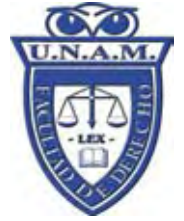




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

## **RÉGIMEN SANCIONADOR DEL BANCO DE MÉXICO**

ALUMNA: CINTHIA LARA VITAL

No. CUENTA: 97117388

ASESOR: DR. JESÚS DE LA FUENTE RODRÍGUEZ

**Ciudad Universitaria, 2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A Dios,  
que todo lo ha dispuesto y a quien todo le debo.

*“No me mueve, mi Dios, para quererte  
el cielo que me tienes prometido,  
ni me mueve el infierno tan temido  
para dejar por eso de ofenderte.*

*Tú me mueves, Señor, muéveme el verte  
clavado en una cruz y escarnecido,  
muéveme ver tu cuerpo tan herido,  
muévenme tus afrentas y tu muerte.*

*Muéveme, en fin, tu amor, y en tal manera,  
que aunque no hubiera cielo, yo te amara,  
y aunque no hubiera infierno, te temiera.*

*No me tienes que dar porque te quiera,  
pues aunque lo que espero no esperara,  
lo mismo que te quiero te quisiera”.*

A mi madre,  
quien ha sido el amor y el ejemplo,  
la ternura y la fuerza,  
mi fuente y mi luz,  
mi guía y mi apoyo,  
mi día y mi noche,  
mi principio y fin.

Dios debe quererme demasiado  
para haberme puesto entre tus brazos,  
porque todo lo bueno que hay en mí  
es un simple reflejo de lo maravillosa que eres tú.

Muchas gracias por tu amor infinito.

## Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por permitirme formar parte de ella como estudiante y hoy en día poder decir, con mucho orgullo, que soy una egresada de sus aulas, con toda la responsabilidad que eso conlleva.

A mis profesores porque no sólo me transmitieron sus conocimientos sino también su amor por la carrera y por la Universidad.

Al Banco de México, institución que me abrió sus puertas y en la que he reafirmado mi vocación como abogada.

A las personas que, sin conocerme, me dieron la oportunidad de trabajar con ellos y aprender de ellos, en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en la Secretaría de la Función Pública y, por supuesto, en el Banco de México.

## ÍNDICE

Introducción	7
--------------	---

### CAPÍTULO 1

#### DE LA *POLICÍA* AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1.1. <i>Policía</i>	11
1.1.1. Desarrollo histórico	11
1.1.2. Definición de <i>Policía</i>	13
1.1.3. Naturaleza jurídica de la <i>policía</i>	18
1.1.4. Crisis de la noción de <i>policía</i> como fundamento de las sanciones administrativas	28
1.2. Derecho Penal Administrativo	31
1.2.1. Surgimiento	31
1.2.2. Definición	31
1.2.3. Naturaleza jurídica del Derecho Penal Administrativo	32
1.2.4. Crisis del Derecho Penal Administrativo	33
1.3. <i>Ius puniendi</i> único del Estado.	35
1.3.1. Los supraconceptos	38
1.3.2. Explicaciones alternativas de la potestad administrativa sancionadora	43
1.4. El Derecho Administrativo Sancionador	46
1.4.1. Características del Derecho Administrativo Sancionador	48
1.4.1.1. De la represión a la prevención	48
1.4.1.2. Del daño al riesgo	49
1.4.1.3. De la defensa de los derechos individuales a la de los intereses públicos y generales	51
1.5. El Derecho Administrativo Sancionador en las resoluciones del Poder Judicial de la Federación	53
1.6. Las sanciones que impone Banco de México y su relación con el Derecho Administrativo Sancionador	58

## **CAPÍTULO 2**

### **PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

<b>2.1.</b> Análisis de la aplicabilidad de los principios del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador	62
<b>2.2.</b> Principio de legalidad	65
<b>2.2.1.</b> <i>Lex Previa</i> (la ley debe ser anterior al hecho sancionado)	67
<b>2.2.2.</b> <i>Lex Certa</i> (la ley debe describir el ilícito de manera precisa)	68
<b>2.2.3.</b> Reserva de ley	68
<b>2.2.3.1.</b> Remisión Reglamentaria	72
<b>2.3.</b> Principio de tipicidad	79
<b>2.4.</b> Principio de debido proceso	86
<b>2.5.</b> Principio de irretroactividad	90
<b>2.6.</b> Principio <i>non bis in ídem</i>	94
<b>2.7.</b> Principio de proporcionalidad	98
<b>2.8.</b> Principio de la prohibición de la analogía	102
<b>2.9.</b> Principio <i>in dubio pro reo</i>	104
<b>2.10.</b> Principio de presunción de inocencia	106

## **CAPÍTULO 3**

### **BANCO DE MÉXICO**

<b>3.1.</b> Antecedentes de la Banca Central	110
<b>3.2.</b> Surgimiento del Banco de México	115
<b>3.3.</b> Evolución del Banco de México	124
<b>3.3.1.</b> Ley que crea el Banco de México (1925)	124
<b>3.3.2.</b> Ley que reforma la constitutiva del Banco de México (1928)	128
<b>3.3.3.</b> Ley que reforma la constitutiva del Banco de México (1932)	128
<b>3.3.4.</b> Ley Orgánica del Banco de México (1936)	129
<b>3.3.5.</b> Ley Orgánica del Banco de México (1941)	137
<b>3.3.6.</b> Reforma a la Ley Orgánica del Banco de México (1982)	139
<b>3.3.7.</b> Ley Orgánica del Banco de México (1985)	142
<b>3.4.</b> Reforma de 1993 al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	145

<b>3.4.1. Ley del Banco de México</b>	148
<b>3.4.1.1. Naturaleza Jurídica</b>	148
<b>3.4.1.2. Finalidad y funciones</b>	152
<b>3.4.1.3. Gobierno y administración</b>	154

## **CAPÍTULO 4**

### **REGÍMEN SANCIONADOR DEL BANCO DE MÉXICO**

<b>4.1. Ley del Banco de México</b>	159
<b>4.1.1. Facultad para emitir disposiciones</b>	160
<b>4.1.1.1. Circular 2019/95</b>	160
<b>4.1.1.2. Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito; casas de bolsa; instituciones de seguros; instituciones de fianzas, sociedades financieras de objeto limitado y la financiera rural, en las operaciones de fideicomiso</b>	163
<b>4.1.1.3. Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito; casas de bolsa; sociedades de inversión; sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y la financiera rural, en sus operaciones de préstamo de valores</b>	172
<b>4.1.1.4. Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito; casas de bolsa; sociedades de inversión, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y la financiera rural en sus operaciones de reporto</b>	177
<b>4.1.1.5. Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de banca múltiple, las casas de bolsa, las sociedades de inversión y las sociedades financieras de objeto limitado, en la realización de operaciones derivadas</b>	183
<b>4.1.1.6. Circular 1/2006 relativa a las operaciones activas, pasivas y de servicios de la banca de desarrollo</b>	191
<b>4.1.1.7. Circular 115/2002</b>	192
<b>4.1.1.8. Reglas a las que deberán sujetarse las casas de cambio en sus operaciones</b>	193
<b>4.1.2. Facultad sancionadora</b>	196
<b>4.1.2.1. Artículo 27 de la Ley del Banco de México</b>	197
<b>4.1.2.1.1. Sanción y criterios para su individualización</b>	198
<b>4.1.2.2. Artículo 29 de la Ley del Banco de México</b>	199



4.1.2.2.1. Sanción y criterios para su individualización	201
4.1.2.3. Artículo 32 de la Ley del Banco de México	202
4.1.2.3.1. Sanción y criterios para su individualización	202
4.1.2.4. Artículo 33 de la Ley del Banco de México	203
4.1.2.4.1. Sanción y criterios para su individualización	203
4.1.2.5. Aspectos generales relacionados con las sanciones que impone el Banco de México conforme a su ley	204
4.2. Ley de Instituciones de Crédito	209
4.2.1. Artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito	210
4.2.1.1. Sanción	211
4.2.2. Artículo 48 Bis 1 de la Ley de Instituciones de Crédito	211
4.2.2.1. Sanción	212
4.3. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	214
4.3.1. Sanción	215
4.4. Ley de Sistemas de Pagos	216
4.4.1. Acuerdos o procedimientos a los que resulta aplicable la Ley de Sistemas de Pagos	220
4.4.1.1. Sistema Interactivo para el Depósito de Valores (SIDV)	221
4.4.1.2. Sistema de Atención a Cuentahabientes de Banco de México (SIAC-BANXICO)	221
4.4.1.3. Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI)	222
4.4.2. Facultad sancionadora	223
4.4.2.1. Artículo 23 de la Ley de Sistemas de Pagos	224
4.4.2.2. Artículo 24 de la Ley de Sistemas de Pagos	228
4.4.2.3. Criterios para la individualización de la sanción	229
4.4.2.4. Aspectos generales relacionados con las sanciones que imponga el Banco de México conforme a la Ley de Sistemas de Pagos	230
4.5. Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia	233
4.5.1. Facultad sancionadora	243
4.5.1.1. Artículo 66 de la Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia	243
4.5.1.2. Artículo 67 de la Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia	249
4.5.1.3. Criterios para la individualización de la sanción	250

<b>4.5.1.4.</b> Aspectos generales relacionados con las sanciones que imponga el Banco de México conforme a la Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia	252
<b>4.6.</b> Ley para la Transparencia y Ordenamientos de los Servicios Financieros	255
<b>4.6.1.</b> Facultad sancionadora	256
<b>4.6.1.1.</b> Artículo 4 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros	256
<b>4.6.1.1.1.</b> Sanción	258
<b>4.6.1.2.</b> Artículo 40 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros	258
<b>4.6.1.2.1.</b> Sanción	258
<b>4.6.1.3.</b> Artículo 47 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros	259
<b>4.6.1.3.1.</b> Sanción	259
<b>4.6.1.4.</b> Artículo 48 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros	262
<b>4.6.1.4.1.</b> Sanción	262
<b>4.6.1.5.</b> Artículo 49 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros	262
<b>4.6.1.5.1.</b> Sanción	264
<b>4.6.1.6.</b> Criterios para la individualización de la sanción	264
<b>4.6.1.7.</b> Aspectos generales relacionados con las sanciones que imponga el Banco de México conforme a la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros	265
 Conclusiones	 269
 Propuesta: Ley aplicable al Procedimiento Administrativo Sancionador del Banco de México	 276
 Bibliografía	 289

## INTRODUCCIÓN

El artículo 28, sexto y séptimo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la naturaleza jurídica del banco central del Estado, su objetivo y la forma como se designará a las personas que se encarguen de su conducción.

Asimismo, señala que el banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

En relación a lo anterior, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma que introdujo tal facultad señala que “la expedición de normas es necesaria para la mejor organización de los mercados [...] Evidentemente, para asegurar la eficacia de tales normas, el banco autónomo debe estar en posibilidad de constatar su observancia y de **sancionar su incumplimiento**”<sup>1</sup>.

Es así que, el banco central del Estado mexicano, denominado Banco de México, conforme a lo establecido en el texto constitucional, su propia ley y otros ordenamientos jurídicos, está facultado para emitir disposiciones, dar seguimiento a su cumplimiento y, en su caso, emitir las sanciones procedentes.

No obstante que, el análisis de la autonomía del Banco de México ha sido prolífico, la doctrina mexicana ha dedicado pocas páginas al estudio de la facultad del Instituto Central para emitir disposiciones y menos aún a su facultad sancionadora, es por ello que esta tesis desarrolla tal tema con el fin de hacer una propuesta que permita un mejor ejercicio de dicha facultad.

---

<sup>1</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el 18 de mayo de 1993. Información consultada en la página electrónica <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/127.html>

Este trabajo tiene el objetivo de realizar un estudio de la facultad sancionadora del Banco de México, los principios que debe observar en su ejercicio, el desarrollo histórico de la estructura y funciones del Banco Central, así como el análisis de las diversas leyes que lo facultan para sancionar el incumplimiento a tales leyes y a las disposiciones que emita en términos de éstas, además del procedimiento y régimen jurídico aplicable a las sanciones que, en su caso, imponga en términos de las mismas.

Al efecto, en el capítulo 1 se hace una breve exposición de las diversas teorías que a lo largo de la historia han tratado de explicar la potestad administrativa sancionadora, haciendo énfasis en la tesis que predomina actualmente, principalmente en el derecho español, relativa a la *Potestad Punitiva Única del Estado y sus dos manifestaciones*. Ello en virtud de que, tal y como se refiere en el apartado 1.6 de ese capítulo, las sanciones que impone el Instituto Central son administrativas.

Asimismo, en este capítulo se trata el denominado Derecho Administrativo Sancionador, incipiente rama del derecho surgida a partir de la tesis española antes referida, el cual comprende las normas jurídicas que regulan el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, los principios que le son aplicables y las especialidades que presenta el régimen de infracciones y sanciones de cada uno de los sectores en que se desarrolla la actividad administrativa. Se aborda este tema debido a que las disposiciones que regulan el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha otorgado al Banco de México tienen las mismas características de las normas jurídicas que comprenden al Derecho Administrativo Sancionador.

En la parte final del capítulo 1 se analizan las tesis más recientes que nuestro Poder Judicial de la Federación ha emitido en relación a las sanciones administrativas, en las que, de manera coincidente con las emitidas por los tribunales españoles, se habla de la potestad sancionadora única del Estado, sus dos manifestaciones y los principios que le son aplicables a este tipo de sanciones.

El capítulo 2 inicia explicando el criterio que los tribunales españoles, el Poder Judicial Federal Mexicano y la doctrina han sostenido en el sentido de que a las sanciones administrativas le son aplicables, con ciertos matices y en tanto no se opongan a su naturaleza, los principios del derecho penal. Considerando lo anterior y a fin de precisar los principios que le son aplicables a las sanciones que impone el Banco Central, a lo largo de este capítulo se desarrollan los principios que nuestra Constitución establece en materia sancionadora, así como la forma en que, según la doctrina internacional, deben ser aplicados en el Derecho Administrativo Sancionador.

