, a través de unidades administrativas, con la finalidad de verificar, revisar los registros, sistemas, documentación y cualquier otro medio en donde conste la información de las Instituciones de Crédito, con el objetivo de evaluar el debido cumplimiento de las disposiciones emitidas por el mismo. Se establece claramente la Obligación de Banco de México la de publicar en el Diario Oficial de la Federación, en reglamento en que se especifiquen los procedimientos que en este caso se refiere particularmente a las visitas de inspección.

*g) Otras Funciones Tradicionales.*

En la Ley Bancaria Mexicana se establecen otras funciones tradicionales del Banco Central entre las cuales podemos señalar:

- Otorgar crédito a otros Bancos Centrales y autoridades financieras del exterior, organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales; y al Instituto de Protección al Ahorro Bancario.
- Es agente financiero del gobierno federal. Banco de México actúa asesorando y llevando a cabo la política de endeudamiento local y externo del Gobierno Federal, siendo responsable de colocar los valores gubernamentales en el mercado de dinero. Esta es una tarea relevante del Banco Central, ya que no solo le permite participar en aspectos de emisión y colocación de deuda externa, sino que ello hace posible una

---

<sup>121</sup> DE LA FUENTE, Rodríguez, Jesús, op. cit., p. 107.

mejor coordinación con el gobierno federal en las materias económica y financiera.<sup>122</sup>

- Política Cambiaría. Surge la necesidad de fijar los tipos de cambios de la moneda nacional en relación con las divisas y monedas de otros países, con la finalidad de establecer un tipo de cambio razonablemente establece que permita el intercambio comercial y financiero entre países<sup>123</sup>, hacer la determinación de los precios por el cual esta dispuesto a comprar y vender divisas el Banco Central. Esta política es uno de los factores fundamentales en la evolución de los precios, incidir y, a la vez incide en diversos aspectos de la política económica. Banco de México debe operar de acuerdo a las directrices que determine la Comisión de Cambios, integrada por representantes del Instituto Central y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A este respecto al artículo 31, Frac. I de la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal, establece que a esta Secretaría le corresponde proyectar y coordinar la Planeación Nacional de Desarrollo, así mismo maneja la política fiscal y crediticia de la federación, que junto con la política cambiaría y monetaria se constituyen como medula de la política económica nacional.
- Administrar la reserva internacional.

Banco de México ha expedido disposiciones de carácter general con la finalidad de cumplir los siguientes objetivos:

- Determinar el o los tipo de cambio para calcular la equivalencia de la moneda nacional para solventar deuda u obligaciones en moneda extranjera, contraídas dentro o fuera de territorio nacional, determinando en operaciones por las que se adquieran divisas contra entrega de moneda nacional, siempre que ambas o alguna de estas operaciones se cumplan en territorio nacional.

---

<sup>122</sup> RUIZ, TORRES, Enrique Humberto, op. cit. p. 294

<sup>123</sup> ORTIZ, SOTO, Luis Oscar, op. cit., p 413



- Regular las operaciones con divisas, oro y plata que realice la banca.
- Determinar cuando sea conveniente las posiciones máximas de divisas de oro y plata susceptibles de mantenerse por las Instituciones de Crédito, obligadas a depositar íntegramente a Banxico sus tenencias de dichos activos con exceso de límite fijado por éste.

El proyecto de reformas a la Ley del Banco de México, pretende otorgar el control en la política cambiaría por los movimientos siguientes:

- El de asegurar el sano desarrollo del Sistema Financiero, es lograr el abatimiento de la inflación.
- El contar con una economía abierta, el precio de las mercancías y por tanto la evolución de la inflación, no puede entenderse sin referencia al comportamiento del tipo de cambio.
- La efectividad de la política monetaria para abatir la inflación depende en forma importante de la política cambiaría y, en particular, de que el régimen cambiario vigente sea sostenible a largo plazo.
- Lograr una coordinación más estrecha entre la política monetaria, que desde 1994 es responsabilidad del Instituto Central y la política cambiaría, ya que existiría una mayor coordinación entre ambas políticas facilitará el cumplimiento del objeto prioritario de Banco de México establecido en nuestra Carta Magna.

En el artículo 28 Constitucional ya observamos las facultades del Instituto Central, de carácter reglamentario a las Instituciones de Crédito, en particular a las operaciones bancarias pasivas activas o de servicios, así mismo establecidas las mismas en los artículos 48 y 108 de la Ley de Instituciones de Crédito y en su propia Ley en los artículos 24 y 26.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> MENDOZA Martell, Pablo y PRECIADO, Briceño, Eduardo, "Lecciones de Derecho Bancario", Porrúa, México, 2003. p. 35

El artículo 24 de la Ley de Banco de México establece lo siguiente:

El Banco de México *podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito la regulación 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.* Al expedir sus disposiciones el Banco deberá expresar las razones que las motivan. Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.

Este artículo es muy importante, ya que en el mismo se encuentra fundamentada la función de Banco de México, al expedir las disposiciones, denotando el carácter de autonomía en asuntos de carácter legislativo y judicial en la redacción y aplicación de dichas disposiciones; lo anterior atendiendo a lo establecido en la Ley del Banco de México, actuando libremente en las facultades encomendadas.

El Banco Central, es la única autoridad que tiene facultades expresas en el plano constitucional, para emitir disposiciones en materia de cambios, intermediación y servicios financieros, más todavía el artículo 28 constitucional le otorga las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación, lo que debe entenderse en el sentido de que el Instituto Central tiene las facultades necesarias para vigilar que se cumpla la normatividad que emita, sancionar su incumplimiento e incluso ejecutar coactivamente sus determinaciones, pues de otra forma no se estaría en presencia de actos de autoridad. Como corolario, el mismo artículo 28 faculta al Banco Central para proveer a la observancia, de las normas que emita, lo que válidamente puede interpretarse como una facultad reglamentaria, por analogía lo que ocurre con la fracc. I del artículo 89 Constitucional.<sup>125</sup>

Por otra parte, se establece la emisión de disposiciones en cuanto a las operaciones realizadas por las Instituciones de Crédito así como por los

---

<sup>125</sup> RUIZ, TORRES, Enrique Humberto, op. cit., p. 287

intermediarios bursátiles contemplada en el artículo 26 de la Ley del Banco de México:

*“Las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las Instituciones de Crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles, se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco Central”.*

Estas disposiciones se refuerzan con lo señalado por la Ley de Instituciones de Crédito.

*“Artículo 48. Las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas y de servicios, así como las operaciones con oro, plata y divisas, que realicen las Instituciones de Crédito y la inversión obligatoria de su pasivo exigible, se sujetaran a lo dispuesto a la Ley Orgánica del Banco de México, con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria y crediticia.”*

En caso de que en las operaciones citadas se realice una contravención a lo establecido en tales disposiciones serán sancionadas en los términos del artículo 108 de la Legislación anteriormente citada.

Artículo 108 de la Ley de Instituciones de Crédito. El incumplimiento o la violación de la presente Ley, de la Ley Orgánica del Banco de México y de las disposiciones que emanen de ellas por las Instituciones de Crédito o las personas a que se refieren los artículos 7, 88, 89, 92 y 103, fracción IV de esta Ley serán sancionados con multa que impondrá administrativamente la Comisión Nacional Bancaria, hasta del cinco por ciento del Capital pagado y reservas del capital de la Institución o Sociedad de que se trate o hasta cien mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, debiendo notificarse al consejo de administración o consejo directivo correspondiente.

### 3.4 La Banca Múltiple.

Para la Banca Universal se han considerado a esta modalidad de Banca los siguientes sinónimos: Banca Universal, General, Mixta, Múltiple, Bazar, Department Stoe Bank, y One Bank Holding.

Se entiende por Banca Múltiple a la Institución de Crédito que, de acuerdo con la legislación y previo el acto administrativo necesario, puede operar en todos los plazos, todas las ramas de operaciones y servicios bancarios.<sup>126</sup>

Desde la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, hasta la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, se reguló un sistema de banca especializado, así, el 29 de diciembre de 1970 se reconoció a los grupos financieros que podían integrarse con varias instituciones de Crédito de diferentes tipos de especialización, así en el año de 1978 se incorporo al Sector Bancario Mexicano el funcionamiento de la Banca Múltiple. Para el año de 1981 el 99% de los Bancos mexicanos eran Instituciones de Banca Múltiple.

En nuestro país podemos definir a la Institución de Banca Múltiple, como a la Sociedad Anónima de capital fijo, autorizada para operar como tal por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para poder prestar debidamente el servicio de banca y crédito.

Dicho servicio se encuentra establecido en el artículo 2 de la Ley de Instituciones de Crédito, entendiéndose la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

Al captar recursos del público, los bancos se constituyen en los sujetos pasivos de una obligación crediticia, donde el sujeto activo es indeterminado por

---

<sup>126</sup> ACOSTA, Romero, Miguel, *“La Banca Múltiple”*, Porrúa. México, 1981, p. 187.

tratarse del público en general. Posteriormente el Banco coloca dichos recursos entre el público; de esta forma, se convierte en acreedor, ya sea directamente o por cuenta de terceros en una obligación crediticia. Dicha obligación se caracteriza en la ley como el acto que causa en el sujeto pasivo de la obligación, un pasivo o contingente en términos contables, lo cual provoca, por tanto, la necesidad jurídica para el propio sujeto pasivo de devolver esos recursos.<sup>127</sup>

### **3.4.1 Marco jurídico de las Instituciones de Banca Múltiple.**

La Ley de Instituciones de Crédito es el ordenamiento principal, aplicable a las Instituciones de Banca Múltiple, así como las disposiciones de carácter general, dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nuestro Instituto Central y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en su defecto en lo no previsto, se aplicaran jerárquicamente de manera supletoria la siguiente legislación:

1. Ley del Banco de México. Esta Ley se aplica principalmente a la regulación, que realiza Banco de México, al servicio de transparencia de fondos y de las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las Instituciones de Banca Múltiple.
2. Legislación Mercantil. Considerada como la fuente por excelencia del Derecho Bancario, entre las cuales se mencionan el Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, entre otras.
3. Los usos bancarios. Del vocablo latino “*usus*”, que significa práctica, experiencia, costumbre, y hábito. Diferenciando el uso de la costumbre, ya que el uso es una practica limitada, utilizada por algunos sectores, como los banqueros o comerciantes, mientras que la costumbre presupone una aceptación general.

---

<sup>127</sup> QUINTANA, Adriano, Elvia Arcelia, “*Diccionario de Derecho Mercantil*”, Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p.52.

4. Las prácticas bancarias. Al respecto Rodolfo de León nos dice "... para que la práctica podamos considerarla como norma jurídica aplicable no debe contradecir texto alguno de la ley, ni puede ser contraria a las costumbres, lo que hace es referirse a un actuar específico que puede escapar al legislador, nace de las exigencias de la vida diaria en una actividad especializada".

La práctica implica la reiteración de una conducta sin la convicción de que es obligatoria; propiamente, las prácticas utilizadas en el gremio bancario se refieren, más bien, a reglas utilizadas dentro del mismo.<sup>128</sup>

Cómo ya enunciamos anteriormente la función primordial de las Instituciones de Banca Múltiple es la captación de recursos del público aceptando depósitos y otorgando créditos al público usuario.

Existe una oferta y demanda de recursos monetarios, y entre una y otra se coloca la Banca Múltiple, recaudando los fondos de quien decide entregárselos en depósitos o préstamos y orientándolos en créditos o en financiamientos hacia aquellos que los requieren; el beneficio a favor de lo bancos consiste en la diferencia que perciben entre las tasas de interés que cubren por el dinero que reciben y las que cobran a quienes se lo entregan.<sup>129</sup>

### **3.5 Operaciones de las Instituciones de Crédito.**

En este tema expondremos una exposición simplificada respecto de la clasificación de las operaciones que realiza la Banca Múltiple, ya que la doctrina ha sido muy prolífica al referir sobre dicha clasificación, nos referiremos a la establecida con un criterio contable.

De acuerdo a la Ley de Instituciones de Crédito, existen las operaciones activas (que se registran en el "haber", pasivas registradas en el "deber"); junto a éstas, se encuentran una serie de operaciones de servicios que prestan las

---

<sup>128</sup> Ibidem p. 54.

<sup>129</sup> HERREJON, Silva, Hermilio, *"El Servicio de Banca y Crédito"*. p. 9.

Instituciones de Crédito, llamadas por la doctrina “operaciones neutras”, porque no implican concesión de crédito por ninguna de las partes (se registran en cuentas de orden).

1. Operaciones pasivas. Representan aquellas actividades, mediante las cuales el Banco recibe crédito, obtiene capitales de diversas procedencias ajenas para disponer de ellos, el grupo más característico y destacado de ellas esta formada por las operaciones de depósito.<sup>130</sup> En este tipo de operaciones los clientes, entregan dinero o cosas fungibles, para inversión, custodia, especulación, etcétera, de esta forma, las Instituciones de Crédito se allegan de recursos, esencialmente del público en general, convirtiéndose en deudores de sus clientes y como acreedores los usuarios. En este tipo de operaciones las Instituciones tienen la responsabilidad de canalizar los recursos hacia proyectos.

Tiene la responsabilidad de canalizar los recursos hacia proyectos o empresas viables con altas posibilidades de recuperación; en caso de incumplimientos o fallas, el banco será el único responsable, por lo cual los intereses del inversionista quedan a salvo. En cambio en el sector bursátil, el inversionista entrega sus recursos directamente al usuario del crédito, a través de su intermediario, pero no con la responsabilidad de éste; de esta forma, el inversionista únicamente es quien asume el riesgo de operar en la bolsa.

Conforme a la Ley de Instituciones de Crédito, los bancos pueden obtener recursos de capitales a través de las siguientes operaciones:

- a) Depósitos a la vista, cuentas de cheques (depósitos de ahorro).
- b) Depósitos a plazo: depósitos retirables en días preestablecidos (contratos); depósitos a plazo fijo (certificados); emisión de bonos bancarios; pagarés con

---

<sup>130</sup> RODRIGUEZ, Rodríguez, Joaquín, op. cit. p.34.

préstamos de empresas y particulares); pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento; emisión de obligaciones subordinadas; aceptaciones bancarias.

- c) Depósitos en Instituciones de Crédito y Entidades Financieras del Exterior.
- d) Otros depósitos y obligaciones: cheques de caja- depósitos en garantía; cheques certificados- acreedores por obligaciones vencidas; cartas de crédito acreedores por intereses; giros por pagar acreedores diversos; aceptaciones por cuenta de clientes, IVA por pagar; préstamos de fondos fiduciarios; recaudaciones fiscales y similares.
- e) Futuros y reportos.
- f) Reservas y provisiones para obligaciones diversas. Pensiones de personal, primas de antigüedad, gratificaciones, etcétera.
- g) Cobros anticipados, intereses, rentas, otros cobros.<sup>131</sup>

2. Operaciones activas. Este tipo de operaciones se celebran mediante un convenio que se establece bilateralmente entre un banco (acreedor que se compromete a otorgar un bien), y un deudor (el que recibe el bien), con base en la confianza y atributos de reputación y solvencia de una persona física o moral que satisfacen las exigencias del acreedor, el cual recibirá a cambio, después de un plazo, la suma que presto más un interés. Los recursos captados del público podrán canalizarse a través de las operaciones activas señaladas por la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 46 y que a continuación se mencionan:

- a) Disponibilidad en caja (bancos y corresponsales).
- b) Inversiones en cartera de valores, mismos que se dividen en:
  - 1. De renta fija: valores gubernamentales (verbigracia cetes, bonos de indemnización bancaria); certificados de participación; petrobonos;

---

<sup>131</sup> QUINTANA, Adriano, Elvia Arcelia, op. cit., p.54.



obligaciones, emitidas por empresas de participación estatal privadas; bonos emitidos por Instituciones Nacionales de crédito.

2. De renta variable: acciones de Organizaciones Auxiliares de Crédito y de servicios de otras empresas.
  - c) Inversión en cartera de crédito: descuentos; préstamos quirografarios; préstamos con colateral; préstamos prendarios; créditos simples; créditos en cuenta corriente; préstamos con garantía en unidades industriales, créditos de habilitación y avío; créditos refaccionarios; préstamos inmobiliarios a empresas de producción de bienes y servicios; préstamos para la vivienda; otros créditos con garantía inmobiliaria; créditos personales al consumo; préstamos al personal de la Institución.
  - d) Otros activos: adeudos vencidos; futuros y reportos; deudores diversos; intereses devengados no cobrados (esencialmente); bienes inmuebles adjudicados en pago; muebles e inmuebles; pagos anticipados y cargos diferidos.
3. Operaciones Neutras. Son aquellas que no adquieren ni un pasivo a su cargo, ni activos a su favor, sino que solamente intervienen en pagos o cobros de la clientela desempeñando mandatos o fideicomisos, compra o venta de oro, plata o divisas. Conforme a la Ley de Instituciones de Crédito, las Instituciones de Crédito pueden realizar las siguientes operaciones complementarias:
  - a) Contingentes. Títulos descontados con el endoso del Banco (cedente)- con otras Instituciones de Crédito con fondos de fomento económico-; avales otorgados; otorgamiento de fianzas; apertura de créditos comerciales irrevocables; deudores por reclamaciones.
  - b) Servicios. Cobranzas; situación de fondos; alquiler de cajas de seguridad; custodia y administración de valores; recepción de pagos de impuestos, derechos, cuotas y de otros servicios públicos; fideicomisos- mandatos-

avalúos; colocación y venta de cheques de viajero; compraventa de divisas-oro y plata (en su momento); preparación de nóminas, etcétera.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Ibidem p. 55.

## CAPÍTULO III

### Las Disposiciones Administrativas de Banco de México.

En el presente capítulo abordaremos el problema principal, de este trabajo de investigación, relativo a las disposiciones que son emitidas por nuestro Instituto Central que son dadas a conocer a través de las llamadas Circulares Telefax, pero debemos establecer que tanta formalidad existe alrededor de su expedición y aplicación, ya que Banco de México no cuenta con facultades legislativas de creación de disposiciones jurídicas; estudiaremos estas irregularidades en el aspecto formal, doctrinal, y jurisprudencial, con el ánimo de demostrar nuestra hipótesis y sobre todo el crear conciencia en nuestra calidad de usuarios de la banca, ya que cualquiera de nosotros o conocidos como usuarios de servicio financiero podemos tener algún problema de esta naturaleza, en virtud de que caemos en una incertidumbre jurídica debido a la omisión responsiva en que incurre Banco de México al no proceder a publicar en el Diario Oficial de la Federación dichas circulares.

Es interesante el descubrir al ir desarrollando el presente trabajo ya que se han encontrado una serie de contradicciones, verbigracia, en el aspecto puramente formal, dichas disposiciones que emitidas por nuestro Banco Central, sin que exista un procedimiento formal de carácter legislativo (elemento prioritario para que pueda exigirse el cumplimiento de dichas disposiciones, y se consideren de observancia general; ahora bien, al no ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación particularmente las disposiciones enviadas solo a las Instituciones de crédito, causan severos perjuicios en los usuarios de servicios financieros, ya que en primer aspecto generan incertidumbre a los usuarios, el desconocimiento del contenido de las mismas, ya que únicamente son remitidas a dichas Instituciones por vía tele fax, produciendo una violación a el artículo 24 de la Ley del Banco de México, contradiciendo su contenido, ya que en la expedición de disposiciones que emite Banco de México cita cómo uno de cuatro propósito prioritarios la expedición de disposiciones el que se tenga como objetivo **“la protección de los intereses del público”**, entendiéndose que dicho objetivo a todas luces no es cumplimentado por Banco de México.

### 3.1 Concepto de Disposición.

La palabra disposición proviene del Latín dispositio- nis, del verbo disponere, que originalmente significa distribuir dispono-ere poner o colocar, de donde reglamenta y finalmente establecer, o disponer.

El autor Joaquín Escriche, define disposición, ya en sentido de estricto derecho a “todo lo que manda la ley u ordena el hombre sobre la persona o los bienes verbalmente o por escrito”.

Guillermo Cabanellas la define como acción o efecto de disponer. Aptitud para cumplir un fin. Medios para emprender un negocio; el artículo o precepto de una ley o reglamento, orden o mandato, con la finalidad de que sea acatado el contenido de las mismas.<sup>133</sup>

Existen clases de disposiciones, entre las cuales citaremos: disposiciones administrativas, fiscales, mercantiles, penales, bancarias, mismas que persiguen el mismo fin, regular, velar, vigilar y el debido cumplimiento por el gobernado del derecho subjetivo inmerso en las normas jurídicas, emanadas por un órgano superior, para la rama del Derecho en que fueron creadas.

Guillemos Caballenas, nos enuncia una serie de tipos de disposiciones que a continuación citaremos:

- \* Disposición captatoria. Institución hereditaria o legado que no constituye una liberalidad pura, sino que trata de obtener cierta reciprocidad por la imposición de una carga.
- \* Disposición en contrario. Expresión habitual en los legisladores cuando en una institución o norma declaran la posibilidad, por no tratarse de preceptos de orden público, de que las partes o los interesados puedan decidir o convenir de otra manera.

---

<sup>133</sup> CABALLENAS, Guillermo, *“Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomo II”*, Segunda Edición, Heliastás, S.R.L. Buenos Aires, 1981, p. 280

- \* Disposición especial. La específica de una relación o acto jurídico. La que ofrece cierta anomalía sin que afecte a su vigencia.
- \* Disposición General. Principio rector o conjunto de normas con que los legisladores abordan una institución, antes de que en el articulado o desarrollo inmediato se establezcan las singularidades y las excepciones. Dentro de esta línea, las disposiciones más generales suelen ser las iniciales de los códigos civiles, relativos a las leyes, a su aplicación y eficacia, que constituyen el derecho supletorio de toda la demás legislación.
- \* Disposición Legal. Cualquier ley o conjunto de ellas, como los códigos; y las normas equivalentes en autoridad y vigencia, desde los reglamentos y decretos y las disposiciones jurídicas subsecuentes. Todo precepto contenido en una ley o regulación jurídica asimilable que constituya artículo especial o fragmento del mismo peculiar contenido.
- \* Disposición Onerosa. La que incluye alguna contraprestación para la parte a la que se hacen ciertas concesiones o beneficios.<sup>134</sup>

Las disposiciones que emite Banco de México, son aquellas normas criterios y principios jurídicos, cuya emisión establece la regulación en aspecto de política monetaria o cambiaria, cuestiones relativos al sano desarrollo del sistema financiero, a el buen funcionamiento del sistema de pagos o bien la protección de los intereses del público, **de aplicación general a uno o a varios tipos de intermediarios financieros, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.**

Particularmente a nosotros nos interesa, las disposiciones que emite Banco de México, en razón a las disposiciones que son creadas con la finalidad de regular los tipos de operaciones financieras, que son realizadas por las Instituciones Financieras de nuestro país derivadas de la prestación del servicio financiero, denominadas “Circulares”.

---

<sup>134</sup> Ibidem p. 281

### 3.2 Concepto y clases de Circular.

Debemos distinguir el concepto de circular y disposición, ya que es importante, el conocer, ¿cuál es la función de cada una de ellas?, ¿cuál es su ámbito de competencia?, ya que las disposiciones que emite Banco de México son consideradas como un orden o mandato emanadas de nuestro órgano central, pero ¿Banco de México, tiene facultades legislativas, para poder actuar como órgano autónomo con capacidad y facultad formal de crear leyes?; la ley del Banco de México, establece que ¿dichas disposiciones se aplicaran a los usuarios del servicio financiero? ¿Se encuentra delimitado el alcance de aplicación de lo sujetos a los cuales le son aplicables dichas disposiciones? ¿la circulares tienen el carácter de obligatoriedad?.

Tenemos el estudio de lo que es una disposición, clases de disposición y propiamente que es una disposición emitida por el Banco de México, ahora bien, abordaremos equiparadamente el concepto, clases, funciones, y fines de una circular.

La palabra circular viene del latín “circulare” y hace referencia a un procedimiento que describe a un círculo desde su lugar de origen, para volver al mismo, después de haber pasado por diversas etapas o por diversos puntos. En los países europeos, en el siglo XVII, aparece como un calificativo para designar la función de ciertas cartas u oficios que precisamente iban de oficina a oficina y regresaban a las de su original emisor, con la firma de todos aquellos que habían sido impuestos de su contenido, esta técnica fue muy utilizada en esta época debido a que las comunicaciones e imprenta eran limitadas; en la actualidad, en todos los países es utilizada la circular, teniendo un profundo arraigo en las prácticas de la administración pública moderna.<sup>135</sup>

Guillermo Caballenas, la define cual sustantivo, al orden o conjunto de instrucciones reglamentarias aclaratorias o recordativas que sobre una materia envía la autoridad a sus subordinados. Carta aviso, comunicado, notificación que

---

<sup>135</sup> ACOSTA, Romero, Raúl, “*Teoría General del Derecho Administrativo*”, Décimo Segunda Edición, Porrúa, México, 1995, p. 986.

se dirige de manera igual y simultánea a varias personas o entidades, para dar una orden o noticia.<sup>136</sup>

Hugo Carrasco Iriarte sobre la circular vierte el siguiente comentario: Comunicación o aviso que emite y envía un superior a sus subordinados en la que hay instrucciones, indicaciones o criterios obligatorios. No puede contravenir las leyes y las instrucciones; las indicaciones y criterios que contengan serán obligatorios en tanto no se emitan otros que los sustituyan o contradigan.<sup>137</sup>

El concepto de circular es genérico, puede abarcar tanto a los particulares, como a las autoridades; generalmente contienen un conjunto de disposiciones de carácter interno, dirigidas por los órganos superiores hacia los inferiores para especificar la interpretación de normas, de acuerdos, de decisiones o de procedimientos. La circular administrativa no ha sido completamente precisada por la doctrina, ya que su contenido es muy variable y en la práctica administrativa contiene decisiones, interpretaciones, normas generales de apreciación, procedimiento interno y a veces constituye un verdadero reglamento de la ley, en cuyo caso desde el punto de vista sustancial la naturaleza de las circulares sería reglamentaria.<sup>138</sup>

La circular en sentido general, la definimos: como aquella comunicación o aviso, enviado de un órgano superior a sus subordinados o unidades administrativas, con el fin de resolver cuestiones relativas a la interpretación de normas, decisiones, procedimiento, con el ánimo de que las mismas sean acatadas por dichas unidades.

---

<sup>136</sup> CABALLENAS, Guillermo, op. cit., p. 143.

<sup>137</sup> CARRASCO, Iriarte, Hugo, "*Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Fiscal Primera Parte*", Segunda Edición, Oxford University Press, 2002, p. 190.

<sup>138</sup> ACOSTA, Romero, Raúl, "*Teoría General del Derecho Administrativo*", Décimo Segunda Edición, Porrúa, México, 1995, p. 988.

### 3.3 Diferencia entre reglamento, decreto y circular.

Las circulares en la noción puramente formal, presentan una falta de enlace entre la forma y el contenido, y que puede sucesivamente confundirse con un acto reglamentario, o con otras nociones parareglamentarias, que significa al margen, o al lado de los reglamentos y aún con simples documentos administrativos ¿Es posible distinguir entre la circular y el reglamento? ¿La forma puede borrarse completamente del beneficio de fondo?

En determinadas ocasiones la circular puede estar estrechamente entroncada con un acto reglamentario, pero presenta algunas irregularidades, los dos actos tienen en común su carácter general e impersonal; la circular tiene por destinatarios a otras autoridades administrativas que deben ser informadas o estar encargadas de su aplicación, una característica importante de la circular que cabe resaltar es que **los administrados se encuentran excluidos si son afectados por la circular o por otras disposiciones**, en cambio el reglamento, es un acto de oponibilidad pues no hace ninguna distinción entre la esfera administrativa y los administrados.

La circular se diferencia del reglamento por su flexibilidad y de su ausencia de formulismo, pero con ello no quiere decir que se considere aceptable su omisión en el procedimiento legislativo formal, en este sentido, se le ha llamado instrumento privilegiado de la rapidez y de la significación administrativa. Pues no solo evita la redacción por artículos, y se usa la prosa epistolar, sino también la introducción de fórmulas matemáticas, de ejemplos, de aplicaciones de comentarios y de tablas.

Propiciando que estos análisis y métodos variados de criterios le den un valor operativo más desarrollado que el reglamento, en comparación, este último aparece con frecuencia pesado e inadaptado.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> Idem.



Es importante el diferenciar la disposición de la circular, entendiéndose que la disposición será la orden o mandato emanado de una ley o precepto con la finalidad de que sea acatado el contenido de las mismas, en si misma conlleva el orden o mandato, la circular no debe implicar y considerarse como norma jurídica con esencia reglamentaria.

El decreto es una decisión de un órgano de estado, referido a situaciones jurídicas concretas, requiere forzosamente su publicidad a efecto de que sea conocido el contenido del mismo a quienes va dirigido y a quienes afectará su esfera jurídica, es decir, en caso de que la determinación trascienda su ámbito interno.

Es preciso señalar que no debe confundirse el decreto administrativo anteriormente referido, con el decreto-ley y los decretos judiciales, pues aún cuando todos se denominen decretos, la diferencia radica en que en el decreto administrativo es la decisión de un órgano de estado que crea situaciones jurídicas concretas e individuales, mientras que en el decreto ley, es una norma de poder ejecutivo, con fuerza y proyección equivalente a la de la ley, ya que la constitución le otorga la facultad de legislar en determinadas materias; y por su parte, el decreto judicial es una simple determinación de trámite que se dicta dentro de un proceso, según lo dispone el artículo 229 del Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>140</sup>

Las circulares que emite Banco de México, no presentan ninguna formalidad legislativa a efecto de que adquieran fuerza de obligatoriedad, ya que para que una disposición jurídica (en el entendido de que es un orden o mandato de una ley o precepto jurídico que en su contenido conlleve la ejecución de su cumplimiento) surta de plenos efectos jurídicos y adquiera ese carácter de obligatoriedad para que pueda exigirse por parte de la autoridad administrativa el que se cumpla con dicha disposición, debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el cual es el órgano informativo de la Federación; por lo que las circulares no son disposiciones jurídicas, sino que son actos jurídicos con el

---

<sup>140</sup> DELGADILLO, Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel M. Lucero Espinoza, "Compendio de Derecho Administrativo", Primer Curso, Sexta Edición, Porrúa, 2003. p. 88.

carácter puramente administrativo, ya que al ser emitidas por Banco de México dicho órgano no cuenta con facultades legislativas, sin que obedezca a la serie de actos, que son necesarios y fundamentales, para crear normas jurídicas, característica de las fuentes formales del Derecho.

### **3.4 Principios que rigen las circulares.**

Según Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza, existen los criterios que establecen los principios que rigen la circular, los cuales son los siguientes:

1. La circular administrativa deriva de las facultades de decisión y mando de los órganos superiores, dentro de la relación de jerarquía hacia los inferiores.
2. La circular no requiere por lo general de forma predeterminada, ni requisito de publicidad, su forma, desde luego, es escrita, muchas veces va dirigida por correo a los interesados; cuando contengan disposiciones reglamentarias o generales; en nuestra opinión deben de publicarse en el Diario Oficial de la Federación<sup>141</sup>

Los dos criterios que enuncian estos autores, son dos aspectos que rigen la creación, preguntándonos el porque una circular según dichos autores no requieren de forma predeterminada, entonces aún menos es exigible y legal que contengan dichas circulares elementos de fondo; es claro que si se exige su cumplimiento, debe contener elementos de fondo a efecto de que surtan plenos consecuencias jurídicas es claro que las circulares deben de ser publicadas en dicho órgano informativo nacional.

Banco de México no cuenta con facultades legislativas constitucionales para que pueda crear disposiciones, facultad encomendada y restringida a dos órganos de poder; en el supuesto de que se admita su aplicación sin que exista promulgación de dichas circulares, es hasta cierta manera operable sea exigible su cumplimiento a las Instituciones de Crédito y Entidades Financieras, ya que

---

<sup>141</sup> Ibidem. p.p. 988-989

Banco de México es autoridad financiera, ya que esta facultada para ello; pero la aplicación de dicha disposición causa perjuicios a terceros en este caso en particular a el usuario de la Banca, ya que de manera externa e indirecta se le aplica el contenido de dicha disposición, perjudicándolo muchas veces al desconocer cual es el contenido de dicha disposición, y atendiendo a la naturaleza de la circular, en materia jurisprudencial, las circulares no son consideradas como leyes, ya que no son creadas a través de un procedimiento legislativo formal, pero aun y cuando no son publicadas en el Diario Oficial de la Federación, exigencia indispensable para que surtan plenos efectos jurídicos, por lo tanto es anticonstitucional su aplicación a los usuarios de servicios financieros, atendiendo a la naturaleza jurídica de las circulares.

Las circulares son internas si únicamente se refieren a asuntos de competencia interna de la unidad administrativa y externas si van dirigidas a los particulares, generales si su aplicación tiene esa característica, y concreta si su objeto es determinado a una instrucción o exhortación a una determinada oficina. Por regla general la circular es expedida por órganos o autoridades jerárquicamente superiores de los que dependen otras unidades administrativas. Teóricamente la circular debe estar subordinada formal y materialmente a la ley y al reglamento.

Tratándose de circulares emanadas del Ejecutivo, su base constitucional son los artículos 89 fracción I y 92 de nuestra carta magna.

A continuación citaremos las siguientes características de las circulares:

- 1 No pueden ni deben tener el carácter de disposiciones legales autónomas y si los actos de las autoridades se fundan en ellas, cometerían una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales.
- 2 Están regidas por el principio de la reserva de ley, es decir, deberán limitarse a la aplicación de una norma contenida en la ley; no deben invocar materia de reserva a la ley en sentido formal.
- 3 También están orientadas por el principio de preferencia de la ley, ya que no pueden contradecir las disposiciones legales.

- 4 Por lo que se refiere a su eficacia, es indispensable que no hayan sido dictadas para un determinado grupo de personas, sino que sean disposiciones de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación.
- 5 Las circulares son ineficaces para imponer cargas a los particulares por si solas, de lo contrario se violarían los artículos 14, 16 y 31 fracción IV Constitucionales. de una norma contenida en la ley<sup>142</sup>

### 3.5 Clases de circulares.

Enunciaremos en este tema dos tipos de circulares, la circular administrativa y la circular fiscal.

**Circular administrativa.** También recibe el nombre de circular, circular interna, instrucciones de servicio, medidas de orden inferior, y en ciertas oportunidades de nota privada, representa una norma o un complejo de normas generales de carácter interno, emanadas de un órgano superior de la administración Pública y destinada a órganos inferiores para que se ajusten a cierta clase de actividades a lo que la misma establece.<sup>143</sup>

La nota principal y distintiva, de que una circular tiene por objeto la de servir y operar a la actividad interna de los órganos administrativos, no ha sido debidamente delimitada en este aspecto por el derecho administrativo, siendo que las circulares disponen normas, opiniones o pareceres, proyectándose en los actos administrativos, vinculando a los particulares ante la administración.

La validez e importancia de la circular administrativa no se discute en tanto sus normas se refieran a gestiones internas de los órganos dentro de la administración; empero la dificultad se presenta cuando bajo su denominación se incluyen normas generales de apreciación para la aplicación de ciertos actos administrativos que vinculan a los administrados en particular. No hay duda de

---

<sup>142</sup> MENDEZ, Galena, Jorge, *“Introducción al Derecho Financiero”*, Trillas, México, 2003, p. 22

<sup>143</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba Tomo II, Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1997, p. 1017.

que aquí se la confunde con un campo especial y jurídico de la administración, que pertenece a la reglamentación o a la potestad reglamentaria de las leyes.<sup>144</sup>

Entendamos que la circular y la reglamentación solo puede ser clasificada como una forma dogmática, con la superación de la legalidad en la administración, la publicidad de las circulares así como el aumento de control jurisdiccional en la propia administración, ya que para que exista un verdadero cumplimiento en el estado de derecho, la circular administrativa no debe implicar y considerarse como normas jurídicas con esencia reglamentaria.

Tres son las razones fundamentales que distinguen a la circular administrativa de cualquier disposición de carácter reglamentario. La primera es el poder que la fundamenta. La circular administrativa se basa en la supremacía que el órgano superior tiene sobre los inferiores en la organización jerárquica de la actividad de la administración. El reglamento en la potestad reglamentaria que reconoce la Constitución, ratificada en las leyes, a la actividad normativa de la administración. La segunda se refiere a la formalidad y publicidad necesaria que debe tener toda normación reglamentaria, en tanto que las circulares no tienen ninguna forma predeterminada ni es obligatoria su publicidad. La tercera se centra en la validez de sus efectos. Los actos dictados en ejecución de las normas que disponen las circulares administrativas no pueden ser impugnados por ningún recurso administrativo o jurisdiccional, en cuanto normas internas de la administración por parte del tercero afectado, sin perjuicio de que pueda recurrir por cualquier otra ilegalidad que presente el mismo acto.<sup>145</sup>

Los autores italianos han establecido que la circular tiene dos clases de efectos, el externo y el interno. El externo, es aquel que no puede ser impugnado ni recurrido debido a la naturaleza misma de la circular en virtud de que ostenta el carácter de interno. El interno puede ser impugnado por diferentes medios en el momento de que se transgrede o perjudica la situación interna o un derecho adquirido del órgano administrativo que se sintiera afectado por las disposiciones contenidas en la circular.