Por su parte, en el capítulo 3 se hace una breve reseña de la forma en la que surgió el Banco Central mexicano, los principales aspectos que regulaban sus leyes anteriores y su evolución de una sociedad anónima a un órgano constitucional autónomo. Asimismo, se explica su actual naturaleza jurídica, sus finalidades y funciones y su forma de organización.

Finalmente, en el capítulo 4 se analizan las diversas leyes que facultan al Banco de México para imponer sanciones, los incumplimientos que puede sancionar conforme a las mismas, los aspectos que deben considerarse para la individualización de las sanciones así como otros aspectos relacionados con las mismas como son: los beneficios por pronto pago de las multas, la caducidad de la facultad para sancionar, los recursos previstos para la impugnación de las sanciones impuestas, entre otros.

## **CAPÍTULO 1**

### **DE LA *POLICÍA* AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Tradicionalmente se ha ubicado a la potestad administrativa sancionadora como una emanación de la *policía*; sin embargo, esta concepción ha cambiado a partir del desarrollo, principalmente en los tribunales españoles, de la tesis de la *Potestad Punitiva Única del Estado y sus dos manifestaciones*, la cual resulta ser la dominante, al ser acogida por gran parte de la doctrina internacional.

Es por ello que en este primer capítulo se habla de la evolución histórica de tal potestad, la explicación que se ha dado a su existencia a través de dicha evolución y la tesis actual en la que se considera una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado.

En virtud de que la tesis de la *Potestad Punitiva Única del Estado y sus dos manifestaciones* es el sustento doctrinal del denominado Derecho Administrativo Sancionador, en este capítulo se explica el contenido de ésta incipiente disciplina a fin de demostrar que en ella se encuentran los principios doctrinales de las sanciones administrativas que impone el Banco de México en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 28, sexto y séptimo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se analizan las tesis del Poder Judicial Federal mexicano, en las que se han hecho propios los argumentos esgrimidos por la doctrina española en relación con la tesis de la *Potestad Punitiva Única del Estado*, aceptando con ello la existencia del Derecho Administrativo Sancionador además de determinar los principios que le son aplicables a las sanciones administrativas.

## 1.1. *Policía*

### 1.1.1. Desarrollo histórico

Conforme a lo expresado por el profesor Agustín Gordillo, desde la Edad Antigua hasta el siglo XV, el término *policía* designaba al total de las actividades estatales, es el caso de la *polis* griega en la que éste término era sinónimo de actividad pública o estatal, entendiéndose así aún después de la desaparición de esa forma de organización.<sup>1</sup>

En la Época Medieval europea surge el *ius polizei*, el cual era el “[...] conjunto de medidas adoptadas por el Príncipe para procurar el buen orden de la cosa pública, al margen de cualquier pacto con el pueblo [...]”.<sup>2</sup>

Para el siglo XVIII, dicho término designaba a la facultad estatal de reglar todo lo que se encontraba en los límites del Estado, sin excepción alguna; constituía el poder jurídicamente ilimitado que tenía el Estado de coaccionar y dictar órdenes para realizar lo que estimara conveniente. Era una facultad que no se encontraba limitada ni en cuanto a su objeto o finalidad, ni en cuanto a los medios empleados para su ejercicio.<sup>3</sup>

Juan Esteban Pütter definía a la *policía* como “[...] la suprema potestad que se ejerce para evitar los males futuros en el estado de la cosa pública interna [...]”.<sup>4</sup> Al respecto, el profesor Gordillo explica que ésta concepción fue rápidamente aceptada en la doctrina, legislación y jurisprudencia, teniendo como consecuencia que se considerara que el Estado debía intervenir solamente en donde el buen orden de la comunidad estuviera en peligro; es así que, no obstante que pervivía como el poder de coaccionar y ordenar sin regulación ni

---

<sup>1</sup> Cfr. **GORDILLO**, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. 9ª ed. Edit. Porrúa, S.A. México, 2004. Pág. 135.

<sup>2</sup> **VILLAR EZCURRA**, José Luis. *Derecho Administrativo Especial. Administración Pública y actividad de los particulares*. Edit. Civitas. Madrid, 1999. Pág. 43.

<sup>3</sup> Cfr. **GORDILLO**, Agustín. Op. Cit. Pág. 136.

<sup>4</sup> **PÜTTER**, Juan Esteban, citado por **GARCÍA OVIEDO**, Carlos. *Derecho Administrativo*. Tomo II. 6ª ed. Edit. Eisa. Madrid, 1957. Pág. 400.

limites, se redujo el campo en el que podía actuar<sup>5</sup>, lo que provocó que diversos doctrinarios lo percibieran como un “Derecho Represivo Prebeccariano”.<sup>6</sup>

Fue por ello que se consideró que el objeto central del ejercicio de la potestad de *policía* era la lucha contra los peligros, mediante el poder coaccionador.

Con el constitucionalismo y la noción de Estado de Derecho, el concepto de *policía* tuvo un cambio sustancial ya que resultaba inadmisibles la ausencia de control judicial. A pesar de que el término seguía haciendo referencia a las limitaciones impuestas a la actividad y a los bienes de los particulares con la utilización, en su caso, de la coacción, se tenían como medidas de carácter excepcional, aplicables únicamente en casos necesarios.<sup>7</sup>

En el Estado Liberal, el *poder de policía* consistía en la facultad del Estado de imponer límites y restricciones a los derechos individuales, con la finalidad de salvaguardar únicamente la seguridad, salubridad y moralidad pública contra los ataques y peligros que pudieran acecharlas. Estos tres supuestos legitimaban la intervención estatal únicamente en la medida en que ésta tuviera por finalidad evitar ataques o daños a la comunidad.<sup>8</sup>

Hacia finales del XX, la concepción de lo que era, y de los alcances que tenía, el *poder de policía* cambió. Los bienes jurídicos que el Estado protegía, a través de limitaciones y restricciones, se multiplican, agregándose a los tres mencionados: la tranquilidad pública, la confianza pública, la economía pública, la estética pública, el decoro público, la seguridad social, la diversión y el entretenimiento públicos. Con ello, se abandonó la concepción liberal rígida en que la intervención del Estado sólo se justificaba en casos limitados adoptándose, junto con la amplitud de fines que legitimaban la acción del Estado y, por ende, su *poder de policía*, un bien jurídico a tutelar con un contenido más amplio, a saber,

---

<sup>5</sup> Cfr. **GORDILLO**, Agustín. Op. Cit. Pág. 136.

<sup>6</sup> Fue percibido de esta forma en virtud de que la forma en que las sanciones administrativas eran impuestas era similar a la de las penas antes de las consideraciones vertidas por el Marqués de Beccaria. Cfr. **DE FUENTES BARDAJÍ**, Joaquín. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Edit. Thomson Aranzadi. España, 2005. Pág. 105.

<sup>7</sup> Cfr. **VILLAR EZCURRA**, José Luis. Op. Cit. Pág. 44.

<sup>8</sup> Cfr. **GORDILLO**, Agustín. Op. Cit. Pág. 137.



el “orden público”, “el bien común”, o “el buen orden de la comunidad”, ya que éste abarcaba los conceptos antes referidos.<sup>9</sup>

Al respecto, el catedrático José Luis Villar Ezcurra refiere que a partir de este cambio de orientación, el concepto de *policía* fue reelaborado por la doctrina española tomando como referencia el derecho francés, alemán e italiano de manera que, la intervención por vía de *policía* comprendía toda actuación de limitación de derechos, incluyendo la coacción, cuya finalidad era el mantenimiento del orden público, en cualquiera de sus manifestaciones. Es decir, la noción de *policía* y la de orden público no quedaron limitadas al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana sino que comprendían, prácticamente, todo aquello que guardara relación con el bienestar de los individuos y que se encontrara dentro de la esfera del interés general.<sup>10</sup>

Pero no solamente se abandona aquella limitación en los fines que el *poder de policía* debía perseguir, sino también la supuesta distinción entre la actividad estatal de “prever peligros y daños contra el bien común”, que pertenecía a la función policial, y la de “promover el bien común”, que no era parte del *poder de policía* y, que incluso en la concepción liberal clásica, tampoco sería función del Estado.<sup>11</sup>

Fue así que, se consideró que la promoción del bien común, mediante acciones positivas, es también una función estatal, por lo que ambas actividades, prevención de daños y promoción del bienestar, son inseparables y constituyen las dos caras de una misma moneda.<sup>12</sup>

### **1.1.2. Definición de *Policía***

Comúnmente se identifica al término *policía* con el agente de policía, tránsito, gendarme o guardián del orden público y encargado de la vigilancia; sin

---

<sup>9</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 140.

<sup>10</sup> Cfr. **VILLAR EZCURRA**, José Luis. Op. Cit. Pág. 45.

<sup>11</sup> Cfr. **GORDILLO**, Agustín. Op. Cit. Pág. 141.

<sup>12</sup> *Ídem*.

embargo, ésta no es la única acepción o forma en la que debe ser entendido éste término.<sup>13</sup>

El vocablo *policía* proviene del latín *politia* y del griego *politeia*. De acuerdo con el jurista Villar Ezcurra, su significado alude a lo que es propio de la comunidad política (polis) y lo equipara con toda la actuación de los poderes públicos en sentido amplio.<sup>14</sup>

Por su parte, el profesor Rafael Ignacio Martínez Morales la define como: “[...] toda actividad estatal para verificar que los particulares cumplan sus obligaciones de derecho público”.<sup>15</sup>

El doctrinario Roberto Dromi distingue el *poder de policía* del término *policía*, señalando que el primero es: “[...] la parte de la función legislativa que tiene por objeto la promoción del bienestar general, regulando a ese fin los derechos individuales reconocidos expresa o implícitamente por la ley fundamental; extendiéndose hasta donde la promoción del bienestar general lo haga conveniente o necesario dentro de los límites constitucionales”.<sup>16</sup>

Por lo que hace a la *policía*, este autor refiere que es: “[...] parte de la función administrativa que tiene por objeto la ejecución de las leyes de policía [...] se manifiesta a través de normas particulares (actos administrativos), que constituyen la individualización o concreción de la norma general o abstracta [...]”.<sup>17</sup>

Este autor concluye que la *policía*, en comparación con el *poder de policía*, tiene un objeto más limitado, al encargarse del mantenimiento de la moralidad y

---

<sup>13</sup> La Real Academia Española define el término policía como: “Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas”, consultado en <http://www.rae.es/>, el 30 de julio de 2007.

<sup>14</sup> Cfr. VILLAR EZCURRA, José Luis. Op. Cit. Pág. 43.

<sup>15</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael Ignacio. *Derecho Administrativo. Diccionarios jurídicos temáticos*. Volumen 3. 2ª ed. Edit. Oxford University Press. México, 2000. Pág. 192.

<sup>16</sup> DROMI, José Roberto. *Derecho Administrativo Económico*. Tomo 2. Edit. Astrea. Buenos Aires, 1985. Pág. 307.

<sup>17</sup> *Ídem*.

salubridad pública, dentro de los márgenes de las normas derivadas del *poder de policía*.<sup>18</sup>

El catedrático Andrés Serra Rojas, siguiendo la exposición técnica del italiano André Buttgenbach, refiere que la palabra *policía* tiene dos acepciones:

1. “En sentido general designa toda reglamentación inspirada por un pensamiento de orden público”<sup>19</sup>. Como ejemplo de esta acepción señala lo que él denominó de forma genérica *policías especiales*.<sup>20</sup>
2. “En sentido restringido la policía tiene por objeto el mantenimiento del orden material y exterior.”<sup>21</sup>

Este autor precisa que, en cualquiera de los casos, una medida de *policía* debe tener como fundamento un texto legal o constitucional, de tal forma que al igual que todas las intervenciones administrativas, ésta debe observar el principio de legalidad.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>19</sup> **SERRA ROJAS**, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo II. 15ª ed. Edit. Porrúa. México, 1992. Pág. 510.

<sup>20</sup> En este sentido, Serra Rojas no es el único doctrinario que señala la existencia de *policías especiales*. Es el caso del autor argentino Carlos Villegas, el cual define como *poder de policía* a: “[...] la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales de los habitantes [...]”, y manifiesta que esa regulación puede referirse no sólo a la seguridad, salubridad y moralidad, sino también a la “[...] defensa y promoción de los intereses económicos de la comunidad”. Ejemplifica lo anterior, con lo que denomina el *poder de policía financiero*, al cual refiere como la “[...] facultad del Estado nacional de reglar la actividad financiera, determinar los derechos y los deberes del Estado nacional y de los particulares en esta materia”. En virtud de que el Estado argentino delegó en su Banco Central el ejercicio del *poder de policía financiero* que detentaba, este autor particularizó, aún más, este término para designar como *poder de policía financiero del Banco Central* a: “[...] la potestad de reglamentar esta actividad conforme a las leyes generales, con normas interpretativas y de integración, ejercer la vigilancia y aplicación de las normas legales que regulan esta actividad y aplicar las sanciones a la trasgresión de este régimen específico”. Cfr. **VILLEGAS**, Carlos Gilberto. *Compendio Jurídico, Técnico y Práctico de la Actividad Bancaria*. Tomo I. Edit. Depalma. Buenos Aires, 1989. Pág. 216.

<sup>21</sup> **SERRA ROJAS**, Andrés. Op. Cit.

<sup>22</sup> *Ídem*.

Asimismo, dicho doctrinario, refiere que el régimen de *policía*: “[...] está constituido por un conjunto de facultades que tiene el poder<sup>23</sup> público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley, y se funda en una finalidad de utilidad pública”.<sup>24</sup>

El autor argentino Rafael Bielsa señala que *policía*, en su acepción más amplia, es el: “[...] ejercicio del poder público sobre hombres y cosas”.<sup>25</sup>

Por su parte, el doctrinario Fernando Garrido Falla indica que se trata del conjunto de medidas coactivas establecidas para que un particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública.<sup>26</sup>

El jurista Fleiner Fritz refiere que la actividad de *policía*: “[...] impone coactivamente a la libertad natural de la persona y a la libertad del ciudadano las restricciones necesarias para lograr el mantenimiento del derecho, de la seguridad y del orden público”.<sup>27</sup>

Para el autor italiano Vincenzo Manzini, *policía* es la: “[...] función del Estado dirigida a prevenir y eliminar las manifestaciones sociales nocivas o peligrosas de la actividad humana [...] para asegurar en interés público, mediante la vigilancia, órdenes o coerciones, las condiciones consideradas indispensables o favorables para la convivencia civil [...]”<sup>28</sup>. Asimismo, refiere que la diferencia entre *policía* y el Derecho Penal radica en que la primera puede accionar contra

---

<sup>23</sup> Manuel María Díez define poder como: “[...] la facultad que tiene una persona para ordenar y ser obedecida [...] bien porque ella fuera fundada en el temor a una sanción, bien por la adhesión al contenido de la orden; ello implica el ejercicio del poder por parte del que lo posee. El poder, en consecuencia, es un hecho, es decir, la posibilidad de imponer, no obstante toda resistencia, una voluntad emitida bajo la forma de una orden”. Por lo que hace al poder como elemento del Estado, este autor refiere que es: “[...] la acción tendiente a la promoción de los fines del Estado”. **DÍEZ**, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo I. 2ª ed. Edit. Plus Ultra. Pág. 11.

<sup>24</sup> **SERRA ROJAS**, Andrés. Op. Cit. Pág. 512.

<sup>25</sup> **BIELSA**, Rafael. *Derecho Administrativo*. Tomo IV. 5ª ed. Edit. Depalma. Buenos Aires, 1956. Pág. 13.

<sup>26</sup> Cfr. **GARRIDO FALLA**, Fernando. *Las transformaciones del régimen administrativo*. Edit. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954. Pág. 107.

<sup>27</sup> **FLEINER**, Fritz, citado por **VILLAR EZCURRA**, José Luis. Op. Cit. Pág. 45.

<sup>28</sup> **MANZINI**, Vincenzo. *Tratado de Derecho Penal*. Tomo I. Edit. Ediar. Buenos Aires, 1948. Pág. 115.

cualquier causa de peligro o de daño, predominando la prevención, mientras que en el segundo predomina la represión.

Además, define la *potestad de policía* como: “[...] la manifestación del poder público dirigida a procurar, con los medios que le son propios, la ejecución de los deberes individuales inherentes al estado de sujeción general frente al Estado o a oponerse a la acción de las fuerzas [...] que perturben o amenacen las condiciones sociales que la misma protege”<sup>29</sup>.

Para Alberto B. Bianchi el *poder de policía* no sólo tiene una fase visible que sería la prohibición, sino que además protege derechos, siendo éste su fundamento último.<sup>30</sup>

El jurista Emilio Fernández Vázquez señala que el término *policía* tiene tres acepciones. En una primera acepción significa reglamentación, es decir, se trata del conjunto de reglas impuestas por la autoridad pública a los ciudadanos a fin de regular directamente la actividad de los particulares prohibiéndoles ciertas acciones con la finalidad de contribuir de manera inmediata al mantenimiento del orden público.<sup>31</sup>

En una segunda acepción el término *policía* comprende el conjunto de los actos de ejecución de las reglamentaciones antes referidas; esto es, aquellas acciones realizadas para asegurar la aplicación y sanción de tales reglamentaciones. Al explicar ésta acepción del término que nos ocupa, Fernández Vázquez distingue la *policía administrativa* de la *policía judicial* señalando que la primera es el conjunto de las intervenciones de la Administración tendientes a imponer a la libre acción de los particulares la disciplina exigida por la vida en sociedad, teniendo como finalidad impedir infracciones a las leyes y preservar el orden público; mientras que la *policía*

---

<sup>29</sup> *Ídem.*

<sup>30</sup> *Ídem.*

<sup>31</sup> Cfr. **FERNÁNDEZ VÁZQUEZ**, Emilio. *Diccionario de Derecho Público*. Edit. Astrea. Buenos Aires, 1981. Pág. 589.

*judicial* tiene por finalidad investigar los delitos, descubrir a sus autores y proceder a la instrucción preparatoria de los respectivos procesos.<sup>32</sup>

En su tercera acepción, el término *policía* hace referencia a las fuerzas públicas encargadas de ejecutar las leyes y los reglamentos, esto es, el personal de cuya actividad resulta el orden público.<sup>33</sup>

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha establecido que la función de *policía* abarca dos aspectos: **a)** vigilar y mantener la tranquilidad y seguridad social (sentido estricto), y **b)** vigilar que los particulares cumplan con lo dispuesto por las normas de orden público (sentido lato). Es así que, puede afirmarse que el régimen de policía está constituido por disposiciones de carácter restrictivo que aseguran el orden público y, por tanto, comprende el conjunto de facultades que tienen las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares, siempre con la finalidad de asegurar el orden social.

Considerando lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que nuestra Ley Fundamental alude a la *policía* no sólo en sentido estricto toda vez que al hacer referencia al reglamento de *policía* lo hace en un sentido lato, comprendiendo así, a todas aquéllas disposiciones legales que otorgan facultades a las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, previniendo de esta forma la alteración de dicho orden.<sup>34</sup>

### **1.1.3. Naturaleza jurídica de la *policía***

El Estado realiza un conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga, dichas

---

<sup>32</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>33</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>34</sup> Cfr. Tesis titulada "**POLICIA, REGLAMENTOS DE. ARTICULO 16, ULTIMO PARRAFO DE LA CONSTITUCION FEDERAL**" Registro No. 232,434. Localización: Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 163-168 Primera Parte. Página: 115. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

atribuciones obedecen a la necesidad de crear, jurídicamente, los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.<sup>35</sup>

El profesor Gabino Fraga señala que las atribuciones que a través del tiempo se han asignado al Estado se pueden agrupar en:

- a. “Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y del orden público;
- b. atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares;
- c. atribuciones para crear servicios públicos, y
- d. atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, asistencial y cultural del país”.<sup>36</sup>

Es así que, el concepto “*atribución*” comprende el contenido de la actividad del Estado, es decir, se trata de aquello que debe o puede hacer; mientras que con el de término “*función*” se hace referencia a la forma de dicha actividad, por lo que las funciones del Estado constituyen la forma de ejercicio de sus atribuciones.<sup>37</sup>

Lo anterior lo podemos ejemplificar en los siguientes términos: una de las atribuciones del Estado es regular las actividades de los particulares, misma que ejerce mediante la función legislativa.<sup>38</sup>

Para el estudio de la Teoría de las Funciones del Estado es necesario abordar, previamente, la Teoría de la División de Poderes. El profesor Gabino Fraga señala que ésta teoría puede estudiarse desde dos puntos de vista:

---

<sup>35</sup> Cfr. **FRAGA**, Gabino. *Derecho Administrativo*. 43ª ed. Edit. Porrúa. México, 2003. Pág. 13.

<sup>36</sup> *Ibidem*. Pág. 15.

<sup>37</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 26.

<sup>38</sup> Cfr. *Ídem*.

- a. “Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, y
- b. Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.”<sup>39</sup>

Desde el primer punto de vista, la separación de Poderes “[...] implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otro, y cada uno de ellos constituidos en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de Poderes”<sup>40</sup>; es así que las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía<sup>41</sup> al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cada uno de ellos con medios adecuados a la función que desempeñan e independientes entre sí.<sup>42</sup>

Por lo que hace a la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos, la división de Poderes implica que cada Poder tendrá encomendada una de las funciones del Estado; de tal forma que, el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, y el Poder Ejecutivo, la administrativa.<sup>43</sup>

Sin embargo, debido a cuestiones prácticas, la legislación positiva ha atribuido a un mismo poder funciones diferentes a las que en un principio le corresponderían, es por ello que, las funciones del Estado se estudian desde dos perspectivas:

---

<sup>39</sup> *Ibidem*. Pág. 28.

<sup>40</sup> *Ídem*.

<sup>41</sup> El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que: “[...] la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste [...]”, por su parte el artículo 41 establece que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión [...]”.

<sup>42</sup> Al respecto, el artículo 49 de nuestra Carta Magna señala que: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos más de estos poderes en una sola persona o corporación [...]”.

<sup>43</sup> Cfr. **FRAGA**, Gabino. Op. Cit. Pág. 29.



- a. Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la función, y
- b. Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo o material, en el cual se prescinde del órgano al cual están atribuidas, a partir de lo cual se dice que las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica les ha atribuido.<sup>44</sup>

El catedrático Héctor González Uribe señala que los tratadistas han denominado “[...] *temperamentos* al principio de separación de poderes, o bien [...] *flexibilidad* en la aplicación de dicho principio”<sup>45</sup>, cuando un órgano ejerce funciones materialmente distintas a las que de manera formal tiene conferidas.

Por su parte, el profesor Gabino Fraga distingue entre *temperamentos* y *excepciones* del principio de separación de poderes, refiriendo que los primeros son aquellos casos en que existe colaboración de varios Poderes en la realización de una función que, materialmente considerada, sólo debería corresponderle a uno de ellos; mientras que las excepciones se presentan cuando no hay coincidencia entre el carácter material de la función y el órgano que la realiza.<sup>46</sup>

Al respecto, nuestro máximo tribunal ha señalado que la división de poderes que consagra la Constitución Federal Mexicana no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder.

---

<sup>44</sup> *Ídem.*

<sup>45</sup> GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. 8ª ed. Edit. Porrúa. México, 1992. Pág. 373.

<sup>46</sup> Cfr. FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 29.

Sin embargo, a pesar de que el sistema de división de poderes que consagra nuestra Constitución es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir a uno de dichos Poderes, facultades que incumben a otro Poder.

Por tanto, para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que las reglas de excepción son de aplicación estricta.<sup>47</sup>

Es así que, el artículo 110 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, mientras que el artículo 131 consagra la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en el mismo.

Atendiendo a lo anterior, y a fin de precisar la naturaleza jurídica de la *policía*, primeramente debe establecerse lo que la función administrativa implica.

El autor González Uribe puntualiza que la función administrativa del Estado resulta ser la más compleja debido a que implica una doble tarea del poder público: “[...] el gobierno de los hombres y la administración de las cosas [...]”; por lo que, podemos hablar de una función específicamente administrativa o administrativa en sentido estricto y otra específicamente política o de gobierno.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Cfr. Tesis titulada “**DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE**”. Registro No. 237,686. Localización: Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 151-156 Tercera Parte. Página: 117. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Común.

<sup>48</sup> Cfr. **GONZÁLEZ URIBE**, Héctor. Op. Cit. Pág. 376.

El catedrático Gabino Fraga apunta que, para dar un concepto completo de ésta función, debe atenderse a su naturaleza intrínseca, concluyendo que la función administrativa es aquella que: “[...] el Estado realiza bajo un orden jurídico<sup>49</sup>, y que consiste en la ejecución de actos [...] que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”.<sup>50</sup>

Es decir, se trata de una función, desarrollada al amparo y dentro de los límites que establece la legislación, que consiste en la realización de aquellos actos que produzcan situaciones jurídicas individuales.<sup>51</sup>

El autor en comentario refiere que estos actos se caracterizan por: ser personales y concretos; los derechos y las obligaciones que consignan sólo existen para una persona determinada; son temporales, es decir, se extingue por el ejercicio de los derechos que otorgan o por el cumplimiento de las obligaciones que imponen y pueden ser modificados por un acto de la misma naturaleza del que los ha creado.<sup>52</sup>

Asimismo, señala que la diferencia entre las funciones administrativa y legislativa radica en que en esta última se crean situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, mientras que en la administrativa la finalidad es, como ya se mencionó, determinar situaciones jurídicas individuales.<sup>53</sup>

Por lo que hace a la diferencia entre las funciones administrativa y jurisdiccional, indica que la primera no supone una situación preexistente de conflicto, ni interviene con el fin de resolver una controversia para dar estabilidad al orden

---

<sup>49</sup> Gabino Fraga refiere como orden jurídico al conjunto de situaciones de carácter jurídico, que existen en un momento dado, en un medio social determinado. Cfr. **FRAGA**, Gabino. Op. Cit. Pág. 30.

<sup>50</sup> *Ibidem*. Pág. 63.

<sup>51</sup> Gabino Fraga señala que los actos jurídicos (actos de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho) pueden clasificarse por sus efectos jurídicos y por las modalidades que reviste la voluntad. A su vez, los actos jurídicos clasificados por los efectos jurídicos que producen pueden clasificarse en actos que producen situaciones jurídicas generales y actos que producen situaciones jurídicas individuales. Las situaciones jurídicas, tanto generales como individuales, son aquellas que están constituidas por un conjunto de derechos y obligaciones. Cfr. *Ibidem*. Pág. 32.