---

<sup>144</sup> Idem.

<sup>145</sup> Idem.

**Circulares fiscales.** Conforme a la teoría general del derecho administrativo, las circulares son actos administrativos a través de los cuales los órganos estatales superiores dan instrucciones a sus subordinados jerárquicamente, bien sobre el régimen interior de las unidades administrativas sobre su funcionamiento en relación con el público, o bien para aclarar el sentido de las disposiciones jurídicas, constituyendo en este último caso criterios generales aplicables a casos concretos, pero sin establecer en si mismas derechos u obligaciones a los gobernados.<sup>146</sup>

En materia fiscal las circulares en su acepción más precisa se presentan como un instrumento jurídico cuya justificación práctica se entiende a partir de la complejidad en la interpretación y aplicación por parte de las autoridades del cúmulo de normas tributarias existentes, así como en la individualización de las mismas durante la gestión administrativa. Considerando que la creación de las circulares es debido a que el órgano superior jerárquico, quien emite criterios directivos y reglas de conducta para que se con el fin de resolver asuntos de su competencia de una manera eficaz, rápida y uniforme, requiere el remitir el contenido de las mismas a las respectivas unidades administrativas.

El anterior criterio sugiere que la celeridad y uniformidad en la tramitación y resolución de los asuntos infunde la técnica esencial de la circular, al revestir las características de un medio jurídico de carácter interno e interpretativo para facilitar a los funcionarios inferiores la aplicación de los preceptos legales que sirven de fundamento en su actuación, las circulares no tienen el alcance de modificar las disposiciones legales ni reglamentarias a las que se subordinan, sino exclusivamente facilitar su comprensión y aplicación.<sup>147</sup>

### **3.6 Circulares emitidas por Banco de México.**

---

<sup>146</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera Edición, Porrúa, México, 2002, p. p. 151-152

<sup>147</sup> Idem.

Banco de México, en el artículo 24 de su ley reglamentaria establece el fundamento en la expedición de las disposiciones: el Banco de México podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito:

- a) La regulación monetaria o cambiaria;
- b) El sano desarrollo del sistema financiero;
- c) El buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien;
- d) La protección de los intereses del público.

Al expedir sus disposiciones el Banco deberá expresar las razones que las motivan. Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.

Banco de México enuncia el hecho de expedir, pero entendamos en primer término el concepto de expedir, como “el acto de dar curso a las causas o negocios”. “Despachar remitir por escrito un documento”; el acto de expedir no consideramos sea una facultad de un órgano dotado de autonomía, hablando particularmente de Banco de México, al pronunciar una disposición, las cuales son remitidas únicamente a través de las circulares a las Instituciones de Crédito y Entidades Financieras, sin que las mismas sean difundidas a los usuarios de manera directa, **causándole desconocimiento e incertidumbre jurídica en el contenido y aplicación**; en virtud de que el usuario al contratar el servicio financiero, de manera indirecta es sujeto de aplicación del contenido en la disposición, ya que Banco de México regula las operaciones financieras que prestan las Instituciones de Crédito e Intermediarios Financieros, afectando de manera indirecta al ser aplicadas a los usuarios, confirmando nuestra postura de que las disposiciones no cumplen los parámetros formales de un procedimiento legislativo, exigencia necesaria y trascendente para que una norma, ley, reglamento, disposición, circular sea considerado obligatoria el exigir su cumplimiento.

En el artículo 26 de la Ley del Banco de México, se establece un punto importante, ya que se refiere a las características de las operaciones activas,

pasivas y de servicios que realicen las Instituciones de Crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles, se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco Central.

A continuación se mostrara la clasificación de las disposiciones, que son emitidas por Banxico:

1) Disposiciones dirigidas a Instituciones de Crédito.

- Circular 2019/95 relativa a operaciones pasivas, activas y de servicios de Banca Múltiple.
- Circular 2031/97 relativa a las reglas de operación de convenios de pagos y créditos recíprocos (ALADI).
- Circular 1/2003 relativa a operaciones de reporto.
- Circular 1/2004 relativa préstamos de valores.
- Circular 1/2005 relativa a operaciones de fideicomiso.

2) Circular 2/2005 reglas para la permuta de bondes (Bonos de desarrollo del Gobierno Federal denominados en Moneda Nacional).

- Operaciones de caja y canje.
- Otras Circulares Telefax.
- Disposiciones emitidas por el Banxico, conjuntamente con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

3) Circulares Históricas.

- Disposiciones dirigidas a las casas de bolsa.
- Disposiciones dirigidas a las casas de cambio.
- Disposiciones dirigidas a las Sociedades de Información Crediticia.
- Disposiciones dirigidas a los Buros de Crédito.
- Disposiciones dirigidas a otras Entidades Financieras.<sup>148</sup>

A nosotros nos interesa la clasificación de disposiciones dirigidas a Instituciones de Crédito, es decir, la Circular 2019/95 relativa a operaciones

---

<sup>148</sup> [www.Banxico.gob.mx](http://www.Banxico.gob.mx)



pasivas, activas y de servicios de Banca Múltiple, operaciones enunciadas en el artículo 26 de la Ley del Banco de México citado anteriormente.

Las circulares que son remitidas a las Instituciones de Crédito, son aquellas circulares de carácter aplicativo a las operaciones financieras, cuya finalidad es la de dar a conocer actos relativos a operaciones pasivas, activas y de servicios de Banca Múltiple, así como alguna modificación, de alguna otra circular ya existente, en su defecto alguna ampliación a la circular o revocación.

### **3.7 Sujetos de aplicación de las Circulares emitidas por Banco de México**

Las circulares que emite Banco de México son emitidas con la finalidad de que sean cumplidas en su contenido por las Instituciones de Crédito e Intermediarios Financieros, verbigracia el caso particular de las Instituciones de Crédito se regulan las diferentes operaciones que son permitidas en su operación por dichas instituciones, existiendo de igual forma disposiciones emitidas por Banco de México o en conjunto con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; dirigidas a Intermediarios Financieros como son las casas de bolsa, las casas de cambio, las Sociedades de Información Crediticia, los Buros de Crédito y otras Entidades Financieras.

Las circulares que emite Banco de México, según el artículo 24 segundo párrafo de la Ley del Banco de México, establece que las circulares que emita Banco de México le son aplicables a uno o varios tipos de intermediarios financieros a determinadas operaciones, y a ciertas zonas o plazas, estipulando la razón, “observancia general”; se entiende la aplicación de las mismas a uno o varios tipos de intermediarios financieros, a ciertas zonas o plazas o a determinadas operaciones realizadas por dichos intermediarios, pero no se establece en ningún momento el fundamento de aplicación a los usuarios de dichas operaciones, únicamente enuncia a las operaciones derivadas del servicio financiero solicitado, por tanto es improcedente dicha aplicación, ya que el usuario solicita el servicio que ofrecen dichos intermediarios, pero en ningún momento establece que el contenido de una circular debe de ser sujeto de aplicación a los usuarios que solicitan un servicio de dichos entes financieros.

Una circular al tomar el aspecto administrativo conceptual de la misma, y enunciar la facultad de Banco de México como órgano superior, la circular es un acto jurídico administrativo de naturaleza interna que engloba facultades a un órgano con el carácter de autoridad dirigida únicamente a los inferiores, para especificar la interpretación de normas generales, de acuerdos, de decisiones o de procedimientos internos, pero jamás consideramos que una circular tenga potestad reglamentaria; sin establecer ni derechos y aun menos obligaciones a los particulares.

El problema crea un descontento a los estudiosos del Derecho, en virtud de que la circular que emite nuestro Banco Central claramente especifica la finalidad y sujetos de aplicación, porque de manera indirecta y externa se aplica la misma a los usuarios, y ¿porque les es aplicable una disposición sin que se tenga conocimiento de la modificación, creación, o abrogación de una circular y el sujeto de aplicación indirecto es perjudicado en su esfera jurídica?, fundando lo anterior en los siguientes aspectos:

- En la doctrina no existe descrito textualmente que una circular deba ser aplicada a los gobernados en este caso a los usuarios de dichas operaciones efectuadas por los Intermediarios Financieros, únicamente se sustenta su aplicación de un órgano superior en este caso Banco de México, a los subordinados refiriéndose propiamente a dichos Intermediarios Financieros y no de manera indirecta a los usuarios del servicio financiero.
- Es imprecisa la redacción del legislador al establecer su aspecto de aplicación al considerar las circulares, como de observancia general, ¿observancia general a los Intermediarios, a la aplicación de sus disposiciones, o en ciertas zonas o plazas? En ningún momento, se especifico la aplicación general a los usuarios en este caso de manera indirecta, consideramos al usuario un tercero perjudicado, ya que desconoce en primer lugar la existencia de dicha circular, el contenido de la misma (en su caso la modificación de una circular,

anteponiendo innumerables modificaciones preliminares), y en última instancia que dicha circular fue aplicada en alguna operación en la cual el usuario tiene contratada con dicha Institución Financiera algún servicio, fundamentado el actuar de dicha Entidad, “que el contenido de dicha circular será modificada según las disposiciones que emita Banco de México”

- Una circular no debe crear derechos y obligaciones a los gobernados, actuando en el cumplimiento de las mismas únicamente por los Subordinados en este caso las Instituciones de Crédito y Entidades Financieras. Para que una ley, decreto, norma, disposición jurídica o circular sea considerada de observancia general, según lo establecido por el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo enuncia lo siguiente: Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos, en correlación con el artículo 3 del Código Civil Federal Vigente obligan y surten sus efectos tres días después de ser publicadas en el Periódico Oficial.
- Las circulares en sentido estricto no pueden en ningún caso ser consideradas como fuentes de derechos subjetivos, en la medida de que no crean derechos y obligaciones a los particulares.

El contenido de una circular es muy importante debido a que acarrea consecuencias en cualquier ámbito de aplicación, pero especialmente a nosotros

nos interesa la Circular 2019/95 relativa a operaciones pasivas, activas y de servicios de Banca Múltiple.

Resulta lógico al estudiar la naturaleza jurídica de una circular, su finalidad, y sus sujetos de aplicación, así como en fundamento de las mismas y quienes son los sujetos que deben acatar el cumplimiento del contenido establecido en las mismas.

### **3.8 Direcciones dependientes de Banco de México con facultades de expedir disposiciones.**

Al estudiar la Ley del Banco de México, así como su Reglamento, observamos que existen direcciones encargadas de expedir las disposiciones de nuestra Banca Central, mismas que enunciaremos única y exclusivamente la facultad de expedición de disposiciones y si se encuentra alguna mención en alguna Dirección, sea la encargada de vigilar y garantizar que en el contenido de las disposiciones que emitan dichas direcciones, sean publicadas en nuestro Diario Oficial de la Federación.

#### **➤ Dirección de Disposiciones de Banca Central.**

La Dirección de Disposiciones de Banca Central, es aquella encargada de expedir las disposiciones, que establece los artículo 24 y 26 de la Ley del Banco de México, así como las establecidas en el artículo 46 fracción XXVII y 48 de la Ley de Instituciones de Crédito, estableciendo las siguientes atribuciones:

- a) Expedir las disposiciones que conforme a la Ley corresponde emitir al banco, con excepción de las señaladas en la fracción III, del artículo 16 anterior, la cual establece: Formalizar los actos vinculados al adecuado almacenamiento, abastecimiento, canje, retiro, reproducción, destrucción y entrega de signos monetarios, así como los relativos en corresponsalía de caja. Estando además facultada para expedir disposiciones relacionada con las actividades mencionadas en esta fracción y resolver las sanciones correspondientes.

- b) Participar en la publicación de información de carácter económico y financiero.

La Citada Dirección es la encargada de expedir disposiciones, creadas por los funcionarios del Banco, sin que exista una medida reglamentaria legislativa para tal efecto, en ningún apartado se señala su publicación en el Diario Oficial de la Federación, únicamente enuncia la publicidad respecto a información financiera o económica omitiendo señalar en donde o a través de que medio se debe de publicar dicha información, por lo que dicha atribución de citada Dirección es vaga e imprecisa.

- **La Dirección General de Análisis del Sistema Financiero**, a esta Dirección General y la Dirección General de Análisis del Sistema Financiero tendrá las atribuciones señaladas en los artículo 25 y 25 Bis, respecto de los intermediarios financieros distintos a las a las instituciones de banca de desarrollo, a la financiera rural, a las organizaciones nacionales auxiliares del crédito y a las instituciones nacionales de seguros y de fianzas. Estará adscrita a las Direcciones de Análisis del Sistema Financiero, así como la Gerencia de Autorizaciones y Seguimiento de Regulación, establece las facultades siguientes:

- a) Realizar diagnósticos de los intermediarios financieros distintos a los señalados.
- b) Participar en la expedición de disposiciones, así como en la atención de autorizaciones consultas y opiniones relativas a los intermediarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
- c) Publicar información de carácter financiero.

- **La Dirección de Intermediarios Financieros de Fomento** tendrá las facultades siguientes:

- a) Requerir a los fideicomisos de fomento económico en el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras, Fondo de Garantía y Fomento

para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, Fondo Especial para el Financiamiento Agropecuario y Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios el Fondo de las Instituciones de Banca de Desarrollo, al Patronato del Ahorro Nacional, a las Organizaciones Nacionales Auxiliares del Crédito y a las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, la información necesaria para evaluar su operación.

- b) Participar en la expedición de disposiciones, así como en la atención de autorizaciones, consultas y opiniones relativas a las instituciones de banca de desarrollo, a la Financiera Rural, a las organizaciones nacionales auxiliares del crédito y a las instituciones nacionales de seguros y de fianzas.
- c) Publicar información de carácter financiero de las instituciones de banca de desarrollo, a la Financiera Rural, a las organizaciones nacionales auxiliares del crédito y a las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, la información necesaria para evaluar su operación.

Esta Dirección es la encargada de expedir disposiciones dirigidas a las Instituciones de la Banca de Desarrollo, al Patronato del Ahorro Nacional, a las Organizaciones Nacionales Auxiliares del Crédito y a las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, así como atender las opiniones, alguna autorización o consultas de dichos Intermediarios financieros, no se enuncia en ningún apartada la publicación en la expedición de dichas disposiciones.

➤ **La Dirección de Administración, cuenta con las facultades siguientes:**

- a) Emitir disposiciones de carácter administrativo, aplicables a la institución y a su personal.

La Dirección de Administración, establece emisión de disposiciones cuyo fin es la de organizar la estructura orgánica y funcionamiento del personal administrativo de nuestro Banco Central.

➤ **La Dirección Jurídica** tendrá las siguientes facultades:

- a) Interpretar, para los efectos internos, las disposiciones emitidas conforme a lo señalado en la fracción XII del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.

En la creación de circulares citadas las Direcciones son las encargadas de emitir dichas circulares, pero sin que exista algún método legislativo formal de carácter reglamentario para que surtan efectos jurídicos, así mismo se denota la inexistencia de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de cada una de las Direcciones enunciadas, causando incertidumbre jurídica en la aplicación de dichas circulares a los usuarios, en este caso de la banca.

La carencia de efectos creadores de obligaciones para los particulares es inminente en las circulares que emite Banco de México, reforzado dicho criterio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que “las circulares no pueden ser tenidas como leyes, y que los actos de las autoridades que se funden en aquellas importan una violación a los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, causando grave perjuicio vulnerando las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

De lo anterior se desprende que en materia de administración el concepto de circular ha sobrepasado su finalidad original, de ser únicamente un medio de comunicación interna dentro de la estructura administrativa, a nuestro juicio pudiendo hoy en día solo trascender la esfera del particular generando derechos y obligaciones, solo cuando sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

### **3.9 Fundamentación y motivación de las circulares emitidas por Banco de México.**

Banco de México, al expedir las disposiciones debe de fundar y motivar la expedición de la mismas, bajo que hecho y precepto legal va a aplicar dichas disposiciones, que en primer caso (hecho) es la de regular las operaciones en sus tres expresiones, en la captación de recursos, el otorgamiento de financiamientos y la prestación de servicios, actuando como participante directo y como regulador en emitir disposiciones cuya finalidad es la de regular, estructurar y dirigir actividades de las Entidades Financieras Nacionales, y que en particular a nosotros nos interesa las operaciones pasivas, activas y de servicios que realicen las Instituciones Financieras, así dichas operaciones que sean efectuadas por las Instituciones de Crédito, la fundamentación de actuar conforme a lo dispuesto por la norma lo fundamenta conforme a lo establecido por el supracitado artículo 24 de la Ley del Banco de México que expresa lo siguiente:

*El Banco de México podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan como propósito la regulación cambiaria o monetaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien de la protección de los intereses del público. **Al expedir sus disposiciones el Banco debe de expresar las razones que las motivan.***

En este mismo orden de ideas para comprender el significado de estos cuatro rubros señalaremos las características de cada uno de ellos, como regulación monetaria se entiende a la facultad de normatividad y vigilancia por Banco de México, de los recursos dinerarios, a efecto de tomar las medidas necesarias para que exista la debida distribución y circulación de capital en el país.

El concepto de regulación cambiaria o política cambiaria se entiende, como la facultad encomendada a Banco de México de normar y vigilar la determinación, evolución y cambio de divisas (de los precios de los cuales esta dispuesto a comprar y vender divisas el Banco Central) con el fin de que sea utilizada para garantizar la estabilidad de la moneda en el largo plazo sin que exista un perjuicio en la Nación, a causa de un mal manejo que acarree como consecuencia una devaluación.



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. Lograr una coordinación más estrecha entre la política monetaria, facilitará el cumplimiento del objeto prioritario de Banco de México establecido en nuestra Carta Magna.

El sano desarrollo del sistema financiero es una de las principales finalidades en donde sustenta su autonomía Banco de México, debido a que a nuestra opinión el objetivo prioritario que persigue el Instituto Central, cuya política económica busca el beneficio en todos los ámbitos económicos del país, tratando de incorporar un mejor nivel de vida a cada uno de los integrantes de nuestro territorio nacional.

El buen funcionamiento del sistema de pagos, se entiende a la función de las Instituciones de Crédito la de constituir el sistema de pagos, facultando a los diversos agentes económicos para la realización de transacciones y el intercambio de bienes y servicios. Banco de México asume doble función por una parte como participante directo y como regulador.

Opera directamente en el sistema de pagos, al suministrar los billetes y monedas que se ponen en circulación, e interviniendo en su canje, asumiendo la responsabilidad de asegurar el circulante necesario en todo el país con la garantía y aceptación de estar libre de falsificación.

Como regulador Banco de México tiene la facultad de expedir disposiciones con el propósito de propiciar el buen funcionamiento del sistema de pagos, que consiste, en la operación de las Instituciones de Crédito al prestar el servicio de transferencias de fondos así mismo de otras empresas.

Como último propósito se menciona la protección de los intereses del público, que salvo mejor opinión, consideramos el segundo objetivo principal, que debe de velar por los intereses y protección del usuario de los servicios que proporcionan las Instituciones de Crédito y las diversas Entidades Financieras; sin el cual las mismas no tuvieran la posibilidad de allegarse de recursos necesarios

para poder operar como prestadoras de servicios bancarios, financieros o de valores.

Refuerza este propósito el artículo 25 Constitucional, mismo que establece que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral (es decir que ampare tanto a las Instituciones de crédito y entidades financieras así como a los usuarios de servicios financieros) y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo se obtenga una justa distribución del ingreso, permitiendo el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege y ampara nuestra Carta Magna, añadiendo que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades necesarias para tal efecto. Aquí cabe hacer un alto y preguntarnos si realmente el Estado ha cumplido con esta función rectora de la economía nacional.<sup>149</sup>

La Ley del Banco de México, establece en su artículo 26, la fundamentación en la emisión de disposiciones, que deben cumplir las Instituciones de crédito propiamente en sus operaciones, así como las que practiquen los intermediarios bursátiles crédito, préstamo, reporto, fideicomisos, mandatos o comisiones.

Así mismo, en el numeral 26 establece que: “Las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las que celebren los intermediarios bursátiles, se ajustaran a las disposiciones que expida el Banco Central.

Lo dispuesto en este artículo será aplicable también a los fideicomisos, mandatos o comisiones de los intermediarios bursátiles y de las Instituciones de seguros y fianzas.

---

<sup>149</sup> ESTRADA, Ávila, Jorge Carlos, *“La Banca y sus deudores un enfoque práctico y Jurídico”*; Quinta Edición, Porrúa, 1998, p. 5.

Se tiene por entendido que nuestra Banca Central fundamenta la facultad encomendada por el estado de emitir sus propias disposiciones, potestad delegada por nuestra Carta Magna, pero en ningún rubro de la Ley Reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos párrafos sexto y séptimo se encuentra disposición expresa que enuncie la promulgación de citadas disposiciones, creando incertidumbre jurídica en la aplicación de dichas disposiciones, consideradas de aplicación general, lacerando la esfera jurídica del gobernado, ya que las disposiciones son creadas para que sean acatadas única y exclusivamente por las Instituciones de Crédito y Entidades Financieras, y en ningún precepto se establece el cumplimiento de las mismas por los usuarios; así mismo lesiona el principio de la circular, ya que en ningún sentido deben generar derechos y aun menos obligaciones a los gobernados, reflejándose claramente una violación a la garantía de información y seguridad jurídica al usuario, debido a que no son publicadas en el Diario Oficial de la Federación para que exista su debido cumplimiento.

Consideramos como punto toral, la vulnerabilidad de los usuarios al ser transgredida la garantía de libertad de información, derecho fundamental quebrantado, al presentarse el desconocimiento del contenido de las circulares que emite Banco de México, denominándose libertad de información *“como el derecho de todo individuo a recibir, investigar y transmitir hechos dotados de trascendencia pública a través de los medios de comunicación oficiales”*. El derecho a la información, es aquel que garantiza el Estado para que las personas reciban, investiguen o difundan información, este derecho se encuentra dentro de las garantías individuales, lo que lo convierte en un derecho subjetivo público. El titular de dicho derecho es la persona o el individuo y el sujeto pasivo el Estado.

150

Ernesto Villanueva, menciona que el derecho a la información, puede ser concebido en un sentido estricto, *“como el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información generada por los órganos del Estado”*.

---

<sup>150</sup> OROZCO, Gómez, Javier *“El Marco Jurídico de los Medios Electrónicos”*, p. 11.

Nuestro objetivo prioritario de citar este rubro es el de fortalecer nuestro trabajo de investigación, robusteciendo nuestra postura al aclarar la naturaleza jurídica de una circular, los sujetos de aplicación de la misma, alcance de la circular para ordenar y exigir su cumplimiento, y si Banco de México cuenta con las formalidades jurídicas necesarias para demandar dicho cumplimiento tanto a instituciones de Crédito, Entidades Financieras y aun en el peor de los casos a los usuarios de la banca, debido a que Banco de México, las crea; las Instituciones de Crédito y entidades financieras las cumplen, y los usuarios debe de sujetarse al contenido de dicha circular de manera indirecta, pero porque propiamente el Banco de México en sus disposiciones no enuncia la obligación de INFORMAR Y SUJETAR sus operaciones a los usuarios de la banca, creando incertidumbre jurídica al tomar decisiones arbitrarias del activo o en su caso del financiamiento por el servicio financiero prestado, lacerando sus garantías de legalidad, seguridad jurídica, ya que en ningún momento el usuario goza de la libertad de que pueda tomar decisión positiva o negativa de lo que determine Banco de México en dichas circulares que se aplican de manera directa por el servicio financiero prestado, conforme a lo establecido en dicha circulares, aunado a que hay una omisión por parte de Banco de México clara e ilegal de publicidad de dichas circulares en el Diario Oficial de la Federación.

Banco de México, ordena proceder a informar dichas circulares, pero en forma imprecisa e irregular debido a que únicamente se dan a conocer al pegar en el interior de los Bancos una especie de comunicado en el sentido de que determinadas operaciones se registrarán conforme a las disposiciones que emite Banco de México, consideramos esta vía de difusión totalmente informal, cumpliendo pobremente la garantía de derecho a la información, en vista de que dicha información es de carácter pública y trascendental, ya que no es publicada de manera formal en el Periódico Oficial de nuestra Nación, lo que crea un perjuicio al usuario, teniendo el desconocimiento no solo del contenido real del contrato en virtud del cual se ostenta la solicitud y la prestación del servicio, debido a las cláusulas difíciles de entender y al contenido técnico y desproporcionado así mismo desconocer el contenido de dicha circular.

### **3.10 Finalidad de las circulares que emite Banco de México.**

La finalidad que persigue la emisión de las circulares que emite Banco de México, es la de regular tanto las operaciones pasivas, activas y de servicios de las Instituciones de Crédito, así como de las Entidades e Intermediarios Financieros, lo anterior para que exista en un primer aspecto una organización, vigilancia, eficaz dirección de dichas operaciones así como una debida normatividad en las operaciones financieras prestadas, en el supuesto de presentarse algún incumplimiento en dichas disposiciones, estas se harán acreedoras a sanciones que el propio Banco de México determinará y ejecutará.

Se persigue a través de la emisión de dichas circulares el proveer la regulación cambiaria o monetaria, el sano desarrollo del sistema financiero, así como el buen funcionamiento del sistema de pagos, **o bien de la protección de los intereses del público** y que indiscutiblemente repercute en los actos comerciales y bancarios que celebran las Instituciones de Crédito con los usuarios del servicio financiero.

### **3.11 Forma de una circular emitida por Banco de México.**

La circular debe contener elementos esenciales de forma, en la constitución de la misma, entre los cuales se encuentran:

- 1 El rubro que denomina la circular telefax a que corresponde, verbigracia la Circular- Telefax 1/2002
- 2 La fecha en que fue expedida.
- 3 La circular debe de estar debidamente fundada y motivada Fundamentación en base a un precepto legal en la Ley del Banco de México, o en su caso el Reglamento del Instituto Central y motivada justificando el objetivo en el contenido y aplicación de la misma.
- 4 Disposiciones transitorias.

Es importante el mencionar el medio especial por el cual son remitidas las circulares a las Instituciones e Crédito; a través de un comunicado dirigido a dichas Instituciones a través de la circular-telefax 1/2002 con fecha 2 de enero del 2002 se da a conocer como asunto, las disposiciones dadas a conocer a través de medios electrónicos de comunicación, mismo que se transcribe a continuación:

El Banco de México, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 24 de su Ley y con el objeto de modernizar y hacer más eficiente, expedita y segura la divulgación de las disposiciones que emite, ha resuelto que a partir del 19 de febrero de 2002, las disposiciones dirigidas a esas Instituciones serán dadas a conocer a través de medios electrónicos de comunicación.

Lo anterior, sin perjuicio de que hasta nuevo aviso, las referidas disposiciones seguirán comunicándose a través de los medios actualmente utilizados.

Para asegurar la integridad de la información que se transmita y a su vez acreditar la identidad de los signatarios, las disposiciones estarán suscritas por los funcionarios competentes mediante firmas electrónicas que serán generadas con base en un sistema diseñado y administrado por Banco de México, denominado “Infraestructura Extendida de Seguridad”(IES).

El documento en donde se describen las características y funciones de los componentes de la IES, así como los manuales para su uso y el directorio para la atención de consultas, se encuentran en la página que el Banco de México tiene en la red mundial (Internet) que se identifica con el nombre de dominio: [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx), en el rubro de Infraestructura Extendida de Seguridad de la sección “Otros servicios”.

Para poder acceder a las disposiciones que le sean enviadas por medios electrónicos, así como para verificar su autenticidad, será necesario que esas instituciones instalen en los equipos de cómputo que vayan a utilizar para tal fin, el programa de computadoras denominado “WebSec” que también se encuentra en la página mencionada.

### 3.12 La Circular Administrativa como una norma Integrante del Sistema Jurídico.

Es importante estudiar lo concerniente al sistema de las fuentes formales del Derecho Administrativo consideradas como el canal o vehículo por donde se transportan las fuentes reales cuyos canales o vías son la legislación, la jurisprudencia, la costumbre, la doctrina y los principios generales del derecho; así mismo abordaremos la escala jerárquica del orden jurídico nacional, a efecto de determinar en que lugar se encuentran situadas las circulares, la validez en la aplicación del contenido de la mismas, remitiéndonos a la Teoría General del Derecho, abordar aspecto de Derecho Constitucional, cuyo objeto fundamental es analizar las normas que regulan, cómo se crean y cual es el efecto de las normas jurídicas.

La creación del Derecho, según Kelsen, la determina como el derecho regula su propia creación, la unidad del orden jurídico consiste en una cadena de actos de creación, pero urge advertir que el orden jurídico no es un sistema de normas de derecho coordinadas, sino una serie escalonada de diversas zonas normativas.

Otro elemento importante lo menciona en razón a la validez de la norma, al considerar que su validez no es cuestión de contenido, ya que cualquier contenido puede ser derecho; no hay conducta humana que no pudiera ser contenido de una norma jurídica. **Una norma vale como norma de derecho únicamente porque fue creada según una regla determinada, proviene de un procedimiento porque fue producida con arreglo de un método específico. El derecho vale únicamente en cuanto Derecho positivo o “estatuido”.** Por eso la norma fundamental de un orden jurídico no es más que la regla fundamental con arreglo a la cual deben crearse todas las normas la determinación del hecho fundamental de la creación jurídica. Las normas particulares de un sistema jurídico no pueden derivarse lógicamente de esta norma fundamental. Tienen que ser creadas, por el contrario, por un acto especial

de determinación positiva, el cual no es ya un acto de la mente sino de la voluntad.<sup>151</sup>

Al hablar de las fuentes, se deben de distinguir dos aspectos importantes: creación de la norma y supletoriedad de la norma en su interpretación, ejecución y aplicación cuando tienen lagunas o no prevé determinadas situaciones.

La ley determina en cada caso concreto cuales serán las fuentes de interpretación e integración a que debe acudir, ya sea por las autoridades administrativas o judiciales, en casos de consulta, ejecución de la ley. Así tenemos que en la creación de la norma, como fuentes reales a todos los hechos o circunstancias sociales que den origen a la norma, y en caso de interpretación e integración, las que señala la ley como de aplicación supletoria.

El Derecho Administrativo, esta contenido en un número de normas a partir de la Constitución y que se informa además de hechos y actos políticos y sociales, por lo que en un panorama general el Derecho Administrativo esta constituido por:

- 1 La Constitución.
- 2 Las Leyes, tanto carácter Federal, Local y Tratados Internacionales.
- 3 La costumbre y el uso.
- 4 Las ideas político sociales de los gobernantes.
- 5 Todo hecho social que engendre normas de Derecho Administrativo.
- 6 Los reglamentos administrativos, federales, locales y municipales.
- 7 Las circulares y oficios-circulares.
- 8 La jurisprudencia de los Tribunales Federales, locales y de los Tribunales Administrativos.
- 9 El Derecho Internacional.
- 10 Los principios generales derivados del Derecho Administrativo.
- 11 La doctrina de los tratadistas de Derecho Administrativo.

---

<sup>151</sup> HANS, Kelsen, "La Teoría Pura del Derecho", Gernica, México, 1993, p. 52-53



12 Los convenios de Derecho Público celebrados entre entidades públicas de los que se derivan efectos fundamentales para el Derecho Administrativo.<sup>152</sup>

El Derecho Administrativo en nuestro sistema jurídico, nace a partir de la creación de una norma suprema, de la cual surgen leyes reglamentarias a raíz de la determinación del hecho fundamental, al entender el hecho como creación jurídica, debe procederse a formalizar a través de un proceso legislativo especial de creación de normas jurídicas que le otorgue la vigencia de determinación positiva, lineamientos ineludibles a efecto de que a determinado hecho surta plenos efectos jurídicos como norma jurídica.

La supletoriedad de la norma en su interpretación, ejecución y aplicación al contener lagunas no prevé determinadas situaciones, para lo cual, la ley determina en cada caso particular a que fuentes de interpretación e integración debe acudir ya sea por las autoridades administrativas o judiciales, en casos de consulta, interpretación y ejecución de alguna disposición jurídica. El fundamento que determina la supremacía de la norma fundamental de nuestra Nación se encuentra establecida en el artículo 133 de nuestra Carta Magna el cual cita lo siguiente: *“Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con las misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Nación. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”*.

Las leyes, reglamentos, circulares y disposiciones, para que tengan el carácter de obligatoriedad, deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación a efecto de que surtan plenos efectos jurídicos y sean considerados como disposiciones de observancia general, característica primordial de los preceptos jurídicos que emanan de la Constitución, a través de las leyes reglamentarias, lo anterior con el animo de que exista el conocimiento abierto a

---

<sup>152</sup> ACOSTA, Romero, Miguel, *“Teoría General del Derecho Administrativo”* Décimo Segunda Edición, Porrúa, México 1995, p. 73-74

los gobernados del contenido del alcance, y aplicación de dichas disposiciones así como su respectiva creación, derogación, reforma y vigencia, cumpliendo las formalidades exigidas por la ley, debiendo ser fundadas tanto en hecho como en derecho.

La promulgación es el concepto esencial que debe de cumplirse en el proceso de creación de leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones, en cuyo artículo cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es enunciada dicha obligación en correlación con el precepto tercero del Código Civil Federal.

La circular como fuente de Derecho administrativo, al hablar particularmente de las circulares emitidas por Banco de México, son creadas por personal subordinado o funcionarios de Banco de México, quienes emiten una serie de disposiciones, sin que exista una formalidad en torno a la creación de una ley a través de un proceso legislativo así como falta de publicidad, ya que **una norma vale como norma de derecho únicamente porque fue creada según una regla determinada, proviene de un procedimiento porque fue producida con arreglo de un método específico. El derecho vale únicamente en cuanto Derecho positivo o “estatuido.**

## **CAPÍTULO IV**

### **4.1 Estudio relacionando a las Leyes marco, prácticas pararreglamentarias y las circulares**

Hemos tomado como referencia dos prácticas de operación reciente, pasando estas por alto estas importantes características en el proceso de creación de leyes así como su publicidad, haciendo una comparación entre las denominadas leyes marco y las prácticas pararreglamentaria y las circulares, las cuales son aquellas prácticas de carácter administrativo, que son emitidas por funcionarios dependientes de una Secretaría de Estado, las cuales carecen de ser pronunciadas por órganos facultados para emitir disposiciones jurídicas y leyes creadas sin que medie un estricto procedimiento formal legislativo, así mismo se omite la publicación de las mismas en el Diario Oficial de la Federación órgano Informativo oficial de la Federación, careciendo de efectos primordiales a efecto de que se exija el debido cumplimiento.

### **4.2 Leyes Marco**

El fenómeno de las leyes marco, en un principio se realiza ya no por la delegación de facultades legislativas, sino por una delegación reglamentaria que hacen las leyes secundarias ya no las primarias, a lo que en la práctica y en la doctrina, se les denomina Leyes Cuadro, se les conoce como legislación por decreto; en el caso de las leyes marco no se trata de legislar en contra del artículo 49 de nuestra Carta Magna, el cual establece “ El Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Mediante el uso de la delegación de la facultad reglamentaria material, funcionarios que no la tienen emiten reglamentos que van más allá del mero contenido de este tipo de disposiciones jurídicas.

Las leyes cuadro o marco tienden a modificar el principio de la división de poderes, se trata de retirarle rigidez a dichos principios para impedir las etapas lentas de proceso legislativo y conferirle mayor dinamismo y creatividad jurídica al órgano Ejecutivo, propiciando el rompimiento en el equilibrio de poderes y trastocando el auténtico sentido que debe tener la colaboración entre los órganos de Estado.

El Estado dota de autonomía a Banco de México el cual actúa como persona de Derecho Público a nuestro punto de vista con una gran vaguedad e indefinición; casi atreviéndonos a calificarlo de proteico, todo en función de darle mayor autonomía para enfrentar las nuevas tareas que en materia económica le encomendaron las reformas del artículo 28 de la Constitución y su nueva Ley; mismas que no fueron lo suficientemente eficaces para prevenir o paliar la grave crisis, devaluación e inflación que México confronta a partir de diciembre del año de 1994.

Groppali, sostiene el siguiente criterio “Ante todo mientras Montesquieu habla de poderes, entendidos más bien en el sentido objetivo o sustancial esto es como funciones, en la doctrina moderna se consideran bajo el aspecto subjetivo, es decir, como el conjunto de órganos determinados por el orden jurídico para el ejercicio de competencias especiales, de modo que todo poder resulta formado por un grupo de órganos a quienes esta conferido el título y el ejercicio de cada una de las funciones del Estado”.<sup>153</sup>

Las disposiciones que emite Banco de México, ya en pleno uso de sus facultades de expedición lacera el principio de autonomía en la división de

---

<sup>153</sup> ACOSTA, Romero, Miguel *“Panorama del Sistema Financiero Mexicano”*, Octava Edición, Porrúa, México, 2000, p. 286

poderes de nuestra Nación, sin que encuadre en el poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial, anteriormente figurando como Organismo Público Descentralizado, sorpresivamente opera con las facultades de los tres poderes enunciados, en virtud de que opera como un órgano totalmente autónomo sin que exista dependencia por parte del Estado actúa con tintes de órgano ejecutivo; ejerciendo funciones legislativas al proceder emitir disposiciones, para consecuentemente vigilar y ejecutar como órgano coactivo judicial el cumplimiento de las mismas, lo referido sin que exista una fundamentación y procedimiento legislativo en la expedición de dichas circulares, dirigidas a las Instituciones de Crédito así como a diversas Entidades Financieras, pero afectando de manera indirecta a los usuarios de la banca al aplicar el contenido de dichas disposiciones a través de las circulares.