<sup>52</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>53</sup> *Ídem*.

jurídico, sino que se trata de una función ininterrumpida que puede prevenir conflictos por medidas de *policía*; pero que, cuando el conflicto ha surgido, se entra al dominio de la función jurisdiccional. En todo caso, si la función administrativa llega a definir una situación de derecho, lo hace no como finalidad, sino como medio para poder realizar otros actos administrativos.<sup>54</sup>

Por su parte, el jurisconsulto Maurice Hauriou apunta que la función administrativa: “[...] tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de Derecho Público y a la satisfacción de los intereses generales [...]”.<sup>55</sup>

El jurista Serra Rojas refiere que la función administrativa es la encargada de concretar la ley, particularizarla a fin de que se cumpla la voluntad del legislador o se realicen los fines del Estado.<sup>56</sup> Al efecto, la define, desde el punto de vista material, como: “[...] la actividad del Estado encaminada a la ejecución de las leyes”.<sup>57</sup> Asimismo, este autor manifiesta que las características de la función administrativa son las siguientes:

- a. Se trata de una función jurídica del Estado, y
- b. los actos que la comprenden tiene como finalidad la creación y funcionamiento de un servicio público y el cumplimiento concreto de los fines generales que la legislación contiene<sup>58</sup>

El jurista mexicano Héctor González Uribe señala que la función administrativa se caracteriza por el conjunto de actividades por medio de las cuales el Estado provee a la satisfacción de las necesidades públicas y, por ende, la realización inmediata del bien público temporal, con sus tres requerimientos fundamentales: el establecimiento del orden y la paz por la justicia, la coordinación de las actividades de los particulares y la ayuda a la iniciativa privada y su eventual

---

<sup>54</sup> *Ídem.*

<sup>55</sup> HAURIUO, Maurice, citado por FRAGA, Gabino. Op. Cit. 26.

<sup>56</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 96.

<sup>57</sup> *Ibidem.* Pág. 98.

<sup>58</sup> Cfr. *Ibidem.* Pág. 97.

suplencia cuando ésta falte o sea deficiente. Es decir, la función administrativa, definida desde el punto de vista material, es la actividad práctica que el Estado desarrolla para satisfacer el interés público.<sup>59</sup>

Dentro de la función administrativa, se han distinguido cuatro actividades: *policía*, fomento o estímulo a la iniciativa particular, servicio público y actividad o gestión económica.<sup>60</sup>

Por lo tanto, la *policía* era considerada una actividad administrativa que: “[...] está constituida por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública”.<sup>61</sup>

Manuel María Díez señalaba que, la *función policial* es una actividad administrativa de limitación por medio de la cual se controla el ejercicio de derechos, a efecto de adecuarlos a las exigencias del interés general<sup>62</sup> para

---

<sup>59</sup> Cfr. **GONZÁLEZ URIBE**, Héctor. Op. Cit. Pág. 376.

<sup>60</sup> Cfr. **VILLAR EZCURRA**, José Luis. Op. Cit. Pág. 36.

<sup>61</sup> **BUSSI**, Emilio, *I príncipe de governo nello Stato di polizia*. Rev. Trim. Dir. Pubbl. Pág. 880, año IV, 1954, citado por **SERRA ROJAS**, Andrés. Op. Cit. Pág. 512.

<sup>62</sup> Villar Ezcurra habla de un interés jurídicamente superior, que prevalece al interés de los particulares y que puede ser expresado de dos formas diferentes que, a su vez, representan dos modos de concebir la relación Estado-Sociedad. Por una parte, como “**interés público**” al que concibe como algo diferente a la mera suma de intereses privados y cuya determinación se deja en manos del legislador y de manera excepcional a la Administración, al permitirle que se encargue de establecer la amplitud de dicho concepto. Por otro lado, como “**interés general**”, el cual refiere como la suma o resultado del conjunto de los intereses privados dando lugar, con ello, a una relación de cooperación entre el poder público y la sociedad. Cfr. **VILLAR EZCURRA**, José Luis. Op. Cit. Pág. 23.

Por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano define como “interés público” al: “[...] conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”. **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo III. 9ª ed. Edit. Porrúa-UNAM. México, 1995. Pág. 1779.

Al respecto, Emilio Fernández Vázquez señala que dentro del “interés público” se encuentra comprendida aquella: “Actividad tan relevante, que el Estado la titulariza, incluyéndola entre los fines que debe perseguir necesariamente [...]. Es el mismo interés colectivo colocado por el Estado entre sus propios intereses, asumiéndolos bajo un régimen de Derecho Público, exorbitante y derogatorio del derecho común”. **FERNÁNDEZ VÁZQUEZ**, Emilio. Op. Cit. Pág. 437.

asegurar el orden público, entendido en sentido tradicional,<sup>63</sup> el orden público económico y lo que este autor denominaba *bienes jurídicos protegidos* (tranquilidad pública, confianza pública, economía pública, estética pública y decoro público), sin que ello represente la destrucción de los derechos individuales reconocidos, haciendo hincapié en que, las garantías constitucionales constituyen la limitación a dicha actividad.

Para el jurista español Jordana de Pozas, la *policía* es una forma de actividad administrativa que tiene por finalidad el mantenimiento del orden público utilizando, para ello, limitaciones y medidas de tipo coactivo.<sup>64</sup>

El catedrático Serra Rojas refiere que: “[...] la función administrativa se realiza por los medios de policía del Estado, sin los cuales carecería de facticidad el orden jurídico administrativo”<sup>65</sup>.

Considerando lo antes expresado, podemos concluir que, la *policía* es una actividad administrativa, desarrollada dentro de la función administrativa del Estado, la cual está provista de medios coactivos eficaces, para lograr que los particulares se subordinen a los intereses generales del Estado.

En virtud de que la doctrina durante mucho tiempo estableció a la sanción como un elemento inherente a la actividad de policía, se consideraba que las

---

<sup>63</sup> El concepto y contenido del término “orden público” se encuentran relacionados con los fines del Estado y con el grado de intervención de los poderes públicos en la actividad de los particulares, es así que, su definición varía según del tipo de Estado del que hablemos. Cfr. **VILLAR EZCURRA**, José Luis. Op. Cit. Pág. 45.

El jurista Juan Palomar de Miguel define como “orden público” a la “[...] situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan y obedecen sin protestar”. **PALOMAR DE MIGUEL**, Juan. *Diccionario para juristas*. Tomo II. J-Z. Edit. Porrúa. México, 2000. Pág. 1093.

Por su parte, el doctrinario Julián Guitrón Fuentesvilla señala que el “orden público”: “[...] tiene una función normativa estricta, que restringe la libertad individual, considerando la importancia y las funciones sociales de cada institución regulada. Tiene un sentido de equidad, que rebasa los intereses particulares, privados, individuales, porque en realidad, el orden público, representa el núcleo íntegro de la sociedad, vinculado al futuro para lograr un ideal de justicia [...]”. **GÚITRON FUENTEVILLA**, Julián. *El orden público en el Derecho Familiar Mexicano*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho de Familia celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México del 22 al 24 de noviembre de 2005, consultada en la página <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/familia/pdf/15-147s.pdf>.

<sup>64</sup> Cfr. **JORDANA DE POZAS**, citado por **VILLAR EZCURRA**, José Luis. Op. Cit. Pág. 34.

<sup>65</sup> **SERRA ROJAS**, Andrés. Op. Cit. Pág. 103.

sanciones administrativas encontraban su fundamento en el ejercicio de esa actividad.<sup>66</sup>

Es así que, durante el siglo XIX y parte del XX, la potestad administrativa sancionadora fue considerada el corolario imprescindible de la actividad de *policía*.

En consecuencia, las sanciones administrativas constituían un capítulo de la actividad de *policía* llegando a afirmar que, este tipo de sanciones eran el pilar sobre el que se asentaba dicha actividad.<sup>67</sup>

Al respecto, el jurista español Luis Morena y de la Morena, señalaba que la actividad de *policía* se dividía en dos: “[...] una actividad inicial o de policía preventiva, por lo común de naturaleza normativa o gestora [...] y otra de actividad posterior o de policía represiva, de mera naturaleza sancionadora y exclusivamente orientada a hacer cesar los focos de desorden o perturbación detectados, establecer la normatividad y castigar a los culpables de la alteración”.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Dentro de los doctrinarios que así lo refieren se encuentra De la Morena, quien sostiene que: “[...] a la actividad administrativa [...] le son inherentes a su vez las notas de coactividad y de generalidad [...] y mal podría hacerse efectiva esa coactividad si se le privara de [...] potestad sancionadora [...]”. Cfr. **MORENA Y DE LA MORENA**, Luis, citado por **NIETO GARCÍA**, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4ª ed. Edit. Tecnos. España, 2005. Pág. 94.

La jurisprudencia española, al igual que los doctrinarios de ese país, consideraba que la facultad de imponer sanciones era inherente a la actividad de policía, es el caso de la sentencia dictada por el Tribunal Supremo Español el 14 de junio de 1989, la cual establece: “[...] corresponde a la Administración la potestad sancionadora, no como privilegio sino como instrumento normal para el cumplimiento de sus fines, en orden a la satisfacción de los intereses generales, dentro de la función de policía [...]”; en el mismo tenor, la Sentencia del Tribunal Supremo Español, del 11 de abril de 1990, refiere: “[...] la potestad administrativa sancionadora de la Administración, dentro de la función de policía en el sentido clásico de la palabra [...] se dirige a los ciudadanos [...] a consecuencia de un acto ilícito, tipificado por la ley como infracción de su mandato en la posición general que a todos nos comprende”. Sentencias citadas por **NIETO GARCÍA**, Alejandro. Op. Cit. Pág. 94.

<sup>68</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 95.

#### 1.1.4. Crisis de la noción de *policía* como fundamento de las sanciones administrativas

Diversos autores han negado que la potestad administrativa sancionadora se fundamente en la *policía*.

Es el caso del autor español Luis Martín Rebollo quien, a pesar de reconocer la conexión entre *policía* y sanción administrativa, al referir que ambas tienen el mismo objetivo: la protección de los intereses públicos y generales, puntualiza que no por ello deben confundirse cosas que son radicalmente diferentes, dado que la *policía* pretende garantizar un orden y, en su caso, lo restablece, mientras que, las sanciones castigan una conducta individual ya realizada: “[...] infligen un mal que no restablece el orden [...] limitándose a castigar el hecho; no imponen al [...] infractor una conducta no perturbadora o que consista en reparar el daño o restituir las cosas a su estado anterior [...]”, enfatizando que, en virtud de esto se debe “[...] negar a la sanción el carácter de verdadero medio policial [...]”, además de “[...] negar que pueda invocarse aquí el fundamento jurídico y la peculiaridad de la policía [...]”.<sup>69</sup>

Asimismo, este autor señala que el hecho de que la *policía* pueda servirse ocasionalmente de sanciones para conseguir sus fines y, que a su vez, la amenaza y la imposición de sanciones contribuya al mantenimiento del orden, no autoriza a confundir las dos figuras ni a integrar una en otra, sino sólo a afirmar que “[...] se trata de dos medios complementarios y distintos dirigidos a idéntico fin [...]”.<sup>70</sup>

Otro tratadista español que niega que la actividad administrativa de *policía* sea identificable con las sanciones administrativas es J.A. Manzanedo Mateos quien refiere que, a pesar de que la actividad sancionadora ha estado incluida por mucho tiempo en la actividad de *policía*, en la actualidad esta inclusión se encuentra superada, toda vez que la actividad sancionadora es perfectamente

---

<sup>69</sup> REBOLLO PUIG, M, citado por NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. Cit. Pág. 95.

<sup>70</sup> *Ídem*.



individualizable respecto a la actividad de limitación de derechos y actividades de los particulares, en virtud de que cuando se imponen sanciones administrativas no se está limitando en forma alguna posiciones jurídicas de los gobernados; tal limitación no deriva de la sanción en sí, sino de la norma que fue infringida y, que conforme al principio de legalidad, constituye el presupuesto inexcusable para la aplicación de sanciones.<sup>71</sup>

Por su parte, el autor argentino Agustín Gordillo manifiesta que, al ampliarse los aspectos que el Estado debe proteger, la noción de *poder de policía*<sup>72</sup> o *policía* ya no resulta ser válida ni suficiente.<sup>73</sup>

Al respecto señala que, la coacción aplicada por algunos de los órganos del Estado sobre los particulares para la consecución de determinados objetivos de bien común u orden público, sigue siendo una realidad en el mundo jurídico, pero no lo es que una parte de esa coacción, una parte de esos órganos y una parte de esos objetos, se encadenen entre sí diferenciándose del resto de la actividad estatal e institucionalizándose en el *poder de policía*.<sup>74</sup>

Este autor precisa que, no se trata de que en el ejercicio de la función administrativa se carezca de facultades para limitar los derechos individuales en pro del bien común, sino de que esas facultades no pueden subsumirse tan sólo en la noción de *poder de policía*. Concluye indicando que, las limitaciones deberán fundarse concretamente en las disposiciones legales o constitucionales y demás principios jurídicos aplicables, pero no en el *poder de policía*, ya que éste se ha confundido con el total del poder estatal.<sup>75</sup>

En este mismo sentido, el jurista argentino Dromi señala que la *policía* no tiene elementos que la distinguan como función estatal propia y autónoma ya que su

---

<sup>71</sup> Cfr. **MANZANEDO MATEOS**, J.A., citado por **NIETO GARCÍA**, Alejandro Op. Cit. Pág. 174.

<sup>72</sup> Gordillo señala que el término *poder de policía* del Estado es inexacto ya que el poder estatal es uno solo, y que la división de poderes, en realidad es una división de funciones y de órganos, siendo la policía, en todo caso, únicamente una parte de una de las funciones del Estado. Cfr. **GORDILLO**, Agustín. Op. Cit. Pág. 132.

<sup>73</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 140.

<sup>74</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 154.

<sup>75</sup> *Ídem*.

regulación es común al resto de las actividades estatales administrativas o al ejercicio de la función administrativa y la coacción, entendida como un elemento anejo a la *policía*, tampoco vale como signo específico de ésta, ya que la coacción estatal tiene otras exteriorizaciones que no son *policía*. Este autor finaliza señalando: “El examen crítico del concepto tradicional de policía nos lleva a la conclusión de que ninguna de las notas distintivas ofrecen la posibilidad de circunscribir exactamente la policía, destacándola del resto de la actividad estatal general y de la actividad administrativa imperativa en particular. La consecuencia impuesta por la economía del pensamiento habría de ser la eliminación del concepto de policía”.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> **DROMI**, Roberto. Op. Cit. Pág. 317.