En última opinión Acosta Romero menciona: “Estimo en lo personal, que es muy discutible que en estos organismos constituyan estrictamente poderes del Estado Mexicano, o es el inicio de la anarquía, de Instituciones del Estado que están fuera del marco de referencia de los poderes. Creo que merece meditar a fondo este fenómeno y sus posibles consecuencias en la acción política-administrativa del Estado Mexicano”.<sup>154</sup>

Su expedición es breve, de contenido enunciativo y las amplias facultades complementarias concebidas al Ejecutivo, hacen que su utilización se califique de “Ampliación de la facultad reglamentaria”. Esta situación es grave, el Congreso delega facultades legislativas a Banco de México, considerando que actúa en contra del mandato y prohibición establecido del artículo 49 Constitucional; ya que no cuenta con facultades para conducir en la iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión además de omitir la publicidad en la expedición de las disposiciones que emite.

No se trata sino de resaltar la legalidad de estas conductas, pues corrompe la uniformidad de disposiciones legislativas desde el punto de vista material, que

---

<sup>154</sup> Ibidem. p. 628.

formalmente provienen del Congreso de la Unión, ni tampoco se encuentran esas reglas generales, normas autónomas o criterios en la enumeración que consigna el artículo 133 Constitucional, por lo cual no tienen cabida en el orden jurídico mexicano, **y que el Congreso de la Unión al autorizar a Banco de México facultando la expedición de disposiciones está delegando funciones tanto, legislativas o reglamentarias como creadoras de derecho, en funcionarios a quienes no corresponde constitucionalmente, ya no se habla de reglamentos, sino de disposiciones de carácter general, tal y como se enuncia en el artículo 24 de la Ley del Banco de México.**

El órgano ejecutivo debe colaborar con el Legislativo, emitiendo cuantos reglamentos sean necesarios, para la operatividad y eficacia de las leyes, pero es evidente que en el caso de las leyes marco, la real tarea de regulación normativa no la verifica el Congreso de la Unión, sino el órgano ejecutivo, con otra grave consecuencia, la que consiste en que la ordenación jurídica necesaria y pretendida no contiene una ley, sino uno o varios reglamentos.<sup>155</sup>

Entendemos la necesidad de participación del Ejecutivo en el proceso de legislar emitiendo reglamentos o leyes decreto, pero es importante el darle permanencia y credibilidad a nuestra propia doctrina cumpliendo lo establecido en nuestra Carta Magna, ya que es inconcebible, que la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, haya sufrido un mínimo de modificaciones en el contenido de la misma, y sea cumplida debidamente cada uno de los preceptos establecidos en su Carta Magna; en nuestro país se adoptan medidas de otras naciones como ejemplo Francia, cuya implementación ha sido creando de manera express, o al vapor y de forma irresponsable con nuevas modalidades en la creación de leyes, u ordenamientos jurídicos por ejemplo, los principios generales de derecho; cayendo en el error de que dicho ordenamiento jurídico no contenga una ley, sino uno o varios reglamentos; así mismo que son emitidas por personas que no poseen facultades legislativas consagradas en nuestra Constitución.

---

<sup>155</sup> Ibidem. p. 909.

Con la intención de reforzar nuestro criterio enunciaremos otras prácticas denominadas prácticas parareglamentarias, las cuales han sido implementadas en nuestro ordenamiento jurídico, ubicando en un mayor énfasis a las circulares.

### **4.3 Las Prácticas Parareglamentarias**

Las prácticas parareglamentarias, se definen como las practicas administrativas que consisten que a nivel ministros o Secretarios de Estado y de niveles jerárquicos subordinados a ellos, los funcionarios emiten una serie de disposiciones que llevan variados nombres en particular enunciaremos la que a nosotros nos interesa la circular.

La existencia de este fenómeno plantea una problemática muy grande entre las cuales encontramos los siguientes:

- a. De la naturaleza y efectos jurídicos de este conglomerado de disposiciones;
- b. Su fundamento acorde al principio de legalidad;
- c. Su trascendencia jurídica hacia los particulares y los medios de defensa que estos pueden tener frente a estas prácticas parareglamentarias.
- d. Su jerarquía dentro de la escala normativa en el estado de Derecho, particularmente en México, frente al artículo 133 Constitucional.

Las circulares no parten de una base claramente prevista en nuestra Ley Suprema, su fundamento se prevé en primer plano se deriva de un poder jerárquico, y en segundo plano en el principio de la legalidad de facultades encomendadas por el órgano o Autoridad competente.

Las prácticas parareglamentarias han dejado de crecer en detrimento de actos formalmente reglamentarios, la circular, tiene ventajosamente a reemplazar al decreto o la decisión.

La acumulación exhaustiva de las circulares emitidas por Banco de México, en el curso de los años, hace mucho más compleja el colocarlas al día a la falta de publicidad de las mismas, figurando hechos ciertos, aplicables y vigentes, con la posibilidad de hacer ajustes rápidos sin que exista de por medio los formalismos reglamentarios necesarios, como ejemplo el precisar sobre una base anual a las modalidades de ciertas operaciones, siendo inestable, frágil, incierto, desconocido y sobre todo demasiado técnico su contenido.

Así mismo se abrogan unas a otras, sin mayor formalidad, o más aun, las nuevas circulares emitidas pueden precisar, completar, o aumentar a anteriores circulares emitidas en algunos meses o incluso años.

#### **4.4 Su Fundamentación**

Este tipo de prácticas parareglamentarias se ostentan bajo dos fundamentos los cuales son los siguientes:

A. En el poder jerárquico.

La fundamentación de las circulares es precisamente la jerarquía a través del poder de mando que limita del superior jerárquico la obligación de obediencia del subalterno. En este sentido se observan cuestiones de sujeción o coacción y efectos. Aún si en apariencia el poder de instrucción revistiera un carácter de simple orden a propósito de un origen espontáneamente administrativo, es mucho más complejo, no se limita a crear un efecto imperativo hacia subalternos, sino que afecta en gran número de casos a los administrados.<sup>156</sup>

A partir de que una regla administrativa de observancia general es adoptada, es susceptible de modificar el Derecho, de la misma manera que un acto formalmente reglamentario.

---

<sup>156</sup> Ibidem. p. 963.



Las prácticas parareglamentarias, se clasifican como funciones internas o propiamente administrativas pero convergen directamente sobre el problema de que tienen efectos en muchos casos sobre el ámbito y esfera jurídica de los administrados.

B. La aparente fundamentación de las prácticas parareglamentarias en la delegación y habitación de facultades.

La justificación legal de una práctica parareglamentaria esta normalmente subordinada ante la presencia de un texto. Esta afirmación nos lleva a una primera dificultad de orden terminológico en la medida de que los términos “fundamento” y “habilitación” son frecuentemente utilizados de manera sinónima.

La habitación es más apropiada en un contexto donde se utilizan las nociones de facultad implícita y de poder discrecional para justificar la legalidad de un acto. La cuestión de fundamento de estas prácticas, no ha sido resuelta de manera satisfactoria en el Derecho Administrativo Francés, o sea que ningún fundamento textual puede corresponder al valor normativo de un gran número de estas prácticas es decir que otros fundamentos tengan como consecuencia una negociación parcial o total de esta fuerza jurídica.<sup>157</sup>

En relación a las circulares y otras prácticas parareglamentarias que afectan en interés o la esfera jurídica de los administrados, es la delegación de facultades consignadas en las leyes y reglamentos que utilizan autoridades para dictar otro tipo de normas, que no se encuentran previstas en la escala del orden jurídico nacional, y es posible afirmar que el fenómeno parareglamentario muestra evidentemente que la administración tiene una tendencia irresistible al empleo de un arsenal de textos para formular sus nuevas orientaciones y la extraordinaria proliferación de ellos nos ofrece más que poca coherencia si se toma en cuenta la diversidad de normas y contenidos; pero en el fondo no es más que una apariencia pues hay afinidades sustanciales que unen todas esas prácticas entre

---

<sup>157</sup> Ibidem. p. 964.

ellas, y su objeto es sujetar a las autoridades subalternas, responsables de su aplicación a esas normas y reglas, sin darles más que un estrecho margen o ninguno de iniciativa, y también a los administrados al hacerles difícil el acceso en primer plano el conocimiento de lo que se le está aplicando, violando sus garantías constitucionales de acceso a la información, ya que muchas veces el aplicar el contenido de las mismas es atentando en su perjuicio; así mismo se presenta una inexistencia de procedimientos de impugnación ante el descontento de la aplicación dichas circulares a los gobernados.

Es así como se ha tratado de fundar la legalidad de estas prácticas y la delegación oficial de facultades a través de otorgar competencias por asociación o deducción y esto favorece el uso masivo de la delegación y que ha devenido en modo normal de repartición de competencias en el seno de la administración.

En nuestro concepto el problema se vuelve aún más grave cuando se trata de delegaciones legislativas, pues hay que acudir al análisis de la Constitución para determinar si esas delegaciones son autorizadas o permitidas por el propio texto Constitucional, generalmente dichas facultades no se encuentran encomendadas en la Carta Magna, partiendo de este seno, no es posible que exista desde un principio una alteración en la creación de leyes, delegando facultades al vapor a funcionarios que no tienen la noción, tal vez la experiencia, y sobre todo la legitimación de expedir disposiciones de aplicación general.

En opinión de Mockle, la Constitución asegura un fundamento general de algunas de estas prácticas por la vía de la función de ejecución de las leyes, que justifican notablemente el poder jerárquico y queda en la perspectiva la fundamentación jurídica, de la aplicación de las leyes por las autoridades subalternas.<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> ACOSTA, Romero, Miguel, *“Teoría General del Derecho Administrativo*, op. cit. p. 966

Por lo que respecta a los administrados, la situación es mucho más compleja y no hay duda que la idea de la fundamentación general no puede ser reemplazada por la tendencia de la habilitación expresa.

En efecto en muchas ocasiones se recurre a las nociones de poder expreso y poder implícito, como fundamento jurídico de numerosas prácticas parareglamentarias y su legalidad depende de disposiciones precisas que aparezcan con claridad, permitiendo la existencia de competencias administrativas que se traducen en la atención de autoridades subalternas por la vía de estos textos y prácticas.

La naturaleza misma de muchas prácticas parareglamentarias, es todavía poco compatible con la idea de un fundamento específico. El papel de aquellas es justamente de permitir el uso de normas o de procedimientos de origen puramente administrativo.

Invocando la destinación pretendidamente interna y no normativa de estos textos y prácticas “la Administración no puede ni ha llegado a justificar plenamente la legalidad en la aplicación de medidas, disposiciones, circulares o cualquier otra práctica parareglamentaria que afecta a los administrados”.

#### **4.5. La necesidad de una regulación jurídica.**

Ante todas las irregularidades, ya señaladas esto trae como consecuencia la afectación en la esfera jurídica de los administrados, las prácticas y usos no pueden adquirir por ellos mismos en materia del Derecho Administrativo, una fuerza suficiente para ser considerados como fuentes directas de legalidad.

Se hace necesario reflexionar sobre el lugar real de estas iniciativas puramente administrativas frente a la reglamentación oficial. Muchas de esas prácticas administrativas son verdaderamente contrarias al espíritu del Derecho Público, por constituir verdaderas fuentes de competencia. Y no se puede afirmar realmente si ellas son admitidas o integradas al derecho vigente existente.

El problema se agudiza cuando las leyes, como en el caso de Leyes Cuadro, delegan facultades puramente legislativas a órganos y funcionarios de la Administración Pública, que conforme a la Constitución carecen de dichas facultades, tal es la circunstancia de los Secretarios de Estado que no tienen otorgadas facultades reglamentarias en la Constitución, ya que ésta es exclusiva del Presidente de la República y tanto la doctrina como la jurisprudencia consideran que no es delegable.

En materia de fundamentación, existen graves insuficiencias en este nivel y resulta un ejercicio ilegal de poder reglamentario, ya que la rigidez de estas reglas desprovistas de competencia no lo han previsto, así se presentan causas muy complejas pero que pueden hacerse en un aproximamiento especial entre la ausencia de poder reglamentario y la utilización de las circulares y otras prácticas análogas, en las prácticas parareglamentarias.

Los efectos jurídicos de estas prácticas, en un primer caso es que se trata de dar cumplimiento a una obligación a los subalternos respecto de actos, decisiones, o disposiciones de sus superiores, y en el otro se presenta el problema de coacción de la defensa de los administrados frente a estos actos, careciendo de valor normativo dichas prácticas frente a los administrados, constituyendo por lo tanto el problema principal que acarrea el problema de fondo.

Asociando el valor normativo al reglamentario, el Derecho propone una concepción unitaria de la idea de reglamentación. En efecto, para que un acto administrativo pueda imponerse a una colectividad estrictamente definida de individuos, debe presentar necesariamente un carácter reglamentario. “Si se ha recurrido abusivamente a la noción de acto reglamentario para explicar el efecto normativo de un acto que tiene la idea de fuerza obligatoria, y las prácticas parareglamentarias tienen tendencias a colocarse en esta categorías aunque con consecuencias coercitivas que aquellas de los actos reglamentarios”.

En consecuencia entendemos que el **valor normativo de un acto se encuentra, determinado por hechos objetivos que se pueden apreciar, por el**

**análisis de su contenido, y de las condiciones formales de su elaboración, para que se consideren como tal.**

En épocas recientes, se ha dado una práctica de elaboración de nuevas reglas a través del fenómeno de interpretación a través de circulares, no contenido en la ley; las circulares interpretativas contienen disposiciones que no pueden modificar la ley, en el sentido tradicional de este término pero en muchos casos, representa un proceso de elaboración del Derecho particularmente ingenioso y útil.

Algunos precedentes jurisprudenciales franceses, no hacen referencia realmente a la interpretación como procedimiento de análisis jurídico, y en relación a las circulares, indican que se trata de texto desprovisto de todo valor normativo frente al público y que sólo tienen relevancia en el orden interior.

Las practicas parareglamentarias son prácticas administrativas que carecen de valor normativo al aplicar su contenido, sin que exista fundamentación legítima que alegue el exigir su cumplimiento, así mismo las leyes marco carecen de procedimiento legislativo en la creación de las mismas, fundando el carácter normativo en el poder jerárquico del cual emana así como la facultad de la cual goza el supuesto ente superior, como ya lo hemos repetido no fundamentan su creación en primer término de un órgano facultado para la creación y elaboración de leyes, ya que el ejecutivo crea reglamentos y decretos ley, y una norma vale como norma de derecho únicamente porque fue creada **según una regla determinada**, ya que proviene de un procedimiento producida con arreglo de un método específico, en tanto dichas figuras no deben ser consideradas como “disposiciones de observancia general, ni de aplicación coercitiva como derecho vigente”.

#### **4.6 Inexistencia legislativa en el régimen jurídico Banco de México, que enuncie la publicación de las disposiciones que emite**

La Ley del Banco de México, no establece algún artículo la obligación de publicar las disposiciones que emite en el Diario Oficial de la Federación ya que es un principio creador de disposiciones jurídicas para que surtan plenos efectos

jurídicos de aplicación; ya que como lo hemos mencionado, no son consideradas como leyes o reglamentos, existiendo en las fuentes supletorias del derecho administrativo mas no en el orden jurídico nacional; actuando Banco de México conforme a las facultades de autonomía que el estado le ha concedido, al expedir sus propias disposiciones, pero entrando en discusión, al motivar nuestro trabajo, en que tiene una deficiencia en la constitución de un cuarto poder, ya que Banco de México no pertenece a ninguno de los tres poderes supremos de nuestra Nación.

Parecería que este trabajo vela por los intereses de la Banca, pero no es así, exige el aclaración jurídica de este acto administrativo emitido por Banco de México, así como proponer la debida publicación de sus circulares en el Diario Oficial de la Federación, ya que al emitir las citadas circulares, cuya obligatoriedad en el cumplimiento recae única y exclusivamente a los Bancos y Entidades Financieras, Instituciones que en la prestación de servicios a los usuarios de la Banca, como intermediarios, aplican el cumplimiento de lo estipulado por Banco de México en dichas disposiciones al prestar dichos servicios; trasgrediendo la esfera jurídica de los mismos, en el entendimiento de que desconocen la existencia de las mismas, debido a que no existe personal del Banco que de a conocer dicha estipulación y los efectos que acarrea la aplicación de dicha circular, atreviéndonos a manifestar que se aprovecha de la ignorancia para operar sin que exista un principio fundamental como lo es el derecho a la información.

A continuación haremos un repaso de la Ley del Banco de México, resaltando en cuáles preceptos se encuentra contemplada la publicación de determinados aspectos, sin que se haga mención expresa de publicidad de las circulares que emite Banco de México:

*Artículo 27. "El Banco de México podrá imponer multas a los intermediarios financieros por las operaciones activas, pasivas o de servicios, que realicen en contravención a la presente Ley o en las disposiciones que estas expida, hasta por un monto equivalente al que resulte de aplicar, al importe de la operación de que se trate y por el lapso en que esté vigente, una tasa anual de hasta el cien por ciento del costo porcentual promedio de captación que el Banco estime representativo*

del conjunto de las Instituciones de Crédito, para el mes o meses de dicha vigencia y **que se publique en el Diario Oficial de la Federación.....**<sup>159</sup>

*Artículo 29 primer párrafo. El Banco de México podrá imponer multas a los intermediarios financieros por incurrir en faltantes respecto de las invenciones que deban mantener conforme a lo dispuesto por el artículo 28. El monto de dichas multas no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar, al importe de los referidos faltantes, una tasa anual de hasta el trescientos por ciento del costo porcentual promedio de captación que el Banco estime representativo del conjunto de las instituciones de crédito para el mes respectivo, y que se publique en el Diario oficial de la Federación”.*<sup>160</sup>

*Artículo 32. Los citados intermediarios estarán obligados, siempre que el Banco así lo disponga, a constituir depósitos de dinero a la vista a favor de éste y a cargo de entidades de primer orden del exterior, denominados en la moneda extranjera en la que el Banco usualmente haga su intervención en el mercado de cambios, por el monto en que los activos de aquéllas en divisas, oro y plata, exceda sus obligaciones en dichos efectos. El Banco abonará a los intermediarios el contravalor en moneda nacional de esos depósitos, calculado al tipo de cambio publicado por el propio Banco en el Diario oficial de la Federación en la fecha en que dicte el acuerdo respectivo. Las divisas distintas de la referida, así como el oro y la plata, se valuarán en los términos de las disposiciones que expida el Banco, las cuales no podrán establecer términos apartados de las condiciones del mercado en la fecha citada.*<sup>161</sup>

*Artículo 46. La junta de Gobierno tendrá las facultades siguientes:*

*XVI. Aprobar el Reglamento Interior del Banco, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.*<sup>162</sup>

*Artículo 62. El Banco de podrá.*

- I. En coordinación con las demás autoridades competentes, elaborar, complicar y publicar estadísticas económicas y financieras, así como operar sistemas de información basadas en ellas y recabar los datos necesarios para esos efectos.*<sup>163</sup>

El reglamento Interior del Banco de México, establece:

*Artículo 8. Las atribuciones encomendadas por este Reglamento a los titulares de las Direcciones Generales y de las Direcciones así como al Contralor, podrán ser ejercidas por ellos*

---

<sup>159</sup> Artículo 27 de la Ley del Banco de México

<sup>160</sup> Artículo 29 de la Ley del Banco de México

<sup>161</sup> Artículo 32 de la Ley del Banco de México

<sup>162</sup> Artículo 46 de la Ley del Banco de México

<sup>163</sup> Artículo 62 de la Ley del Banco de México

*en forma individual o por dos funcionarios que actúen mancomunadamente, siempre y cuando tengan puestos de subgerente o superior, o bien de los rangos equivalentes a éstos y se encuentren subordinados al Director General, al Director Controlador, según se trate. Para efectos de lo anterior se publicará en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo de adscripción de las unidades administrativas correspondientes.*<sup>164</sup>

*Artículo 11. Los Directores Generales, Directores y el Contralor, podrán delegar facultades en empleados que ocupen puestos inferiores al Subgerente, previo acuerdo con el Gobernador. Las resoluciones por las que se deleguen facultades se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.*<sup>165</sup>

*Artículo 41. El Banco publicará semanalmente en el Diario Oficial de la Federación, con cifras preliminares al cierre de cada viernes y dentro de los tres días hábiles siguientes, información resumida sobre sus activos, así como sobre sus pasivos y capital contable, tomando como base los rubros a que se refiere en artículo 38 anterior. Dicha información deberá ser suscrita por el Director de Contabilidad y en la ausencia de este, por el General de Presupuesto y Contabilidad.*<sup>166</sup>

Como podemos observar en la legislación del Banco de México, así como a su reglamento interior, no se establece un fundamento jurídico, que establezca la publicación de las disposiciones que emite en el Diario Oficial de la Federación, causando directamente un perjuicio al usuario de los servicios que prestan las Instituciones de Crédito y las Entidades Financieras, al generar incertidumbre jurídica, en el desconocimiento total de que es lo que establece dicha circular, consecuencia que puede conllevar a la creación, modificación o cancelación de la misma, generando indirectamente una obligación de cumplimiento al usuario de la banca; careciendo dicha circular de valor normativo, al no existir formalidad por parte del órgano facultado para crear o emitir dicha disposición así como la falta de publicidad, en consecuencia no debe de generar derechos y aún menos obligaciones a los usuarios de servicios financieros; en virtud de que las disposiciones que emite Banco de México son “única y exclusivamente dirigidas con el objeto de regular y vigilar las operaciones que realicen estos intermediarios

---

<sup>164</sup> Artículo 8 del Reglamento Interior del Banco de México

<sup>165</sup> Artículo 11 del Reglamento Interior del Banco de México

<sup>166</sup> Artículo 41 del Reglamento Interior del Banco de México



financieros y en su caso sancionar algún aspecto que se haya realizado contraviniendo lo establecido en la legislación bancaria.

El sustento constitucional en razón a la formalidad legislativa, al considerar una ley, o decreto, con el carácter de obligatorias, de aplicación general, surtiendo efectos de cumplimiento y entrada en vigor al ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, se encuentra establecido en los artículos 70 y 72, así como el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula el procedimiento de promulgación y publicación de leyes y decretos del Congreso de la Unión y de los cuáles transcribiremos lo siguiente:

**Artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** *”Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada uno de ellas y se promulgan en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)”.*

*El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.*<sup>167</sup>

**Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** *El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

- I. Al presidente de la República*
- II. A los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y*
- III. A las Legislaturas de los estados.*

*Las Iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los Diputados o los Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.*<sup>168</sup>

En el presente artículo, se genera incertidumbre al debatir sobre la potestad encomendada a Banco de México, al expedir sus propias disposiciones,

---

<sup>167</sup> Artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>168</sup> Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

facultad no fundamentada legítimamente, considerando dicha facultad arbitraria al considerar a Banco de México como un órgano jerárquico autónomo o cuarto poder, debido a que no pertenece a los tres poderes supremos de nuestra nación, pero investido de autonomía; consideramos que existe una omisión por parte de los legisladores en no esclarecer este punto, recordando a los Órganos Constitucionales autónomos como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.

Banco de México, actúa en un régimen de excepción, sin que exista un órgano rector que vigile el verdadero cumplimiento de las facultades encomendadas por el estado; como es el caso de emitir disposiciones, enviadas a las Entidades Financieras e Instituciones de crédito a través de medios electrónicos o tele fax, sin que exista en el proceso de expedición un procedimiento legislativo a cargo de personas legalmente facultadas para tal efecto así como omitir su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**<sup>169</sup>. *Las Facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:*

*I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*

El fundamento constitucional se encuentra debidamente establecido en nuestra Carta Magna, por lo tanto es de considerarse constitucional, toda publicación y aplicación de cualquier ley, decreto y demás disposiciones expedidas, por alguno de los organismos citados, esta información consideramos que debe de ser completa, integra y debe cumplir con la función primordial de información al gobernado, así como respetar la observancia general a la Nación, ya que al no ser debidamente promulgadas, importa una violación de garantías.

---

<sup>169</sup> Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La circular es un acto administrativo, tal y como lo determina la naturaleza jurídica, así como el alcance en el nivel y sujetos de aplicación, y sobre todo el efecto que acarrea su cumplimiento a los usuarios de la Banca.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla en su artículo 27 lo siguiente: “A la Secretaría de Gobernación, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo;
- II. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos cámaras o el Presidente de la República.
- III. Publicar el Diario Oficial de la Federación;.....”<sup>170</sup>

Para fundamentar nuestra hipótesis con mayor fuerza, precisión, énfasis, certeza y eficacia el artículo 4 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece “Los actos administrativos de carácter general, tales como decretos, acuerdos, circulares y cualesquiera otros de la misma naturaleza, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos, y los de carácter individual deberán publicarse en dicho órgano informativo cuando así lo establezcan las leyes”.

Cuando así lo establezcan las leyes, los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás actos administrativos de carácter general, cuando afecten el interés público deberán ser publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación, **para dar oportunidad a los interesados de formular observaciones sobre las medidas propuestas**, dentro del plazo que las leyes señalen para tales efectos y, en su defecto, dentro del plazo de sesenta días siguientes a la publicación.

Los instructivos, manuales y formatos que expidan las dependencias de la Administración Pública Federal deberán publicarse previamente a su aplicación, en el Diario Oficial de la Federación.<sup>171</sup>

Considerando que la disposiciones que emite Banco de México, son normas de carácter público y de aplicación a las Instituciones de Crédito y entidades financieras, estableciéndose claramente en el presente artículo que los de carácter individual deberán publicarse cuando así lo establezcan las leyes, siendo que como ya observamos Banco de México ni en su Ley y Reglamento

---

<sup>170</sup> Artículo 27 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>171</sup> Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

respectivos señala dicha obligación de importancia total para que se consagren sus efectos jurídicos de aplicación, por lo tanto dicha aplicación a los usuarios a todas luces es ilegal e inconstitucional, afectando su esfera derecho provocando un agravio irreparable, al no ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, requisito primordial para que puedan considerarse como normas de orden público que envistan obligatoriedad en su cumplimiento de manera general ni particular.

Por último el multicitado el artículo 3 del Código Civil Federal, establece la exigencia de la Publicación en el Periódico Oficial de Leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general para que obliguen y surtan sus efectos legales.<sup>172</sup>

#### **4.7 Publicidad de las disposiciones que emite Banco de México y medios de difusión**

Banco de México, publica en el Diario Oficial de la Federación únicamente tres apartados especiales siendo este el órgano informativo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el Territorio Nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos órganos de Competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente.<sup>173</sup>

Aparte de informar por este medio nuestra Banca central utiliza como herramienta funcional de difusión de la circular la vía del telex así como medios electrónicos, las cuales son remitidas a las Instituciones de Crédito y otros Intermediarios Financieros. Banco de México hace una publicación de 3 apartados los que a continuación se enuncian:

#### **Tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana.**

---

<sup>172</sup> Artículo 3 del Código Civil Federal.

<sup>173</sup> Artículo 1 de la Ley del Diario Oficial de la Federación

**Al margen un logotipo, que dice: Banco de México.**

#### **TIPO DE CAMBIO PARA SOLVENTAR OBLIGACIONES DENOMINADAS EN MONEDA EXTRANJERA.**

Con fundamento en el artículo 35 de la Ley del Banco de México; en los artículos 8º y 10º, del Reglamento Interior del Banco de México; y en los términos del numeral 1.2 de las Disposiciones Aplicables a la Determinación del Tipo de Cambio para solventar Obligaciones en Moneda Extranjera pagaderas en la República Mexicana, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 1996, el Banco de México, informa que el tipo de cambio citado obtenido el día de hoy conforme al procedimiento establecido en el numeral 1 de las Disposiciones mencionadas, fue de \$11.0082 M.N.(ONCE PESOS CON OCHENTA Y DOS DIEZMILESIMOS MONEDA NACIONAL) por un dólar de los EE.UU.A.

La equivalencia del peso mexicano con otras monedas extranjeras se calculará atendiendo a la cotización que rija para estas últimas contra el Dólar de los EE.UU. En los mercados internacionales el día en que se haga el pago. Estas cotizaciones serán dadas a conocer, a solicitud de los interesados, por las instituciones de crédito del país.

Atentamente

México, D.F., a 10 de Mayo de 2005.- BANCO DE MÉXICO: El Director de Disposiciones de Banca Central, Fernando Corvera Caraza.- Rúbrica.- El Gerente de Operaciones Nacionales, **Carlos Pérez Verdía Canales**.- Rúbrica.

---

Tasa de Interés Interbancaria de equilibrio.

Al margen un logotipo, que dice: Banco de México.

#### **TASA DE INTERÉS INTERBANCARIA DE EQUILIBRIO**

Según resolución de Banco de México publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de marzo de 1995, y de conformidad con el Anexo 1 de la Circular 2019/95, modificada mediante Circular-Telefax 4/97 del propio Banco del 9 de enero de 1997, dirigida a las Instituciones de Banca Múltiple, se informa que la tasa de interés interbancaria de Equilibrio a plazo 28 días, obtenida el día de hoy, fue de 10.2150 por ciento.

La tasa de interés citada se calculó con base a las cotizaciones presentadas por BBVA Bancomer, S.A., Banco Santander Serfín S.A., Hsbc México S.A., Banco Nacional de México S.A., IXE Banco, S.A., Banco Invex S.A., Banco J.P. Morgan S.A., ScotiaBank Inverlat S.A. y Banco Mercantil del Norte .S.A.

México, .D.F., a 10 de mayo de 2005.- BANCO DE MÉXICO: El Director de Disposiciones Fernando Corvera Caraza.- Rúbrica.- El Gerente de Operaciones Nacionales, **Carlos Pérez Verdía Canales**.- Rúbrica.

---

Tasas de interés de Instrumentos de captación bancaria en moneda nacional.

Al margen un logotipo, que dice: Banco de México.

#### TASA DE INTERÉS DE INSTRUMENTOS DE CAPTACIÓN BANCARIA EN MONEDA NACIONAL

Para los efectos a que se refiere la publicación de este Banco de México en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de abril de 1989, se informa que el promedio de las tasas de interés ofrecidas por las Instituciones de Banca Múltiple a las personas físicas y a las personas morales en general, a la apertura del día 10 de mayo de 2005, para DEPÓSITOS A PLAZO FIJO a 60, 90 y 180 días es de 3.60, 3.76 y 3.78 respectivamente, y para PAGARES CON RENDIMIENTO LIQUIDABLE AL VENCIMIENTO a 28, 91 y 182 días es de 3.54, 4.24 y 4.23, respectivamente. Dichas tasas son brutas y se expresan en por ciento anual.

México, .D.F., a 10 de mayo de 2005.- BANCO DE MÉXICO: El Director de Disposiciones Fernando Corvera Caraza.- Rúbrica.- El Director de información del Sistema Financiero Cuauhtémoc Montes Campos.- Rúbrica.

INFORMACIÓN semanal resumida sobre los principales renglones del estado de cuenta consolidado al 6 de mayo de 2005.

Al margen un logotipo, que dice: Banco de México.

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 41 del Reglamento Interior del Banco de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de marzo de 1995, se proporciona la:

#### INFORMACIÓN SEMANAL RESUMIDA SOBRE LOS PRINCIPALES RENGLONES DEL ESTADO DE CUENTA CONSOLIDADO AL 6 DE MAYO DE 2005.

**(Cifras preliminares en millones de pesos)**

#### **ACTIVO**

Reserva internacional <sup>1/</sup>	658,142
Crédito al Gobierno Federal	0
Valores Gubernamentales <sup>2/</sup>	0
Crédito a Intermediarios Financieros y Deudores por reporto <sup>3/</sup> 144,111	
Crédito a Organismos Públicos <sup>4/</sup> 59,917	

#### **PASIVO Y CAPITAL CONTABLE**

Fondo Monetario Internacional	0
Base Monetaria	305,751
Billetes y Monedas en Circulación	
305,751	
Depósitos Bancarios en Cuenta Corriente. <sup>5/</sup>	
0	
Bonos de regulación monetaria.	244,604
Depósitos del Gobierno Federal. 154,513	
Depósitos de Intermediación Financieros y	

Acreeedores de reporto 3/  
232,333

Otros pasivos y Capital Contable 6/  
75,031)

(

- 
- 1/ Según se define en el artículo 19 de la Ley del Banco de México.
  - 2/ Neto de depósitos de regulación monetaria.
  - 3/ Incluye banca múltiple, banca de desarrollo, fideicomisos de fomento y operaciones de reporto.
  - 4/ Créditos asumidos por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario conforme a lo establecido en la Ley al Ahorro Bancario.
  - 5/ Se consigna el saldo neto acreedor del conjunto de dichas cuentas, en caso de saldo neto deudor éste se incluye en el rubro de Crédito e intermediarios financieros y deudores por reporto.
  - 6/ Neto de otros activos.

México, .D.F., a 10 de mayo de 2005.- BANCO DE MÉXICO: El Director de Contabilidad. Gerardo Zúñiga Villarce.- Rúbrica.

Banco de México publica en el Diario Oficial de la Federación el tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana, tasa de interés interbancaria de equilibrio, tasa de interés de instrumentos de captación bancaria en moneda nacional, considerando única y exclusivamente estos apartados su aplicación se ajusta a los lineamientos exigibles en el derecho, ya que el usuario se presupone que tiene pleno conocimiento de tener la herramienta de acceso a la información, que le permita conocer el estado y operación que afecte o beneficie su calidad de usuario derivado de las operaciones por el servicio financiero prestado.

Pero la cuestión de publicidad no exime a Banco de México de deslindarse de incurrir en responsabilidad, ya que en la siguiente tesis se aborda la imputación de responsabilidad directa al usuario de la banca, al argumentar que al publicarse el costo porcentual promedio de captación ya es de pleno conocimiento al usuario, tesis que en seguida me sirvo a transcribir:

**Registro No.** 199691

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
V, Enero de 1997

Página: 512

Tesis: VI.2o.82 C

Tesis Aislada  
Materia(s): Civil

**PAGARE. INTERESES CONVENIDOS CONFORME AL COSTO PORCENTUAL PROMEDIO DE CAPTACION ESTABLECIDO POR EL BANCO DE MEXICO. EL PROCEDIMIENTO PARA CALCULARLOS ES DEL CONOCIMIENTO DEL DEUDOR.**

*Cuando en un pagaré se conviene que la tasa de interés conforme a la cual se calculará ésta, será aquélla que resulte de incrementar una cantidad de puntos porcentuales al costo porcentual promedio de captación establecido mensualmente por el Banco de México, es evidente que el procedimiento para calcular dichos intereses es del pleno conocimiento del deudor del mencionado título de crédito, en virtud de que el factor referido (costo porcentual promedio) se publica periódicamente en el Diario Oficial de la Federación y, por ende, la operación aritmética para la cuantificación de la prestación mencionada es realizable por el común de las personas.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

*Amparo directo 553/96. Avícola La Aurora, S.P.R. de R.L. 6 de noviembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.*

*Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 182, tesis por contradicción 1a./J. 105/2001 de rubro "TÍTULOS DE CRÉDITO. EL PACTO DE INTERESES CONFORME AL FACTOR DENOMINADO COSTO PORCENTUAL PROMEDIO DE CAPTACIÓN, PUBLICADO PERIÓDICAMENTE POR EL BANCO DE MEXICO, NO INFRINGE EL PRINCIPIO DE LITERALIDAD ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO, POR REMITIR A FUENTES AJENAS AL PROPIO DOCUMENTO."*

*Nota: Por ejecutoria de fecha 17 de junio de 1998, la Primera Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 91/96 en que había participado el presente criterio*

Esta tesis es de importancia total en la publicidad de las disposiciones, al referir que es de pleno conocimiento del usuario, cuál es la tasa de interés que se aplicará al pagaré, ya que la misma si se publica, subrayando notoriamente el total conocimiento del usuario de la banca.

Pero en el capítulo V titulado de la expedición de normas y sanciones de la Ley del Banco de México en su artículo 24 establece en que rubros es procedente la expedición d disposiciones, en los supuestos de regulación monetaria o cambiaría, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien la protección de los intereses del público, mismas que deberán ser de aplicación general, pudiéndose referirse a uno o varios tipos de intermediarios financieros, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas. Siendo que esta referencia es muy vaga e imprecisa, en ningún precepto se establece claramente que las disposiciones deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación para que surtan plenos efectos jurídicos y



considerarse no como normas sino como disposiciones de carácter administrativo y general, para proceder a hacer exigible su cumplimiento; porque la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que se traduce un pleno conocimiento del usuario de la banca; siendo que se consiente dicha ilegalidad tanto en la omisión de que exista un precepto que obligue a Banco de México a que publique en el Diario Oficial de la Federación todas y cada una de las circulares que dicha autoridad emita, así como la complicidad de consentir la publicación de los rubros enunciados; por lo que tal aprobación lacera los principios de igualdad y equidad, así como los artículos 14 y 16 constitucionales.