## 1.2. Derecho Penal Administrativo

Con motivo de las críticas a la *policía* como fundamento de las sanciones administrativas, diversos doctrinarios desarrollaron el denominado “Derecho Penal Administrativo”. No obstante que éste no prevaleció, resulta importante hacer una breve mención de él, en virtud de la influencia de los principios del Derecho Penal en las sanciones administrativas y, por ende, en el Derecho Administrativo Sancionador.

### 1.2.1. Surgimiento

Se atribuye a James Goldschmidt la paternidad del Derecho Penal Administrativo en virtud de que fue él quien, a partir de un análisis histórico minucioso, realizó una formulación completa del mismo.<sup>77</sup>

El surgimiento del Derecho Penal Administrativo fue el resultado de varios factores entre los que destaca, el intento de varios autores por superar la tesis que refería a las sanciones administrativas como parte de la *policía*, intento que resultó imposible debido a la transformación de este último y al creciente intervencionismo administrativo.<sup>78</sup>

El Derecho Penal Administrativo ponía en primer plano a la Administración, por ser una institución más amplia que la *policía*, con fines propios que alcanzar y con una potestad sancionadora propia para lograrlos, la cual permitía imponer coactivamente el cumplimiento de sus normas.<sup>79</sup>

### 1.2.2. Definición

El profesor Serra Rojas define al Derecho Penal Administrativo como: “[...] la rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el

---

<sup>77</sup> Cfr. **NIETO GARCÍA**, Alejandro. Op. Cit. Pág. 175.

<sup>78</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 176.

<sup>79</sup> *Ídem*.

aseguramiento del orden público, y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen el interés general. En este segundo régimen de sanciones la administración tutela el orden social general u orden público”.<sup>80</sup>

Para el tratadista italiano Vincenzo Manzini, el Derecho Penal Administrativo está constituido por preceptos exclusivamente administrativos sancionados penalmente, ya que el precepto de Derecho Administrativo estaría privado de sanción si ésta no se la proporcionase el Derecho Penal. De acuerdo con este tratadista, el Derecho Penal Administrativo interviene por una finalidad meramente sancionadora de normas reguladoras de institutos de derecho administrativo o de actos administrativos, o cuando refleja intereses de *policía* o de hacienda regulados, de manera principal, por normas administrativas y con carácter subsidiario por normas penales. Es así que concluye que, el Derecho Penal Administrativo se distingue del Derecho Penal por que los delitos que el primero prevé tienen su esencial fundamento en el Derecho Administrativo; no obstante esto, no deja de ser Derecho Penal verdadero y propio.<sup>81</sup>

### **1.2.3. Naturaleza jurídica del Derecho Penal Administrativo**

El catedrático Serra Rojas resume en dos grupos, las opiniones respecto a la naturaleza jurídica del Derecho Penal Administrativo; aquellas que ven al “[...] Derecho Penal Administrativo como disciplina autónoma, ya que debe estudiarse con independencia de cualquier rama del derecho, particularmente del Derecho Penal con la cual guarda afinidades, más no una relación de dependencia. Su contenido son los delitos e infracciones previstos en las leyes administrativas”, y aquellas que aseguran que “[...] el Derecho Penal Administrativo depende del Derecho Penal, del cual forma parte y está subordinado a sus principios y teorías. Esta concepción lo considera como un derecho penal especial”.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> **SERRA ROJAS**, Andrés. Op. Cit. Pág. 536.

<sup>81</sup> Cfr. **MANZINI**, Vincenzo. Op. Cit. Págs. 142-146.

<sup>82</sup> **SERRA ROJAS**, Andrés. Op. Cit. Págs. 537-538.

En relación con este tema, el jurista español Alejandro Nieto García señala que la tesis dominante reconocía que el Derecho Penal Administrativo había surgido del Derecho Penal, sin embargo buscaba su identidad en lo administrativo.<sup>83</sup>

El jurista argentino Rafael Bielsa refiere, coincidiendo con el italiano Vincenzo Manzini, que el Derecho Penal Administrativo estaba constituido por ilícitos administrativos sancionados penalmente y que se diferencia del Derecho Penal en que el objeto principal de este último es la prevención y la represión de la delincuencia, mientras que lo que caracteriza al Derecho Penal Administrativo no es el interés jurídicamente tutelado, sino la esencia exclusivamente administrativa del precepto sancionado.<sup>84</sup>

El doctor en derecho José Cerezo Mir apuntaba que, toda vez que entre el ilícito penal y el ilícito administrativo, y entre pena y sanción administrativa, existen únicamente diferencias cuantitativas, el límite entre el Derecho Penal y el Derecho Penal Administrativo debía ser trazado positivamente por el legislador.<sup>85</sup>

#### **1.2.4. Crisis del Derecho Penal Administrativo**

La debilidad de la teoría del Derecho Penal Administrativo se presentó al tratar de determinar qué aparato público era el indicado para su ejercicio, ya que resultaba tan válido el administrativo como el penal e incluso, era más lógico el empleo de este último considerando la fuerte influencia que había ejercido sobre el denominado Derecho Penal Administrativo.<sup>86</sup>

No obstante que la teoría del Derecho Penal Administrativo fue superada, su logro más importante fue acercar las infracciones administrativas al ámbito del Derecho Penal de tal forma que, sin integrarlas a él, se vieron influenciadas por su dogmática y aprovecharon su técnica jurídica, ocurriendo algo similar con el

---

<sup>83</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. Cit. Pág. 175.

<sup>84</sup> Cfr. BIELSA, Rafael, citado por SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 538.

<sup>85</sup> Cfr. CERESO MIR, José, citado por SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 539.

<sup>86</sup> Cfr. NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. Cit. Pág. 177.

ilícito penal administrativo, el cual se colocó bajo la tutela técnico-jurídica del Derecho Penal.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> *Ídem.*

### 1.3. *Ius puniendi* único del Estado.

Como ha quedado asentado, tradicionalmente la potestad administrativa sancionadora era considerada como una emanación del régimen de *policía*; sin embargo, esta concepción ha cambiado a partir del desarrollo, principalmente en los tribunales españoles, de la tesis de la *Potestad Punitiva Única del Estado y sus dos manifestaciones*, la cual resulta ser la dominante, al ser acogida por gran parte de la doctrina internacional.

Esta tesis básicamente puede sintetizarse bajo la siguiente premisa: “[...] la potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal de los Jueces y Tribunales, forman parte de un genérico ‘*ius puniendi*’ del Estado, que es único aunque luego se subdivide en estas dos manifestaciones”.<sup>88</sup>

La coexistencia de dos potestades sancionadoras, la penal y la administrativa, encuentra dos interpretaciones: la primera, de corte tradicional, refiere que se trata de potestades independientes y con igualdad de rango; la segunda interpretación, de creación reciente y desarrollada en España por el administrativista Eduardo García Enterría, parte de la tesis que comprende a la potestad judicial como originaria y a la administrativa como derivada de aquella, con un rango complementario y hasta auxiliar.<sup>89</sup>

No obstante lo anterior, podemos encontrar la justificación de la potestad administrativa sancionadora dentro de los principios del Derecho Penal en un Estado democrático desarrollados por Luigi Ferrajoli, entre los que se encuentra el de *absoluta necesidad de la intervención* según el cual “[...] la intervención penal del Estado sólo estaría justificada en tanto que resulte necesaria para el mantenimiento de su organización política en un sistema democrático. Todo lo que fuese más allá de lo estrictamente necesario sería autoritarismo y una grave

---

<sup>88</sup> *Ibidem*. Pág. 85.

<sup>89</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 90.

lesión a los principios democráticos del Estado, a sus bases de sustentación [...]”.<sup>90</sup>

De este principio derivan otros, entre los que se encuentran: el carácter de *extrema ratio* y subsidiario del control penal y el principio del carácter fragmentario del derecho penal.<sup>91</sup>

De acuerdo con el principio de última *ratio* o *extrema ratio*, el Estado sólo puede recurrir al Derecho Penal cuando hayan fallado todos los demás controles, ya sean formales o informales; ello en virtud de que la gravedad de la reacción penal aconseja que la norma penal sólo sea considerada como un recurso excepcionalísimo frente al conflicto social.<sup>92</sup>

Por su parte, el principio de *subsidiariedad* implica que se ha de recurrir primero y siempre a otros controles menos gravosos existentes dentro del sistema estatal antes de utilizar el penal.<sup>93</sup>

Finalmente, el carácter fragmentario del derecho penal está estrechamente ligado al anterior. Significa que dada la gravedad del control penal no es posible utilizarlo frente a toda situación lesiva del bien jurídico, sino sólo respecto de hechos muy determinados y específicos, ya que, actuar de manera diferente implicaría una ampliación de la actividad punitiva del Estado que podría llevar a una paralización de la vida social y provocar la inseguridad de las personas permanentemente amenazadas por la violencia del Estado.<sup>94</sup>

Por lo tanto, si sólo se debe acudir a la potestad sancionadora penal para castigar aquellas conductas con un grado de lesividad alto, debido a lo gravosa que resulta, y el resto de conductas infractoras deben ser castigadas, el castigo

---

<sup>90</sup> **BUSTOS RAMÍREZ**, Juan y Hernán Hormazábal Malareé. *Lecciones de Derecho Penal. Parte General*. Edit. Trotta. Madrid, 2006. Pág. 66.

<sup>91</sup> *Ídem*.

<sup>92</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>93</sup> *Ídem*.

<sup>94</sup> *Ídem*.



de estas últimas únicamente lo podemos encontrar en la potestad administrativa sancionadora.

En la sentencia 77/1983, del 3 de octubre de 1983, el Supremo Tribunal Constitucional Español señaló la razón de ser y las ventajas de la potestad administrativa sancionadora, en los siguientes términos: “No cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta [...] la división de poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial [...] pero un sistema semejante no ha funcionado nunca [...] y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones [...] entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor [...]”<sup>95</sup>

Mientras que la potestad penal sancionadora encuentra su desarrollo doctrinal en el Derecho Penal, actualmente, la potestad administrativa sancionadora lo ha encontrado en el Derecho Administrativo Sancionador.

No obstante que, la tesis de la *Potestad Punitiva Única del Estado y sus dos manifestaciones* ha proporcionado al Derecho Administrativo Sancionador un aparato conceptual y práctico; tal disciplina ha sido nutrida jurídicamente por los principios del Derecho Penal y no del Derecho Público<sup>96</sup> como debería hacerse si se fuera coherente con el presupuesto de partida, ya que la construcción del Derecho Administrativo Sancionador debe iniciarse desde la Constitución, el Derecho Público y el Derecho Administrativo, sin que ello implique el alejamiento del Derecho Penal, ya que éste resulta un punto de referencia como cota máxima de las garantías individuales que el Derecho Administrativo Sancionador debe tener siempre presente.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Sentencia citada por **GARCÍA GOMEZ DE MERCADO**, Francisco. *Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*. 2ª ed. Edit. Comares, S.L. Granada, 2004. Pág. 12.

<sup>96</sup> Para el abogado Emilio Fernández Vázquez, el Derecho Público es “[...] el conjunto de normas en virtud de las cuales el Estado despliega su actividad en ejercicio de su poder público, para satisfacer el interés general”. **FERNÁNDEZ VÁZQUEZ**, Emilio. Op. Cit. Pág. 216.

<sup>97</sup> Cfr. **NIETO GARCÍA**, Alejandro. Op. Cit. Pág. 86.

Cabe precisar que, toda vez que el Derecho Público Estatal no ha desarrollado una teoría del *ius puniendi* del Estado aplicable a sus dos manifestaciones, la penal y la administrativa sancionadora, y debido a la madurez técnica de los principios penales, la jurisprudencia emanada de los tribunales españoles, y en México la del Poder Judicial Federal, ha referido que es menester acudir el Derecho Penal en tanto el Derecho Público Estatal elabora sus propios principios y teorías.<sup>98</sup>

### 1.3.1. Los supraconceptos

Diversos autores han reconocido que entre el ilícito penal (delito) y el administrativo (infracción administrativa); y entre la sanción administrativa y la pena, únicamente existen diferencias de tipo cuantitativo.

Tal y como lo habíamos referido en páginas anteriores, el jurista Cerezo Mir refería que: “Entre lo ilícito penal y lo ilícito administrativo, entre la pena y la sanción administrativa, existen únicamente diferencias cuantitativas y el límite ha de ser tratado positivamente por el legislador [...]”.<sup>99</sup>

De igual forma, el penalista Arturo Rocco sostiene la identidad entre delito y contravención, al expresar: “Los delitos y las contravenciones pertenecen al *genus proximum* de los hechos ilícitos, de las acciones antijurídicas [...]. Todo hecho ilícito es, en realidad, una acción humana imputable, ilícita y dañosa. En este sentido todos los delitos y contravenciones son ciertas violaciones u ofensas al derecho, transgresiones de la ley [...]”.<sup>100</sup>

Entre las definiciones que encontramos de estos términos está la del profesor Martínez Morales, quien inicia señalando que por *infracción* debe entenderse: “[...] toda transgresión o quebrantamiento de una ley, un pacto o tratado; o de una norma jurídica [...]”; concluyendo que cuando: “[...] la transgresión se

---

<sup>98</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 160.

<sup>99</sup> Cfr. **CEREZO MIR**, José, citado por **SERRA ROJAS**, Andrés. Op. Cit. Pág. 539.

<sup>100</sup> Cfr. **ROCCO**, Arturo, citado por **SERRA ROJAS**, Andrés. Op. Cit. Pág. 540.

realiza en detrimento de una norma jurídica de carácter administrativo, se dice que es administrativa”.<sup>101</sup>

Por su parte, el jurista Bielsa refiere que *infracción administrativa* es: “[...] la falta de un deber genérico impuesto a todo miembro de la sociedad, deber consistente en limitar su actividad como a la Administración Pública interesa”.<sup>102</sup>

El Doctor Miguel Acosta Romero define a la *infracción administrativa* como: “Todo acto o hecho de una persona que viole el orden establecido por la Administración Pública para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público (en su labor de *policía*) y prestar un servicio eficiente en la administración de servicios”.<sup>103</sup>

El jurista Serra Rojas se pronuncia al respecto indicando que *infracción administrativa* es: “[...] la violación de la ley administrativa, que se origina por un hecho o abstención declarados ilegales por la ley, que ameritan una sanción administrativa, es decir, que aplica la misma autoridad administrativa”.<sup>104</sup>

Por lo que hace al término *sanción*, el Diccionario Jurídico Mexicano se refiere a ella como: “[...] el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo”.<sup>105</sup>

Ahora bien, el delito ha sido definido como la: “Acción típica, contraria al derecho, culpable, sancionada con una pena adecuada y suficiente a las condiciones objetivas de la punibilidad”<sup>106</sup>; o el “Hecho culpable del hombre, contrario a la ley y que está amenazado con una pena”.<sup>107</sup>

---

<sup>101</sup> **MARTÍNEZ MORALES**, Rafael Ignacio. Op. Cit. Pág. 137.

<sup>102</sup> Cfr. **BIELSA**, Rafael, citado por **ACOSTA ROMERO**, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer Curso. 14ª ed. Edit. Porrúa. México, 1999. Pág. 115.

<sup>103</sup> **ACOSTA ROMERO**, Miguel. Op. Cit. 115.

<sup>104</sup> **SERRA ROJAS**, Andrés. Op. Cit. Pág. 546.

<sup>105</sup> **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**. Op. Cit. Pág. 2871.

<sup>106</sup> **BELING**, Ernst Von. *Esquema de Derecho Penal, La doctrina del delito-tipo*. Edit. Depalma. Buenos Aires, 1944. Pág.12.

<sup>107</sup> **FLORIAN**, Eugenio. *Parte General del Derecho Penal*. Tomo I. Edit. La Propagandista. Habana, 1929. Pág. 22.

En relación a la definición de *pena*, encontramos que Beling la refería, dentro del Derecho Penal Alemán, como: “[...] la retribución de un mal, regulada por el Estado como medio para el mantenimiento de su autoridad, por una ilicitud cometida por el hombre”.<sup>108</sup>

De las diversas definiciones que existen de delito e infracción administrativa; y de pena y sanción, encontramos que lo que las diferencia es la ley que las describe y la autoridad que debe conocer de ellas. En ese sentido, el catedrático Acosta Romero, refiere que: “La distinción entre las sanciones penales y las administrativas radica en que [...] aquéllas se imponen por acto jurisdiccional, mientras que éstas se aplican mediante **actos administrativos**, las sanciones penales son generalmente más severas que las administrativas [...] La diferencia entre las infracciones y las sanciones penales y administrativas **está dada por el Derecho Positivo**”.<sup>109</sup>

Ahora bien, la idea del *ius puniendi único del Estado* tiene su origen y alcanza su última justificación con la asimilación de las dos figuras referidas, el ilícito penal y el ilícito administrativo, de las cuales surge un concepto superior y único, *supraconcepto*<sup>110</sup>, en el que ambas están integradas, garantizándose con la pretendida identidad ontológica, la unidad de régimen.<sup>111</sup>

En virtud de ello, se refiere que la potestad sancionadora del Estado comprende sus dos manifestaciones represoras básicas: la judicial penal y la administrativa sancionadora, haciendo lo mismo con el *supraconcepto* del *ilícito común*, en el que se engloban los ilícitos penales y administrativos, y que se corona con la creación de un derecho punitivo único, desdoblado en el Derecho Penal y en el Derecho Administrativo Sancionador.<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> BELING, Ernst Von. Op. Cit. Pág. 8.

<sup>109</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 1118.

<sup>110</sup> Respecto al *supraconcepto*, Alejandro Nieto refiere que éste surge cuando se ha constatado, respecto a dos o más conceptos, que: “[...] varios de sus elementos son iguales. Lo que significa que carece de sentido seguirles tratando separadamente y que se impone, por tanto, considerarlos como miembros o variedades [de] una figura única superior”. NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. Cit. Pág. 152.

<sup>111</sup> Cfr. *Ibidem*. Op. Cit. 149.

<sup>112</sup> Cfr. *Ídem*.

El *supraconcepto* de ilícito, apareció desarrollada por primera vez, dentro del derecho español, en la sentencia del Tribunal Supremo Español, del 9 de febrero de 1972, que fue calificada como una decisión histórica, toda vez que constituyó el origen de la equiparación de las potestad sancionadoras de tipo penal y administrativa.<sup>113</sup>

Dicha sentencia establecía: “[...] las contravenciones tipificadas [en un reglamento administrativo] se integran en el supraconcepto del ilícito, cuya unidad sustancial es compatible con la existencia de diversas manifestaciones fenoménicas entre las cuales se encuentra tanto el ilícito administrativo como el penal, que exigen ambos un comportamiento humano (jurídicamente idéntico) [...] esencia unitaria que, sin embargo permite, las reglas diferenciales inherentes a la distinta función para la cual han sido configurados uno y otro ilícito”.<sup>114</sup>

A partir de esta sentencia, se ha construido el fundamento dogmático en el que se asienta el Derecho Administrativo Sancionador, de acuerdo con el siguiente proceso teórico: si cada figura de ilícito es objeto de un ordenamiento sectorial regulador propio, la circunstancia de que tales figuras constituyan en el fondo una unidad supraconceptual provoca, necesariamente, la correlativa vinculación esencial de las mismos y del correspondiente aparato teórico elaborado en torno a cada uno de ellas. De esta manera, se va elaborando un sistema de varios niveles: el de los ilícitos, el de sus regulaciones legales, y el de sus aparatos teóricos, mismos que convergen hacia el derecho público punitivo del Estado.

Dicho de manera inversa, se trata de la existencia de un derecho público punitivo único del que parten dos brazos diferenciados, el derecho penal tradicional y el derecho administrativo sancionador, cada uno compuesto por ordenamientos jurídicos propios.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 150.

<sup>114</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>115</sup> Cfr. *Ídem*.

La tesis del *supraconcepto* de ilícito, ha sido adoptada en gran parte de Europa, recibiendo el espaldarazo final con la equiparación ontológica de delitos e infracciones administrativas que hizo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su sentencia del 21 de febrero de 1984, al declarar que el Estado tenía la potestad de determinar los delitos e infracciones administrativas y de alterar las clasificaciones existentes, Nieto explica lo anterior señalando que, el legislador puede hacer la clasificación legal que estime oportuna sin que para ello se ocupe de la naturaleza del contenido del ilícito que clasifica.<sup>116</sup>

De la misma forma, el Tribunal Supremo Español, en sus sentencias del 14 de junio y 4 de julio de 1989, señaló la identidad ontológica de la sanción y la pena, argumentando que ambas son manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, cuyas únicas diferencias son de matiz.<sup>117</sup>

Nieto García explica que, la identidad ontológica que se ha atribuido al ilícito penal y al administrativo parte de una pretendida identidad de naturaleza no normativa, esto es, tiene como base la afirmación de que ambas figuras son independientes y anteriores a la norma, y en esta realidad no normativa constituyen una unidad. Este argumento sirvió, para los tribunales españoles, como un recurso hermenéutico para colmar las lagunas legales existentes, ya que “[...] en caso de silencio de la norma puede suponerse que seres ontológicamente iguales merecen un tratamiento jurídico igual”, fue así como los tribunales españoles suplieron las lagunas del Derecho Administrativo Sancionador con las normas y principios del Derecho Penal.<sup>118</sup>

Fue así que, gracias a la teoría de la *identidad ontológica* de los ilícitos penales y los administrativos, el Derecho Administrativo Sancionador, tiene una cobertura teórica influenciada, principalmente, por el Derecho Penal.

En relación a la *identidad ontológica de naturaleza no normativa* de los ilícitos penales y administrativos, Nieto García apunta que ésta resulta incorrecta toda

---

<sup>116</sup> Cf. *Ibidem*. Pág. 151.

<sup>117</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 155.

<sup>118</sup> Cfr. *Ibidem*. Págs. 153-155.

vez que para él los ilícitos no son ontológicamente iguales o desiguales por la sencilla razón de que son conceptos normativos, esto es: “[...] el ilícito no existe en la realidad, es creado por la norma, de tal forma que sin norma no puede haber ilícito”, por tanto: “[...] la identidad ontológica de penas y sanciones, de delitos e infracciones, **es de naturaleza normativa** en cuanto que resulta de la declaración de las normas en tal sentido”. En consecuencia, las conductas serán ilícitos y estos a su vez serán penales o administrativos, y en consecuencia sus sanciones, según lo que declare la norma del momento.<sup>119</sup>

En ese mismo tenor, el Tribunal de Ravenna, en su sentencia del 21 de noviembre de 1980, determinaba: “[...] la distinción entre delito e ilícito administrativo es [...] **solamente normativa**, no estructural, puesto que la decisión de configurar un comportamiento humano como delito o como ilícito administrativo, aunque esté inspirada normalmente por el criterio de la consideración de la importancia de los bienes jurídicos tutelados y de la gravedad de su agresión, es no obstante y solamente el resultado de una decisión meramente discrecional fundada sobre criterios de política legislativa. El ilícito administrativo, por tanto, no se distingue conceptualmente del penal si no es por la especie de la sanción conminada en la ley, que es siempre una pena pecuniaria administrativa.”<sup>120</sup>

### **1.3.2. Explicaciones alternativas de la potestad administrativa sancionadora.**

La doctrina española ha tratado de justificar la potestad administrativa sancionadora, de forma alternativa, al señalar que: “[...] quien tiene la potestad de ordenar, de mandar y prohibir, ha de tener también la potestad de sancionar, como potestad aneja e inseparable de la anterior, dado que sin la segunda parece que la primera ha de resultar inoperante [...]”, en otras palabras, “[...] sin sanción la orden se convierte en letra muerta”.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 156.

<sup>120</sup> *Ibidem*. Pág. 158.

<sup>121</sup> *Ibidem*. Pág. 95.

Asimismo, y a pesar de que actualmente la mayoría de las sentencias de los tribunales españoles se han inclinado por la tesis del *ius puniendi* único y sus dos manifestaciones, existen sentencias del Tribunal Supremo Español, como la del 14 de diciembre de 1984, en las que éste ha sido coincidente con la postura antes citada, al manifestar que: “[...] si la ley confiere a la Administración funciones de vigilancia [...] **le está apoderando** implícitamente de potestades sancionadoras”.<sup>122</sup>

Concebida la potestad administrativa sancionadora como una potestad aneja a la potestad de regular y de ejecutar la actuación pública en determinadas materias, adquiere mayor sustantividad y flexibilidad, sin que por ello se desvincule de los principios constitucionales y penales.<sup>123</sup>

La flexibilidad que otorga esta tesis permite comprender, de manera más clara, quiénes pueden tener la titularidad de la potestad sancionadora, resultando ser no sólo la Administración en sentido formal, sino todas aquellas entidades de derecho público que ejerzan potestades administrativas o que cuenten con facultad para regular y ejecutar la actuación pública en determinadas materias.

Es el caso de Banco de México, el cual no obstante que no pertenece al Poder Ejecutivo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo faculta para regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros, dotándolo con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. Asimismo, su ley lo faculta para expedir disposiciones que 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 e imponer sanciones con el objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público y, de esta manera, proveer a los propósitos mencionados.

---

<sup>122</sup> *Ídem.*

<sup>123</sup> Cfr. *Ibidem.* Pág. 96.



Es así que, la potestad punitiva del Instituto Central encuentra una explicación más clara en la tesis que explica a la potestad administrativa sancionadora como una potestad aneja a la potestad de regular y de ejecutar la actuación pública, en este caso, en materia financiera.

#### 1.4. El Derecho Administrativo Sancionador

España fue uno de los primeros países en superar una breve y simplemente doctrinal fase del Derecho Penal Administrativo, desarrollando, a partir de la tesis del *Poder Punitivo Único del Estado y sus dos manifestaciones*, una disciplina denominada Derecho Administrativo Sancionador, cuyo objeto de estudio es la potestad administrativa sancionadora.<sup>124</sup>

El Derecho Administrativo Sancionador es definido como “[...] el conjunto de normas jurídicas que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración [...]”<sup>125</sup>

Conforme a lo anterior, el Derecho Administrativo Sancionador comprende a las normas establecidas para el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, los principios que le son aplicables y las especialidades que presenta el régimen de las infracciones y sanciones administrativas de cada uno de los sectores en que se desarrolla la actividad administrativa.<sup>126</sup>

El autor español Nieto García señala que el principal objetivo de este nuevo derecho consiste en: “[...] explicar la existencia de una potestad sancionadora [...] distinta de la penal, aunque muy próxima a ella, y además en dotar a su ejercicio de medios técnico-jurídicos suficientes, potenciando, al efecto las garantías del particular”.<sup>127</sup>

El Derecho Administrativo Sancionador Español fue creado, bautizado y desarrollado por la jurisprudencia de ese país, complementándose con los principios y la doctrina del Derecho Penal.<sup>128</sup>

---

<sup>124</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>125</sup> DE FUENTES BARDAJÍ, Joaquín. Op. Cit. Pág. 117.

<sup>126</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>127</sup> Cfr. NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. Cit. Pág. 177.

<sup>128</sup> Cfr. *Ídem*.

Tal y como su nombre lo indica, el Derecho Administrativo Sancionador es, en primer término, Derecho Administrativo<sup>129</sup> en el que lo de “sancionador” impone una mera modalidad, en virtud de la influencia que recibe del Derecho Penal.<sup>130</sup> Por tanto, al ser Derecho Administrativo<sup>131</sup>, se trata de una rama de derecho público que comprende a las normas que regulan la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa.