Pero la circular es un acto material y formalmente administrativo, consideramos que lo que dispone una circular no es una norma de carácter general, ya que no obedece a los lineamientos de la misma, ya que no son creadas bajo un esquema formal de creación de norma y no contienen un carácter reglamentario, ya que para ser consideradas de aplicación y observancia general deben ser publicadas todas y cada una de las circulares en el Diario Oficial de la Federación, aunque se traten de circulares que contengan aspectos de carácter orgánico administrativo; así Banco de México cumplirá con las atribuciones encomendadas por el estado, de conformidad con lo dispuesto por nuestra Carta Magna, su ley reglamentaria así como su reglamento, regulando eficazmente en materias de cambios, intermediación, los servicios financieros y **la protección de los intereses de los usuarios.**

Por lo que es importante se resuelva la ilegalidad en que se aplican dichas circulares a los usuarios de la banca, ya que atendiendo los criterios jurisprudenciales si es aplicable el exigir el cumplimiento de las mismas al publicarse ya que son de “pleno conocimiento del usuario”, pero en los casos de que no se publique dicha circular, las mismas no deben de ser aplicadas en virtud de que no son de pleno conocimiento del usuario ya que no son publicadas; pero en la realidad de facto las mismas son aplicadas aunque no exista su legal publicación; por lo que en base a que sustento jurídico o bajo que criterio Banco de México se rige para determinar que circulares se publicarán y cuales no.

#### **4.8 Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de las Circulares**

Con el ánimo de reforzar nuestro criterio, atendiendo a la naturaleza, alcance y necesaria publicidad de las circulares, nos servimos citar la interpretación de el la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que nos aclarara el panorama de nuestro tema de investigación.

”Cuando los ministros resuelven los casos que se someten a su consideración, ya sea en el Pleno o en las Salas, establecen criterios sobre la forma en que debe interpretarse la ley. Cuando existen cinco de estos criterios iguales y consecutivos se crea la jurisprudencia, misma que obliga a todos los órganos jurisdiccionales del país a aplicar la ley con ese criterio. Sin embargo, no solo la Suprema Corte, sino también los Tribunales Colegiados y el Tribunal Electoral pueden establecer criterios de interpretación que son igualmente obligatorios para todos los jueces del país. Los principales casos en que puede crearse la jurisprudencia son cuando se resuelven los amparos en revisión o directos. La otra manera que existe para crear jurisprudencia es a través de la resolución de una contradicción de tesis. Ésta puede producirse entre dos Tribunales Colegiados de Circuito o entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia.”

#### **CIRCULARES.**

*Las circulares, como disposiciones de orden interior administrativo, contienen instrucciones generales o especiales, que obligan dentro del ramo en que han sido expedidas; pero en manera alguna pueden invadir jurisdicciones administrativas extrañas, para imponer obligaciones, ni menos aún para dar facultades que las leyes no confieren a determinados funcionarios, las cuales solamente se derivan de la Ley Constitucional o de las leyes emanadas del Poder Legislativo, o del Ejecutivo, con las facultades correspondientes.*

2a.

*TOMO XL, Pág. 841. Monzón Luis. 26 de enero de 1934.*

*Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo XL. Pág. 841. Tesis Aislada.*

#### **CIRCULARES.**

*Las circulares no tienen el carácter de reglamentos gubernativos o de policía, pues en tanto que éstos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público, las circulares, por su propia naturaleza, son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos. Aun en el caso de que una circular tuviera el carácter de disposición reglamentaria gubernativa, para que adquiriese fuerza debería ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial, puesto que las leyes y reglamentos sólo pueden obligar cuando son debidamente expedidos, publicados y promulgados. También podría aceptarse que el contexto de una circular obligara a determinado individuo, si le ha sido notificada personalmente; pero si tal circunstancia no se acredita por la autoridad responsable, los actos que se funden en la aplicación de una circular resultan atentatorios.*

34

*Séptima Época:*

*Amparo en revisión 3676/24. Cía. de Gas y Combustibles "Imperio", S. A. 28 de mayo de 1931. Unanimidad de cuatro votos.*

*Amparo en revisión 5099/46. La Vasco Cántabra, S. A. 25 de septiembre de 1946. Unanimidad de cuatro votos.*

*Amparo en revisión 5081/46. La Vasco Cántabra, S. A. 4 de octubre de 1946. Unanimidad de cuatro votos.*

*Revisión fiscal 18/78. Ariel Construcciones, S. A. 9 de noviembre de 1978. Mayoría de cuatro votos.*

*Amparo en revisión 7377/79. Antonio Hernández Vázquez y otros. 25 de agosto de 1980. Unanimidad de cuatro votos.*

*Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995, Séptima Época. Tomo III, Parte SCJN. Pág. 27. Tesis de Jurisprudencia.*

**La circular publicada en el Diario Oficial de la Federación** no está dentro de los presupuestos a que se contrae el artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, que se refiere a simples circulares expedidas por los funcionarios fiscales, para dar a conocer a las diversas dependencias el criterio de la autoridad superior que deberán seguir en cuanto a la aplicación de normas tributarias, circulares éstas que, efectivamente no generan obligaciones ni derechos para los particulares; ahora bien, si se trata de una circular publicada en el Diario Oficial de la Federación, tal situación le da fuerza y calidad de obligatoriedad y de observancia general, en los términos previstos en los artículos 3o. y 4o. del Código Civil para el Distrito Federal; por lo que debe concluirse que dicha circular sí crea derechos y obligaciones para los particulares.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

T.C.

*Amparo directo 326/76. Antonio Vigoritto Pérez. 26 de agosto de 1976. Unanimidad de votos.  
Ponente: Guillermo Velasco Félix.*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación,  
Séptima Época. Volumen 91-96 Sexta Parte. Pág. 52. Tesis Aislada.*

#### **CIRCULARES.**

*Las circulares no tienen fuerza de ley.*

2a.

*TOMO XXVI, Pág. 478. Fernández Carlos. 16 de mayo de 1929.*

*Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo XXVI.  
Pág. 478. Tesis Aislada.*

#### **CIRCULARES. NO SON LEYES.**

*Las circulares no pueden ser tenidas como leyes, y los actos de las autoridades que se fundan en  
aquéllas importan una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales.*

35

*Quinta Época:*

*Amparo en revisión 492/18. Arias vda. de Ramírez Crispina. 27 de septiembre de 1920.  
Unanimidad de ocho votos.*

*Amparo en revisión 261/22. Sánchez Aldana Antonio. 27 de octubre de 1925. Unanimidad de  
nueve votos.*

*Amparo en revisión 205/22. Gómez Ochoa y Cía. 12 de enero de 1926. Unanimidad de ocho  
votos.*

*Tomo XIX, pág. 1115. Recurso de súplica. Arch José. 20 de diciembre de 1926. Unanimidad de  
ocho votos.*

*Tomo XIX, pág. 1217. Corcuera Hermanos, sucs. 20 de diciembre de 1926. Unanimidad de ocho  
votos.*

*Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995, Quinta Época. Tomo III, Parte SCJN. Pág. 27. Tesis  
de Jurisprudencia.*

#### **CIRCULARES, EFECTOS DE LAS.**

Una circular nunca puede nulificar los términos de un mandamiento legal.  
2a.

*TOMO XLIX, Pág. 798. Flores Juan de Dios. 5 de agosto de 1936.*

*Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo XLIX. Pág. 798. Tesis Aislada.*

### **CIRCULARES.**

*Las circulares no pueden ser tenidas como ley, y los actos de la autoridades que se fundan en aquéllas, importan una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales.*

*P.*

*TOMO XVIII, Pág. 75.- Gómez Ochoa y Cía.- 12 de enero de 1926.*

*Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo XVIII. Pág. 75. Tesis Aislada.*

## PROPUESTA

En virtud de que las disposiciones que emite de Banco de México no son publicadas en el Diario Oficial de la Federación, tal omisión trae en consecuencia una serie de elementos carentes de aspectos normativos reglamentarios necesarios y elementales a efecto de que dichas disposiciones sean aplicadas con certeza a sus usuarios.

La falta de publicidad causa en primer lugar incertidumbre jurídica a los usuarios de servicios financieros, ya que lo que dispone dicha disposición sin que sea debidamente publicado en el Diario Oficial de la Federación causa un desconocimiento del ordenamiento, generando un acto violatorio a su garantía de información en sentido general. El Banco de México formula las disposiciones como un acto intrínsecamente legislativo, sin que cuente con las facultades para crear disposiciones normativas y no sólo regulatorias, facultad exclusiva del Congreso de la Unión. De igual manera se transgrede la facultad expresa del Ejecutivo para crear reglamentos, reglamentos administrativos y decretos ley, facultad encomendada en el artículo 89 fracción I Constitucional.

La ley es un acto legislativo y el reglamento es un acto administrativo, así mismo el reglamento no es expedido con el mismo procedimiento formal, público y representativo de la ley. El reglamento es creado por un procedimiento sencillo, requiriendo para su validez formal refrendo ministerial y la publicación en el Diario oficial de la Federación, las circulares que emite Banco de México en su calidad de ser actos administrativos no son emitidos bajo un **procedimiento formal y aun menos son publicadas en el Diario Oficial de la Federación, sin tener legítimamente la exigencia del cumplimiento de los usuarios de la banca,** así mismo no puede existir un reglamento sin ley.

El Congreso de la Unión así como el titular del Ejecutivo Federal son los únicos legítimamente facultados para crear normas jurídicas o reglamentos que surtan plenos efectos jurídicos una vez publicados en el Diario Oficial de la Federación.

La emisión de dichas disposiciones encubren la ejecución en su cumplimiento a través de la autonomía concedida por el Estado, partiendo de este aspecto el Poder Ejecutivo actúa con las facultades encomendadas por el Legislativo en el ordenamiento y en ejercicio de dicha potestad emite disposiciones como **reglamentos administrativos** siendo estos una manifestación unilateral por parte de la Autoridad administrativa. En este caso, tiene la naturaleza de autoridad administrativa el Banco de México, únicamente que crea disposiciones de carácter general, con la finalidad de facilitar su ejecución, observancia y cumplimiento de las Financieras remitiendo las circulares por medio de telefax a cada una de las Instituciones de Crédito así como a las Entidades Financieras, externando y facilitando, el flujo de información de manera directa con dichos Organismos Financieros, en el caso de los usuarios de servicios financieros ocurre lo contrario en virtud de que las circulares son aplicables a los mismos sin que exista una orden formal a las Entidades a que sean promulgadas y difundidas dichas circulares; ya sea por medios de ejemplares mensuales remitidos en el estado de cuenta mismos que son expedidos en función de las operaciones financieras que son ejecutadas por las Entidades financieras en cumplimiento del Servicio Financiero prestado.

Dicha problemática se presenta al encontrarse desprotegido jurídicamente y colocándose en una laguna de incertidumbre; por lo general se entera de las cuestiones negativas al aplicarse una disposición la cual le genera un perjuicio sin que exista ningún medio de impugnación por el desacuerdo de dicho perjuicio aunado a la omisión de la publicación de dicha disposición en el Diario Oficial de la Federación excusándose la Institución Financiera al argumentar, las operaciones se regirán conforme a las disposiciones que emita Banco de México, enterándose de un perjuicio al reflejar en la revisión de las operaciones financieras; o en el supuesto de que dicha circular le determine un beneficio al usuario.

**Es por ello que debido a la necesidad de proteger y velar los intereses de los usuarios de la banca es necesario y obligatorio** que todas y cada una de las circulares que regulan los distintos aspectos operativos derivados tanto del sistema de banca y crédito así como de los demás servicios financieros sean

publicados en el Diario Oficial de la Federación, ya que al carecer de este hecho no existe un factor coactivo reglamentario ya sus disposiciones no son establecidas bajo un esquema legítimo en el procedimiento de creación de disposiciones por parte del órgano legislativo.

Previo al capítulo relativo a una propuesta formal, es necesario reforzar el argumento fundando la aplicación indebida e inconstitucional por parte de Banco de México, al aplicar dicha circulares como actos administrativos, careciendo dichos actos de fundamentación y motivación para exigir el cumplimiento de las disposiciones, por lo que en este sentido aludiremos los numerales más importantes que fundamentan nuestra hipótesis.

La obligación latente de nuestro Instituto Central de realizar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las citadas disposiciones es ineludible, tomando a las circulares, como actos administrativos de acuerdo con el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo enuncia lo siguiente: Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

Así mismo el Código Civil Federal, establece en su artículo 3 que tanto las normas jurídicas, reglamentos, etcétera deben de emitirse bajo un previo, formal, y legítimo procedimiento así como por **los sujetos con facultades para ello, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación** es principio fundamental para que surtan plenos efectos jurídicos en pro de exigir el cumplimiento de las mismas, precepto que paso a transcribir: *“las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial”*, subrayando que la legislación civil estatal de los Estados integrantes de nuestra Nación,



instituyen en el mismo concepto la entrada en vigor aplicación y observancia general en las normas jurídicas, disposiciones y demás normas.

En razón a lo anterior la circular atendiendo a su naturaleza jurídica un acto administrativo, al ser emitida por Banco de México dirigida a las Instituciones Financieras, Entidades Financieras, Intermediarios Bursátiles, y demás prestadoras de servicios financieros; pero la naturaleza administrativa de las circulares, se establece una característica importante la cual señala que **“los administrados se encuentran excluidos igualmente si son afectados por la circular o por otras disposiciones”** en el entendido de que los usuarios actúan con el carácter de administrados, este argumento total le resta la legal aplicación de las circulares a los usuarios; en virtud de que en el supuesto de que se vean afectados en sus intereses, derivado de la prestación del servicio financiero, se traduce una ilegalidad ya que no existe el conocimiento de que circular le va a ser aplicada al usuario, causándole incertidumbre jurídica y material, ya que si le genera un perjuicio debe de tener la opción de impugnar la aplicación de la misma o en el caso de que le sea atribuible un beneficio de igual manera conocer este acto, por lo que debe de publicarse toda disposición que emita Banco de México, para que tengan dichos actos administrativos denominados circulares la fuerza y obligatoriedad que les otorga la ley para que surtan plenos efectos jurídicos los lineamientos que exprese dicha circular para efecto de exigir su legal debido cumplimiento.

Queremos hacer un paréntesis al expresar que no distamos con la autonomía otorgada por el Estado a nuestra Banca Central, ya que a lo largo de este trabajo, hemos observado que las bancas centrales al operar con plena autonomía, genera un mayor certidumbre en la estabilidad del sistema de precios, pagos, control de inflación y sobre todo en salvaguar la economía nacional, al ejercitar dicha autonomía en pro de vigilar y procurar el desarrollo del sector económico nacional; la autonomía es viable y factible, siempre y cuando se respeten los lineamientos de política económica delimitados por el Estado.

En virtud de lo anterior el Diario Oficial de la Federación Órgano oficial del Estado Mexicano debe de incluir todas las leyes reglamentos circulares etc que sean de observancia obligatoria y general, para que sean aplicados bajo ese esquema legítimo reglamentario establecido claramente en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que el artículo 28 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

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

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

De manera que el estado otorga al banco central las atribuciones de regulación de como autoridad, delimitando dicha atribución bajo los términos y lineamientos que establezcan las leyes así como la intervención de las autoridades competentes, por lo que existe una limitación en las atribuciones encomendadas por el estado, siendo que Banco de México no obedece los

lineamientos de publicidad exigibles por las leyes administrativas y civiles atendiendo a la supletoriedad de la legislación bancaria por lo que las disposiciones no cuentan con los elementos exigibles para ejecutar el cumplimiento de las mismas, siendo por tanto exclusivo y conforme a derecho la publicación de todas y cada una de las circulares que emita Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, no solo de los rubros de **“Tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana, Tasa de Interés Interbancaria de equilibrio, Tasas de interés de Instrumentos de captación bancaria en moneda nacional,** así como la publicación de la información semanal resumida sobre los principales renglones del estado de cuenta, secciones que en la actualidad únicamente son publicadas, por lo que no se pretende establecer otro medio de difusión, ya que en vista de que si no se esta cumpliendo con lo establecido por la ley lo procedente **es hacerla cumplir y no crear una ley diferente** para ver si esta se cumple.

Lo anterior se encuentra motivado en Ley Federal de Procedimiento Administrativo así como en la legislación Civil Federal, tomando en consideración que la circular es un acto administrativo, el cual la legislación en materia administrativa exige la publicidad de las normas, disposiciones, reglamentos, circulares etcétera que regulan la materia.

En virtud de lo fundado, se debe de exigir el cumplimiento respecto a la normatividad de las disposiciones, para que se puedan considerar como disposiciones de carácter normativo y observancia general en razón al principio de publicidad de normas, leyes, reglamentos, disposiciones, circulares etcétera, por lo que **es necesario realizar una adición al artículo 24 de la Ley del Banco de México, a efecto de practique debidamente lo establecido en nuestras leyes, únicamente bajo el esquema de los fundamentos ya enunciados anteriormente, quedaría de la siguiente manera:**

*Artículo 24 de la Ley del Banco de México. El Banco de México podrá expedir disposiciones solo cuando tengan por propósito la regulación 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. **Al expedir sus disposiciones Banco de México deberá expresar las razones que las motivan, las cuales deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, obligando y surtiendo todos sus efectos el día hábil bancario inmediato siguiente después de su publicación en el Periódico Oficial.***

*Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, aplicadas según sea el caso a uno o varios tipos de intermediarios financieros, a todas y cada una de las operaciones financieras y a ciertas zonas o plazas.*

*Las sanciones que el Banco imponga conforme a lo previsto en los artículos 27, 29 y 33, deberán tener como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la presente Ley y, de esta manera, proveer a los propósitos mencionados en el primer párrafo de este precepto.*

Velando por la protección de los intereses del público usuario, en el supuesto de que se percaté de la aplicación de alguna disposición que no se haya procedido a publicarse debidamente en el Diario Oficial de la Federación, el usuario procederá a impugnar dicha disposición a través de la interposición de Amparo Indirecto, fundando su acción en la aplicación indebida de una disposición la cual no fue publicada en el órgano Oficial Nacional.

Así mismo Banco de México ordenará a las Instituciones de Crédito e Intermediarios Financieros el expedir un ejemplar mensual el cual contendrá todas las disposiciones que hayan sido objeto de creación, modificación o revocación en razón de las operaciones financieras derivadas del servicio financiero prestado.

Lo anterior en virtud de que exista un medio informativo, justificando el equilibrio que debe prevalecer en la actividad financiera que se realiza entre usuario y entidad financiera, con el propósito de que se ejecute, procure y vigile la protección de los intereses del público usuario.

Las circulares que se encuentran operando y regulando las operaciones financieras en virtud de que tal y como se ve en la práctica son remitidas de unas a otras, o en su caso estas son derogadas por otras de nueva emisión, es de atenderse en razón de su dinamismo en su expedición y revocación consideramos deben de ser compiladas por medio de un archivo, a efecto de que se pueda tener acceso a las mismas sin ningún inconveniente, y en caso de que una circular remita a otra, debe de anexarse a la circular emitida copia de aquella a la cual se haya remitido.

Las circulares deben ser redactadas de manera clara y entendible a efecto de que sean de flexible entendimiento al público en general y no solo sean descifrables a peritos en materia financiera.

La publicación de las circulares en el Diario Oficial de la Federación tendría como efecto el de informar al público en general de todas y cada una de las modificaciones, adiciones o derogaciones que Banco de México procediendo con ello a cumplir de hecho y derecho el debido ejercicio de velar y procurar la relación entre público usuario, banca y entidades financieras, actuando conforme a derecho de manera formal y legítima en la ejecución y cumplimiento de las disposiciones emitidas.

Considerando a las disposiciones que de nuestro Instituto Central emanen, como disposiciones de orden público, e interés social, así como de observancia en toda la República; de conformidad con los términos y condiciones que la misma establece, lo anterior en virtud debe de cumplirse con lo establecido por nuestras leyes y no solo sea letra muerta el contenido de sus preceptos, por lo que es de importancia total el que proclamemos el debido cumplimiento del derecho, en este caso particular velando y exigiendo el equilibrio entre los monstruos financieros y los usuarios de la banca, ya que como observamos están protegidos constitucionalmente sus derechos a través de nuestra carta magna y la ley reglamentaria de Banco de México, por lo que deben de cumplirse los lineamientos que establece la ley, para exigir el cumplimiento de las disposiciones que emite Banco de México, con la finalidad de tener certidumbre jurídica en las

operaciones que realicen y equidad en las relaciones que establezcan entre cada una de ellas.

## **Conclusiones.**

1. La actividad bancaria ha desarrollado y perfeccionado a través del tiempo novedosos instrumentos de captación de recursos, en el otorgamiento de créditos, instrumentos de inversión, y en la época más actual la aparición de intermediarios bursátiles, que a través de sus operaciones a cargo de intermediarios bursátiles en la bolsa con diferentes tipos de acciones generan el mercado de inversión accionario, así como la creación de fideicomisos, las operaciones realizadas por las Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito, aseguradoras, afianzadoras, arrendadoras financieras, sociedades de fondos de inversión dichas operaciones en su conjunto generan el tan completo y desarrollado sistema bancario y financiero actual.

México ha sido un país, que al realizar una comparación de crecimiento en su sistema bancario con Países como Alemania con el Rích Alemán, ha efectuado el impulso y perfeccionamiento de los servicios financieros en la actualidad, aunque el crecimiento económico a través de sus Instituciones Financieras ha sido lento; ya que México en materia de concentración de capitales, inversión y crecimiento industrial no se ha cumplido los objetivos que reflejen que estos sectores hayan tenido el crecimiento necesario que beneficie a nuestro país.

2.- El servicio de banca y crédito persigue dos aspectos: consideramos es parte del derecho público en virtud de que el servicio deriva de una norma de derecho público y privada ya que el servicio es prestado por Instituciones de Crédito y Entidades financieras que actúan en la constitución de Sociedades cuyo fin es preponderantemente económico; la operación de banca y crédito, persigue los esquemas de los usos y prácticas bancarias, observándose un claro desequilibrio en la prestación de dicho servicio. Como ejemplo citamos el depósito bancario de dinero (captación de recursos), y el otorgamiento de crédito o financiamiento; en el caso de depósito de dinero se pagan tasas inferiores de aproximadamente 2 a 8% anual, tratándose de cuentas de ahorro o de inversión a corto o a largo plazo, así como en los pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento, fondos de inversión, etcétera.

Ya que al tratarse de otorgamientos de créditos o financiamientos, las Instituciones de Crédito aplican tasas muy elevadas, ya que el usuario por el crédito concedido, debe de pagar una tasa que va desde el 18% hasta el 38% anual, por lo que existe una diferencia de hasta un 30%, a favor indiscutiblemente del banco.

Lacerando los criterios del principio de equidad social que debe de regir entre ambos sujetos, principios establecidos en nuestra Carta Magna en términos del artículo 25 séptimo párrafo: que establece que **“Bajo Criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsara a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”**.

Así mismo establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, pero este no es integral sino desproporcional; siendo redituable a las Instituciones Financieras ya que la diferencia es cuantiosa, así mismo señala nuestra Carta Magna que el Estado debe de vigilar el empuje y **debida aplicación de las políticas de crecimiento económico**, industria y empleo; en pro del crecimiento económico con el animo de que se obtenga una justa distribución de la riqueza; permitiendo el pleno ejercicio de la libertad, dignidad y decoroso modus vivendi como individuos en la sociedad, a través de la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de dichas actividades para tal efecto, del cual tristemente observamos que el cumplimiento de dichas facultades no se efectúa.

**3.-** Consideramos que el derecho financiero esta formado por el conjunto de legislaciones, principios, circulares, disposiciones, etcétera, las cuales se encargan de regular la creación, organización, funcionamiento y operación de las Instituciones de Crédito, las Entidades de carácter bursátil y otros Intermediarios Financieros, vigilando y procurando en raíz de dichas facultades, la protección de los intereses del público usuario.



El derecho bancario reglamenta el conjunto de normas jurídicas reguladoras de las relaciones entre particulares y entre las autoridades, nacidas en el ejercicio de la actividad crediticia y bancaria, o asimilados a éstas y aquellas en cuanto a su disciplina jurídica y ejecución judicial y administrativa, no figurando la rama bursátil de ahí consideramos a el derecho financiero una especie del derecho bancario.

4.- Banco de México es un órgano autónomo, cuya potestad es concedida por el Estado cuyo fundamento se encuentra establecido en el artículo 28 de nuestra Carta Magna; en el presente trabajo se ha confirmado que en gran parte de los Países europeos y capitalistas la autonomía es una buena alternativa, a efecto de que se procure y desarrolle la economía, pero el caso de nuestro Banco Central en uso de sus facultades al expedir disposiciones lacera el principio de autonomía en la división de poderes de nuestra Nación, ya que no pertenece a ninguno de los tres poderes que señala nuestra carta magna, potestad que debe ser delimitada por parte del estado; ya que Banco de México al ejercer dicha autonomía, sorpresivamente opera con las facultades de los tres poderes, en virtud de que se actúa como un órgano totalmente autónomo sin existir dependencia por parte del Estado; ejerciendo funciones legislativas y reglamentarias al emitir disposiciones, para consecuentemente vigilar y ejecutar el cumplimiento de las mismas, lo referido sin que exista una fundamentación y procedimiento legislativo especial, emitiendo dichas disposiciones aplicables a Instituciones de Crédito así como a diversas Entidades Financieras; pero no solo dichas Entidades de Crédito y Financieras son sujetos de aplicación, sino que a los usuarios de la banca ya que ellos son los sujeto que solicitan el servicio que prestan dichas entidades, muchas veces con el entendimiento sorpresivo de que el usuario debe de sobrentender y presuponer de dicha aplicación, afectando y produciendo incertidumbre tanto humana como jurídica, al no informar a través de la promulgación de dicha disposición, que es lo que se le esta aplicando.

5.- La circular es un acto jurídico administrativo que enfunda facultades a un órgano superior dirigida únicamente a los inferiores con **el carácter interno**, para especificar la interpretación de normas generales, de acuerdos, de decisiones o de procedimientos internos, pero jamás consideramos que una circular tenga

potestad reglamentaria presentando una falta de enlace entre la forma y el contenido, y que puede sucesivamente confundirse con un acto reglamentario, o con otras nociones parareglamentarias.

6.- Se entiende como Reglamento en forma general como un conjunto ordenado de reglas y conceptos que se dan por una autoridad competente para realizar la ejecución de una ley o para el régimen interior de una dependencia o corporación.

La ley como acto que emana de un órgano colegiado, tiene una característica que consiste en la generalidad e impersonalidad de las situaciones que rige. Por lo que se considera que no se llega a comprender la aplicación práctica de sus postulados. Esto no implica que no disponga de los medios de hacerla cumplir al detalle.

7.- En relación a las circulares y otras prácticas parareglamentarias como es el caso de las leyes marco y normas parareglamentarias afectan en interés o la esfera jurídica de los administrados, es la delegación de facultades consignadas en las leyes y reglamentos que utilizan autoridades para dictar otro tipo de normas, que no se encuentran previstas en la escala del orden jurídico nacional, y es posible afirmar que el fenómeno parareglamentario muestra evidentemente que la Administración tiene una tendencia irresistible al empleo de un arsenal de textos para formular sus nuevas orientaciones y la extraordinaria proliferación de ellos nos ofrece más que poca coherencia si se toma en cuenta la diversidad de normas y contenidos; pero en el fondo no es más que una apariencia pues hay afinidades sustanciales que unen todas esas prácticas entre ellas, **y su objeto es sujetar a las autoridades subalternas, responsables de su aplicación a esas normas y reglas, sin darles más que un estrecho margen o ninguno de iniciativa, y también a los administrados al hacerles difícil el acceso en primer plano el conocimiento, de lo que se le esta aplicando, violando sus garantías constitucionales de acceso a la información, ya que muchas veces el aplicar el contenido de las mismas es atentando en su perjuicio; así mismo se presenta una inexistencia de procedimientos de impugnación ante el descontento de la aplicación dichas circulares a los gobernados.**

No se trata sino de resaltar la ilegalidad de estas conductas, pues corrompe la uniformidad de disposiciones legislativas desde el punto de vista material, que formalmente provienen del Congreso de la Unión, ni tampoco se encuentran esas reglas generales, normas autónomas o criterios en la enumeración que consigna el artículo 133 Constitucional, por lo cual no tienen cabida en el orden jurídico mexicano y que el Congreso de la Unión al autorizar al Banco de México facultando la expedición de disposiciones está delegando funciones legislativas o reglamentarias, creadoras de derecho, en funcionarios a quienes no corresponde constitucionalmente, ya no se habla de reglamentos, sino de disposiciones de carácter general, tal y como se enuncia en el artículo 24 de la Ley del Banco de México, se propicia el rompimiento del equilibrio de poderes y trastocando el auténtico sentido que debe tener la colaboración entre los órganos de Estado.

**8.-** Invocando la destinación pretendidamente interna y no normativa de estos textos y prácticas la Administración (algunos precedentes jurisprudenciales franceses en relación a las circulares, indican que se trata de texto desprovisto de todo valor normativo frente al público y que sólo tienen relevancia en el orden interior), no puede ni haber llegado a justificar plenamente la legalidad en la aplicación de medidas, disposiciones, circulares o cualquier otra práctica parareglamentaria que afecta la esfera jurídica de los administrados, **las prácticas y usos no pueden adquirir por ellos mismos, en el Derecho Administrativo, una fuerza suficiente para ser considerados como fuentes directas de legalidad.**

El lugar real de estas iniciativas son puramente administrativas frente a la reglamentación oficial. Muchas de esas prácticas administrativas son verdaderamente contrarias al espíritu del derecho público, por constituir verdaderas fuentes de competencia. Y no se puede afirmar realmente si ellas son admitidas o integradas al derecho vigente.

**9.-** Banco de México se detenta con facultades legislativas con el ánimo de emitir disposiciones, que conforme a la Constitución carecen de dichas facultades, ya que ésta es exclusiva tanto del Congreso de la Unión como del Presidente de la

República y tanto la doctrina como la jurisprudencia consideran que no es delegable.

Se impugna la facultad que el estado le dota a Banco de México es una facultad para legislar disposiciones, y no con un carácter puramente reglamentario, ya que el legislador señala un aplicación y de observancia general, pero atenta en contra de la naturaleza jurídica de una circular, ya que esta es aplicable en el caso de Banco de México a las entidades financieras e instituciones de crédito pero con un carácter de ámbito interno administrativo, contradiciendo con ello la naturaleza, alcance y aplicación de una circular, ley y reglamento.

Los efectos jurídicos de la aplicación y cumplimiento de las circulares, no acarrea en sentido estricto y doctrinal problema en el cumplimiento de obligación a los subalternos respecto de los actos, decisiones, o disposiciones que ejecuten sus emisores, careciendo de valor normativo frente a los administrados.

Asociando el valor normativo al reglamentario de la circular, el Derecho propone una concepción unitaria de la idea de reglamentación. **En efecto, para que un acto administrativo en el caso de la circular, pueda imponerse a una colectividad estrictamente definida de individuos, debe presentar necesariamente un carácter reglamentario.**

**10.-** Las circulares que emite Banco de México, carece de valor normativo en virtud de que **no se encuentra, determinada por hechos objetivos que se pueden apreciar, por el análisis de su contenido, y de las condiciones formales de un procedimiento legislativo de su elaboración, para que se consideren como tal.** Así mismo las circulares que emite nuestra Banca Central no se publican debidamente en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de que surtan plenos efectos jurídicos de aplicación y observancia general, por tanto no se debe exigir el cumplimiento a los administrados en este caso de los usuarios de la Banca, ya que existe una indebida aplicación por carecer de fondo y forma en la expedición de la mismas.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA, Romero, Miguel, "Derecho Bancario", Porrúa, México, 1991.
2. ACOSTA Romero, Miguel, "La Banca Múltiple", Edit. Porrúa, México, 1981.
3. ACOSTA, Romero, Miguel, "Panorama del Sistema Financiero Mexicano", Octava Edición, Porrúa, México 2000.
4. ACOSTA, Romero, Raúl, "Teoría General del Derecho Administrativo", Décimo Segunda Edición, Porrúa, México, 1995.
5. ANDA Gutiérrez, Cuauhtémoc. "La Nueva Banca Mexicana", Edit. Nuestro Tiempo, México, 1992.
6. BAUCHE, Garciadiego, Mario, "Operaciones Bancarias", México, Porrúa, 1985.
7. CABALLENAS, Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomo II", Segunda Edición, Heliastas, S.R.L. Buenos Aires, 1981.
8. CARRASCO, Iriarte, Hugo, "Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Fiscal Primera Parte", Segunda Edición, Oxford University Press, 2002.
9. CAZORLA, Nieto, Luz María y, ARNALDO, Alcubilla, Enrique, "Temas de Derecho Constitucional", Aranzandi, 2000.
10. DE LA FUENTE, Rodríguez, Jesús, "Tratado de Derecho Bancario y Bursátil", Porrúa, México, 1999.
11. DELGADILLO, Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel M. Lucero Espinoza, "Compendio de Derecho Administrativo", Primer Curso, Sexta Edición, Porrúa, 2003.
12. DURANT, William, James, "La Historia de La Civilización", Nuestra Herencia Oriental Veintiséis & Simón and Schuster, N.Y., 1954.
13. ESTRADA, Ávila, Jorge Carlos, "La Banca y sus deudores un enfoque práctico y Jurídico"; Quinta Edición, Porrúa, 1998.
14. FARRARDO, Ismael y MARTÍNEZ, Patricia R, "Manual de Derecho Administrativo", Primera Edición, Depalma, Buenos Aires, 1999.
15. FIGUEROA, Luis, Mauricio, "El Derecho Bancario" Primera Edición, Porrúa, México 2003.
16. HANS, Kelsen, "La Teoría Pura del Derecho", Gernica, México, 1993.
17. HUMBERTO, Zárate, José, MARTÍNEZ, García, Octavio Ponciano, RÍOS, Ruiz, Alma de los Ángeles, "Sistemas Jurídicos Contemporáneos" Edit. Mc Graw Hill, México, 1997.
18. KOCK, M.H. "Banca Central", traducción española, Cuarta Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
19. MANTILLA I. Molina Roberto, "Derecho Mercantil", Porrúa, México, 1998.
20. MENDEZ, Galena, Jorge, "Introducción al Derecho Financiero", Trillas, México, 2003.
21. MENDOZA, Martell, Pablo E, y PRECIADO, Briceño, Eduardo, "Lecciones de Derecho Bancario", Porrúa, México 2003.
22. MOLLE, Giacomo, "Manual de Derecho Bancario", Traducido por el Dr. Mario Alberto Bonfanti, Segunda edición, Buenos Aires, 1977.
23. ORTIZ, Soto, Luis Oscar, "El Dinero, la teoría, la política y las instituciones", Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.
24. OROZCO, Gómez, Javier "El Marco Jurídico de los Medios Electrónicos".

25. OSORNIO, Corres, Francisco Javier, "Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera", Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1992, Universidad Nacional Autónoma de México.
26. QUIJANO, José Manuel, "La Banca Pasado y Presente ", Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1985.
27. QUINTANA Andriano, Elvia, Arcelia, "Diccionario de Derecho Mercantil"; Porrúa, México 2001.
28. RODRIGUEZ Y Rodríguez Joaquín, "Derecho Bancario", Porrúa, México, 1997.
29. RUIZ, Torres, Enrique Humberto, "Derecho Bancario", México, Universidad Oxford, 2003.
30. VARELA, Juárez, CARLOS RAMÓN, "Etiología del despido del trabajador bancario", UNAM, México, Facultad de Derecho, 1971.
31. VIILLASECA, Marcet, José Ma, Citado por Aníbal de, "La Banca, Breve Ojeada Histórica".
32. VILLEGAS, Gilberto, Carlos, "Compendio Jurídico Técnico y Práctico de la Actividad Bancaria" Segunda Reimpresión, Depalma, Buenos Aires, 1989.
33. VILLEGAS H., Eduardo. "El Nuevo Sistema Financiero Mexicano". Tercera Edición, Edit. Pac, México, 1992.
34. VILLEGAS, Gilberto, Carlos, "Compendio Jurídico Técnico y Práctico de la Actividad Bancaria" Segunda Reimpresión, Depalma, Buenos Aires, 1989.
35. ZEBADÚA, Emilio, "Banqueros y Revolucionarios: la Soberanía Financiera de México 1914-1929", Fondo de Cultura Económica, 1994.

## **LEGISLACIONES**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Civil Federal.
3. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
4. Ley de Instituciones de Crédito.
5. Ley del Banco de México.
6. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
8. Reglamento Interior del Banco de México.

## **OTRAS FUENTES**

1. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 21 Edición, 1994.
2. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 2002.
3. Enciclopedia Jurídica Omeba Tomo II, Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1997.

**Fuente electrónica vía Internet:**

1. sitio Web: [mx.encarta.msn.mx](http://mx.encarta.msn.mx)
2. [www. Banxico.gob.mx](http://www.Banxico.gob.mx)