Para efecto de lo antes referido, debemos entender a la “función administrativa” en un sentido material, esto es, como aquella actividad que desarrolla el Estado para satisfacer el interés público de manera inmediata, mediante la ejecución de actos que determinen situaciones jurídicas individuales.

Por lo que hace a la influencia que el Derecho Administrativo Sancionador recibe del Derecho Penal, cabe señalar que si bien ésta no le es indispensable, le resulta benéfica por ser enriquecedora debido a su desarrollo y grado de evolución. Es el caso de los principios limitadores del *ius puniendi* que surgen con los axiomas de Luigi Ferrajoli, los cuales el Derecho Administrativo Sancionador toma en “préstamo” como mecanismos de protección que garanticen los derechos fundamentales del ciudadano en un mínimo suficiente para impedir un autoritarismo del Estado en su ejercicio.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> Gabino Fraga refiere que el derecho administrativo: “[...] se limita a normar el ejercicio de las atribuciones del Estado cuando dicho ejercicio reviste la forma de la función administrativa”. **FRAGA**, Gabino. Op. Cit. Pág. 93.

En esa misma tesitura se manifiesta Gordillo al definir al derecho administrativo como: “[...] la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente en contra de ésta [...]”, es decir, no sólo trata de la actividad administrativa en sí misma, sino también quién la ejerce, las formas reviste (actos administrativos, contratos, etc.), el procedimiento que utiliza, los medios de que se sirve, las atribuciones en que se fundamenta y los controles y límites que tiene. Cfr. **GORDILLO**, Agustín. Op. Cit. Págs. 141-142.

Por su parte, el jurista Serra Rojas refiere que, materialmente, el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que se propone la realización de actos subjetivos creadores de situaciones jurídicas concretas y particulares. Cfr. **SERRA ROJAS**, Andrés. Op. Cit. Pág. 132.

<sup>130</sup> Cfr. **NIETO GARCÍA**, Alejandro. Op. Cit. Pág. 177.

<sup>131</sup> Fraga refiere que el criterio de distinción entre el Derecho Público y el Privado se encuentra en la diversidad de elementos que concurren en las relaciones jurídicas, es así que cuando en éstas “[...] se interesa la organización misma del Estado y el cumplimiento de las atribuciones que se le han otorgado en razón de su prerrogativa de autoridad es natural que existan normas jurídicas especiales que son las que constituyen el derecho público”. **FRAGA**, Gabino. Op. Cit. Pág. 87.

<sup>132</sup> Cfr. **NIETO GARCÍA**, Alejandro. Op. Cit. Pág. 180.

En su evolución, el Derecho Administrativo Sancionador ha mutado de una función represora a una función preventiva, de la atención de resultados dañosos a la de riesgos y de la exigencia de culpa a la de mera inobservancia de mandatos y prohibiciones normativas.<sup>133</sup> Tales características serán explicadas en el siguiente apartado.

#### **1.4.1. Características del Derecho Administrativo Sancionador**

##### **1.4.1.1. De la represión a la prevención**

El Estado garantiza determinados bienes sociales y colectivos, a los que da rango jurídico, a fin de salvaguardarlos con medidas de prevención que se cristalizan en la conminación e imposición de castigos a los infractores, siendo éste el dato común a todo el *ius publicum puniendi*. Pero, a partir de aquí, las técnicas se diversifican; en el Derecho Penal la prevención se logra mediante la amenaza del castigo, la cual se actualiza cuando los sujetos realizan las conductas prohibidas, provocando con su conducta un daño o afectación a los bienes jurídicos protegidos, mientras que en el Derecho Administrativo Sancionador la prevención no se dirige directamente contra el resultado, sino contra la utilización de medios adecuados para la producción de tal resultado.<sup>134</sup>

Es por ello que, los mandatos y prohibiciones del Derecho Administrativo Sancionador más que buscar la conservación de bienes jurídicos existentes, tal y como lo hace el Derecho Penal, regula, predominantemente, las condiciones y mecanismos que puedan producir la alteración del interés general.<sup>135</sup>

En este sentido, la sanción administrativa también es disuasoria, pero lo que trata de evitar no es el resultado lesivo concreto para el bien jurídico protegido, sino la utilización de medios idóneos para producirlo. “No se trata, en definitiva,

---

<sup>133</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>134</sup> Alejandro Nieto ejemplifica esto de la siguiente forma: “[...] delito será el incendio de un inmueble; infracción administrativa, la edificación con materiales inflamables que puedan provocar fácilmente un incendio”. **NIETO GARCIA**, Alejandro. Op. Cit. Pág. 182.

<sup>135</sup> *Ídem*.

de evitar la lesión, sino más bien de prevenir la posibilidad de que se produzca”.<sup>136</sup>

#### 1.4.1.2. Del daño al riesgo

En la figura tradicional del ilícito aparece el daño como elemento central que se castiga, teniendo el castigo un efecto secundario: la disuasión mediante el dolor, a efecto de que el infractor no repita su acción. Sin embargo, la clave del sistema administrativo sancionador no se encuentra en el daño sino en el riesgo, no en la represión sino en la prevención.<sup>137</sup>

Los avances tecnológicos y las aglomeraciones humanas han producido lo que se ha denominado “sociedades de riesgo”; la situación ha llegado a un punto crítico, de tal forma que el Estado y, consecuentemente, el derecho deben entrar en acción no sólo para regular y determinar indemnizaciones por los daños, sino también para intervenir antes de que el daño se produzca. De lo que se trata ahora, fundamentalmente, es de prevenir los daños mediante la eliminación, o al menos la reducción, de los riesgos, a cuyo efecto se ha puesto en marcha una política pública preventivo-represiva, que se desarrolla en varias fases: la primera consiste en una regulación de las actividades de los particulares, que se complementa con inspecciones permanentes y culmina con la imposición de sanciones cuando se constata la infracción de lo regulado.<sup>138</sup>

Un ejemplo de lo anterior, lo encontramos en parte de las actividades desplegadas por el Banco de México, el cual como órgano del Estado mexicano, interviene a fin de prevenir daños al sistema financiero, a los sistemas de pagos y proteger los intereses del público mediante la eliminación o reducción del riesgo.

Para lograr lo anterior, el Instituto Central está facultado para: **i)** regular, en términos de su ley y otros ordenamientos jurídicos, parte de las operaciones que

---

<sup>136</sup> *Ídem.*

<sup>137</sup> Cfr. *Ibidem.* Pág. 183.

<sup>138</sup> Cfr. *Ídem.*

realizan los intermediarios financieros, las sociedades de información crediticia y los administradores de sistemas de pagos; **ii)** requerir información sobre dichas operaciones, incluso sobre datos que permitan estimar la situación financiera de tales sujetos; **iii)** solicitar a las comisiones supervisoras del sistema financiero, la realización de visitas de inspección con el objeto de revisar, verificar y evaluar la información que tales sujetos le hayan presentado, y **iv)** sancionar, en el ámbito de su competencia, a los intermediarios financieros, las sociedades de información crediticia y los administradores de sistemas de pagos por las infracciones en que incurran.

Es decir, Banco de México interviene antes de que el daño se produzca, ya que sus disposiciones, supervisión y las sanciones que impone van encaminadas a evitar situaciones potencialmente dañinas para el sistema financiero y, en términos generales, para el interés público.

La relación entre esta nueva política del Estado de reducir o eliminar el riesgo y el Derecho Administrativo Sancionador se encuentra en que este último es un elemento en la realización de tal política. Es así que, hemos llegado a un punto en el que el Estado ha asumido el papel de garante de un funcionamiento social inocuo, y el Derecho, en particular el Administrativo Sancionador, se ha convertido en un instrumento de prevención de riesgos. En este sentido, el jurista Nieto García señala: “Una sociedad de riesgo exige la presencia de un Estado gestor del riesgo y de un Derecho reductor del mismo”.<sup>139</sup>

Es así que, en esta materia, el riesgo puede jugar papeles distintos; en algunos casos como elemento que caracteriza al ilícito, en otros es el elemento que caracteriza la gravedad del ilícito y, finalmente, puede aparecer como elemento graduador de la sanción, es por ello que el significado de “riesgo” no puede analizarse en términos generales, ya que sus modalidades, abstracto y concreto, tienen una relevancia jurídica distinta, a saber:

---

<sup>139</sup> *Ídem.*

- a. El riesgo abstracto es el riesgo potencial producido por una acción u omisión, independientemente de que se concrete o no en el momento de la comisión. Que no se produzca riesgo concreto o real carece de relevancia, ya que el legislador lo que desvalora es la producción de riesgo potencial. Es por ello que, la infracción resulta ser la consecuencia exclusiva de la mera inobservancia de un precepto.
  
- b. El régimen de las infracciones de peligro concreto es totalmente diferente; aquí la infracción no consiste en una mera inobservancia; no basta la constatación mecánica de un incumplimiento de la norma, sino que se necesita de una valoración concreta de lo sucedido, es decir, será el órgano sancionador quien constate y valore la existencia del peligro concreto. Esta operación ha sido objeto de crítica pues se considera que las tipificaciones de peligro concreto atentan contra los principios de igualdad y seguridad jurídica, debido a la subjetividad que la rodea al ser una apreciación variable de la entidad del riesgo producido en función de sensibilidades diversas.<sup>140</sup>

En este sentido, lo que las disposiciones que emite el Banco de México desvaloran es el riesgo potencial producido por determinadas acciones u omisiones. De realizarse tales acciones u omisiones, Banco de México procede a imponer las sanciones correspondientes, se haya o no concretado tal riesgo, resultando ser sanciones por la mera inobservancia a sus disposiciones.

#### **1.4.1.3. De la defensa de los derechos individuales a la de los intereses públicos y generales**

Como ya se ha mencionado, el Derecho Administrativo Sancionador se encuentra influenciado por los principios del Derecho Penal que defienden los derechos y garantías del ciudadano; sin embargo, no debe olvidarse que la tarea primordial de la actividad administrativa del Estado, particularmente en su vertiente sancionadora, es el interés público y general, esto claro, sin perjuicio del respeto a la ley.

---

<sup>140</sup> Cfr. *Ídem*.

Es por ello que, el objetivo del Derecho Administrativo Sancionador no son los derechos y garantías de los particulares, sino la protección y defensa de los intereses públicos y generales, teniendo como límite la propia ley, es decir, el objetivo de esta disciplina es el castigo del autor de la infracción, respetando las garantías establecidas a su favor, las cuales son una limitación de la actividad administrativa represora que, en ningún caso, deben paralizarla o hacerla inoperante.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 183.



## 1.5. El Derecho Administrativo Sancionador en las resoluciones del Poder Judicial de la Federación

Al igual que el derecho español, el derecho mexicano ha iniciado el desarrollo del Derecho Administrativo Sancionador mediante resoluciones judiciales. Es el caso de las que a continuación se analizan:

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”<sup>142</sup>

Se trata de una tesis aislada dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivada de la sentencia que emitió el 25 de octubre del 2001 en el recurso de apelación interpuesto en contra de una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En esta tesis, la Sala Superior retomó la teoría del *ius puniendi* único del Estado y sus dos manifestaciones, tal como la plantean la jurisprudencia y doctrina española, haciendo énfasis en que tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo Sancionador tienen la finalidad de reprimir conductas ilícitas a fin de evitar la comisión de nuevas conductas infractoras y que, en virtud de esa coincidencia, es posible que se apliquen, con ciertos matices, al Derecho Administrativo Sancionador los principios del Derecho Penal.

Es así que, entre los puntos que esta tesis refiere en relación al tema que nos ocupa destacan los siguientes:

- La facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas corresponde al Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las

---

<sup>142</sup> Localización: No. Registro: 922,740 Tesis aislada Materia(s): Electoral Tercera Época Instancia: Sala Superior Fuente: Apéndice (actualización 2002) Tomo VIII, P.R. Electoral Tesis: 121 Página: 151 Genealogía: Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 379-380, Sala Superior, tesis S3EL 045/2002.

actividades necesarias para lograr el bienestar común, estableciendo las limitaciones correspondientes.

- El poder punitivo del Estado tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de ilícitos; esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.
- En virtud de los valores que el Estado protege, de la variedad de conductas que pueden considerarse ilícitas y de los entes que pueden llegar a cometerlas, el Estado ha establecido dos regímenes distintos, en los que pretende englobar la mayoría de dichas conductas y que son: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador.
- El Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal.
- La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir; es el caso que, el Derecho Penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado por ser fundamentales para su existencia; en tanto que, con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende a la tutela de intereses generados en el ámbito social y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función.
- El Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador coinciden en que tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social.

- Los principios contenidos y desarrollados por el Derecho Penal le son aplicables, *mutatis mutandis*<sup>143</sup>, al Derecho Administrativo Sancionador, ello en virtud de que ambas persiguen la misma finalidad, además de que el Derecho Penal al ser más antiguo y, por ende, encontrarse más desarrollado, casi absorbe al género, por lo que constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies.
- Lo anterior no significa que se deba aplicar al Derecho Administrativo Sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el Derecho Penal y adecuarlos para la imposición de sanciones administrativas, ya que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de la actividad administrativa.

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”<sup>144</sup>

Se trata de una tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia derivada de la acción de inconstitucionalidad 4/2006, de la que destacan las siguientes consideraciones:

- El Derecho Administrativo Sancionador tiene por objeto garantizar a la colectividad, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de *policía* para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo.

---

<sup>143</sup> “Cambiando lo que se deba cambiar”. **CISNEROS FARIÁS**, Germán. *Diccionario de frases y aforismos latinos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003. Pág. 76.

<sup>144</sup> Registro No. 174,488. Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIV, Agosto de 2006. Página: 1565. Tesis: P./J. 99/2006. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

- La sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, ya que ambas constituyen la reacción del Estado frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida.
- El Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador son dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.
- Dada la similitud entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador y la unidad de la potestad punitiva del Estado, en la interpretación constitucional de los principios del Derecho Administrativo Sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, sin que se realice una traslación automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sancionador sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.
- En tanto la jurisprudencia, apoyada en el Derecho Público estatal y las garantías del Derecho Penal, desarrolla los principios aplicables en el campo administrativo sancionador, resulta válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del Derecho Penal.

Como puede observarse, ambas tesis coinciden en que: el poder punitivo del Estado es único y tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo Sancionador son dos formas en que dicho poder se manifiesta o, dicho en otros términos, son las dos formas en que el Estado puede reaccionar ante la comisión de conductas consideradas como ilícitas; debido a lo anterior, el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador guardan cierta similitud que permite que los principios del derecho penal sean aplicables al derecho administrativo sancionador, en tanto no se opongan a sus características especiales.

No obstante que, ambas tesis retoman lo que la doctrina y la jurisprudencia española han desarrollado respecto al Derecho Administrativo Sancionador, la tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia hace referencia al *poder de policía* como parte del Derecho Administrativo Sancionador.

La sentencia que dio origen a tal tesis establece que la dinámica social hace necesario que se incremente la actuación estatal, en específico, la de la **administración pública** y, por ende, la del *poder de policía*, lo que con lleva a la creación de más sanciones administrativas.

Del contenido de tal sentencia, se desprende que al desarrollar el tema relativo a las sanciones administrativas y al Derecho Administrativo Sancionador, el Pleno:

- Consideró únicamente a las dependencias de la administración pública centralizada y a los organismos descentralizados como autoridades impositoras de sanciones administrativas, olvidando que también los organismos autónomos constitucionales, como lo son el Instituto Federal Electoral y el Banco de México, tiene facultades para imponer ese tipo de sanciones.
- Consideró que la existencia de las sanciones administrativas tienen su fundamento en el ejercicio del *poder de policía* del Estado. Tal como hemos referido en páginas anteriores, la doctrina española considera que esta tesis fue superada por el propio Derecho Administrativo Sancionador y la tesis en la que éste se apoya referente al *poder único del Estado* y sus dos manifestaciones.

## **1.6. Las sanciones que impone Banco de México y su relación con el Derecho Administrativo Sancionador**

El artículo 28, séptimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Banco Central, en los términos que establezcan las leyes, está facultado para regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros contando con las atribuciones necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

La Ley del Banco de México es una de las diversas leyes<sup>145</sup> que facultan al Instituto Central para expedir disposiciones de carácter general con el objeto, entre otros, de promover el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público. Asimismo, se encuentra facultado para sancionar el incumplimiento de esta ley y las disposiciones que emita en términos de ésta, con el objetivo de preservar las normas de orden público establecidas en las mismas.

Considerando lo anterior, podemos concluir que el Banco de México realiza una función administrativa, desde el punto de vista material, conforme a las definiciones que anteriormente se dieron de ésta, ya que a través de su actuación, el Instituto Central busca satisfacer el interés público, es decir, interviene, dentro del ámbito de su competencia, a fin de que el sistema financiero esté en aptitud de cubrir las necesidades de la sociedad mexicana.

En relación a la importancia de regular la actividad de los intermediarios financieros, el Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez señala: “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

---

<sup>145</sup> En el capítulo IV de este trabajo se hace el análisis de las todas las leyes que actualmente facultan al Banco de México para emitir disposiciones de carácter general y sancionar su incumplimiento.

necesario reglamentar para lograr su adecuación al interés público, preservar su funcionamiento y regular las condiciones de prestación de dichos servicios”.<sup>146</sup>

Las sanciones que Banco de México impone son administrativas en virtud de que éstas son actos administrativos a través de los cuales el Instituto Central manifiesta de manera unilateral su voluntad creando situaciones jurídicas individuales con el objeto de preservar el interés público en materia financiera.

Más aún, las sanciones que impone el Banco de México son de tipo administrativo ya que conforme al artículo 21 de nuestra Carta Magna, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial correspondiendo a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.

En este sentido, la atribución conferida al Instituto Central para emitir disposiciones y sancionar su incumplimiento, la realiza a través de la función administrativa, entendida ésta desde el punto de vista material.

Aunado a lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha establecido que la función de policía que se encuentra referida en el artículo 21 Constitucional abarca diversos aspectos, siendo uno de ellos el de vigilar que los particulares cumplan con lo dispuesto por las normas de orden público (sentido lato), con la finalidad de asegurar el orden social. Al respecto, cabe precisar que las disposiciones cuyo incumplimiento corresponde sancionar al Instituto Central son disposiciones de orden público.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye señalando que nuestra Ley Fundamental alude a la *policía* no sólo en sentido estricto toda vez que al hacer referencia al reglamento de *policía* lo hace en un sentido lato, comprendiendo, por tanto, a todas aquéllas disposiciones legales que otorgan facultades a las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares y

---

<sup>146</sup> **DE LA FUENTE RODRÍGUEZ**, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tomo I. 5ª ed. Edit. Porrúa. México, 2007. Pág. 5.

cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, previniendo así la alteración de dicho orden.<sup>147</sup>

Ahora bien, las características de las normas que regulan la potestad punitiva del Banco de México son las mismas que la doctrina española ha atribuido a las normas que comprenden al incipiente Derecho Administrativo Sancionador, toda vez que los mandatos y prohibiciones de las disposiciones que emite el Banco Central tiene una función, más que represiva, preventiva ya que no buscan evitar el daño en sí, sino evitar aquellas situaciones, condiciones o mecanismos que puedan producir daños o la afectación del interés general, por tanto las sanciones impuestas por el incumplimiento a tales disposiciones no buscan restituir por el daño causado sino inhibir que las entidades se vuelvan a colocar en situaciones que lleguen a producir un daño al sistema financiero.

Es el caso de las disposiciones del Instituto Central que establecen límites a las operaciones que impliquen riesgos cambiarios, ya que con tales límites se buscan prevenir la realización de operaciones que en un momento dado y con motivo de las fluctuaciones del tipo de cambio les impida hacer frente a sus obligaciones, provocando eventualmente un colapso en el sistema financiero. Es por lo anterior que, las disposiciones referentes a la potestad punitiva del Banco de México forman parte del Derecho Administrativo Sancionador.

---

<sup>147</sup> Cfr. Tesis titulada **“POLICIA, REGLAMENTOS DE. ARTICULO 16, ULTIMO PARRAFO DE LA CONSTITUCION FEDERAL”** Registro No. 232,434. Localización: Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 163-168 Primera Parte. Página: 115. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa.



## **CAPÍTULO 2**

### **PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

En la parte final del capítulo anterior, fueron analizadas dos tesis que el Poder Judicial de la Federación emitió respecto al Derecho Administrativo Sancionador, en las que se establece que tanto éste como el Derecho Penal son manifestaciones del poder punitivo único del Estado, lo cual hace posible que los principios de este último sean aplicables al Derecho Administrativo Sancionador, sin que ello signifique que todos los principios del Derecho Penal le sean aplicables y que aún aquellos que puedan serlo, no deben ser aplicados de manera automática, ya que dicha aplicación debe hacerse sólo en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Considerando lo anterior, en este capítulo se desarrollan los principios que han sido reconocidos por la doctrina internacional como integrantes del Derecho Administrativo Sancionador. Además de explicar tales principios a la luz de la doctrina, se acude a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación.

Dedicar un capítulo al estudio de estos principios obedece a que estos son aplicables a las sanciones administrativas que impone el Banco de México en virtud de que, tal y como se explicó anteriormente, las disposiciones que regulan su potestad sancionadora forman parte del incipiente Derecho Administrativo Sancionador.

## 2.1. Análisis de la aplicabilidad de los principios del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador

La aplicación de los principios del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador encuentra su antecedente más importante en España, en virtud del contenido del artículo 25-1<sup>1</sup> de la Constitución Española de 1978 y de determinaciones judiciales emitidas en el sentido de que los administrados no debían recibir peor trato que los delincuentes; ambas cuestiones llevaron a la conclusión de que las garantías del proceso penal debían observarse también en el procedimiento administrativo sancionador.<sup>2</sup>

Reafirmando lo anterior, el Tribunal Supremo Español, en su sentencia del 25 de septiembre de 1990, recuerda que, antes de la existencia del referido artículo 25-1 Constitucional, mediante jurisprudencia, había elaborado la teoría del *ilícito* como un *supraconcepto* que comprendía tanto al ilícito penal como al administrativo. A partir de tal teoría y de que el Derecho Penal es una rama del derecho más avanzada y de superioridad teórica por contar con un desarrollo doctrinal y legal anterior a la formación de la doctrina relativa a la potestad administrativa sancionadora, se aplicaron naciente Derecho Administrativo Sancionador los principios esenciales de aquél.

No obstante lo anterior, la doctrina española ha señalado que el Derecho Administrativo Sancionador no debe ser construido con los materiales y la técnica del Derecho Penal, sino desde el propio Derecho Administrativo, del que forma parte, del Derecho Constitucional y del Derecho Público.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> El artículo 25.1 de la Constitución Española del 27 de diciembre de 1978, establecía: “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracciones administrativas, según la legislación vigente en aquel momento [...]”.

<sup>2</sup> Cfr. Sentencias del Tribunal Constitucional Español del 3 de octubre de 1983, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del 21 de febrero de 1984 y del Tribunal Supremo Español del 14 de noviembre de 1985, citadas por **NIETO GARCIA**, Alejandro. Op. Cit. Pág. 183.

<sup>3</sup> Una forma de entender lo que es el Derecho Público es diferenciarlo del Privado, para ello se han desarrollado dos teorías: la del interés y la de los sujetos; de acuerdo a la primera, la nota distintiva entre ambos es que en el Público hay normas jurídicas que han sido dictadas en interés de la cosa pública, mientras que las normas del Derecho Privado regulan simples intereses privados. La teoría de los sujetos parte de la base de que el Estado y los entes jurídicos menores deben perseguir el interés público, por lo que será lógico descubrir tal interés

Al respecto, el jurista Nieto García refiere que la aplicación de los principios del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador debe ser a manera de simple guía en la elaboración del contenido de sus propios principios, ya que la traspolación automática es imposible y las matizaciones son tan difíciles como inseguras.

Lo anterior fue retomado por el poder judicial mexicano, al señalar: “[...] en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos [...] no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador– apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, **sin embargo, en tanto esto sucede**, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal”.<sup>4</sup>

Asimismo, Nieto García señala que, en la elaboración de los principios del Derecho Administrativo Sancionador debe seguirse una construcción teórica en la que, en un primer nivel, se encuentren los principios constitucionales inspiradores de toda actividad represiva del Estado; luego, estos se bifurquen y concreten en los dos sectores: el penal, por un lado, y el administrativo, por otro. Pero las precisiones no acaban aquí, sino que hay que ir puntualizando con mucho mayor cuidado conforme se entra en subsectores como lo es, en lo que

---

en las relaciones jurídicas en que intervengan, en consecuencia las normas que las regulen serán de Derecho Público. En cambio, serán de Derecho Privado las que regulen las relaciones entre particulares. Cfr. **DÍEZ**, Manuel María. Op. Cit. Pág. 47.

<sup>4</sup> Tesis titulada “**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO**”. Registro No. 174,488 Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Agosto de 2006. Página: 1565 Tesis: P./J. 99/2006 Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

atañe al administrativo, el de las relaciones generales y especiales de sujeción, el disciplinario, el económico, etcétera.

Esta construcción la propone así ya que para él, los principios y criterios se informan de arriba a abajo sin restricción alguna; puntualizando que, en este caso, no debe hacerse en sentido horizontal puesto que nos encontramos con realidades a fines pero no idénticas.<sup>5</sup>

En relación con la matización de los principios del Derecho Penal para su aplicación en el Derecho Administrativo Sancionador, éste autor refiere que ésta debe realizarse en la fase de concreción del nivel constitucional al administrativo sancionador. Concluyendo que, la aplicación que actualmente se viene realizando de principios y criterios de Derecho Penal es incorrecta aunque debe aceptarse de manera transitoria mientras se elaboran principios generales punitivos.<sup>6</sup>

Al respecto, el autor español Luis Martín Rebollo manifiesta que, ya que no puede considerarse que los principios generales del derecho público represivo sean íntegramente los del Derecho Penal, habrá que deducirlos de los aspectos comunes del Derecho Penal y del Derecho Administrativo Sancionador, aunque eventualmente adquieran matices diferentes al aplicarse a uno o a otro; pudiendo suceder que existan principios propios del Derecho Penal y otros exclusivos del Derecho Administrativo Sancionador.<sup>7</sup>

Considerando lo anterior, a lo largo de este capítulo se desarrollan los principios constitucionales que deben ser aplicados a las sanciones administrativas que impone el Banco de México con los matices correspondientes.

---

<sup>5</sup> Cfr. **NIETO GARCÍA**, Alejandro. Op. Cit. Pág. 191.

<sup>6</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>7</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 192.

## 2.2. Principio de legalidad

El *principio de legalidad* tiene antecedentes en la Constitución de Maryland (1776) y la Declaración de los Derechos Humanos y del Ciudadano (1791), pero adquirió verdadera importancia a mediados del siglo XVIII, con la doctrina desarrollada por Montesquieu y Rosseau en contra de la arbitrariedad de los sistemas imperantes en aquella época.<sup>8</sup>

A partir de entonces, empieza a difundirse la tesis de que sólo la ley emanada del Parlamento, como órgano de expresión de la voluntad popular, tenía la capacidad de determinar los delitos y fijar las penas correspondientes.<sup>9</sup>

El *principio de legalidad*, así entendido, es un límite al *ius puniendi* del Estado que ha sido considerado aplicable tanto a la creación de la norma, como a su aplicación y ejecución. Su función es esencialmente garantista, frente a la arbitrariedad estatal.<sup>10</sup>

El *principio de legalidad* en materia sancionadora suele formularse bajo la fórmula latina *nullum crimen sine lege nulla poena sine lege*<sup>11</sup>, cuyo origen se atribuye a Feuerbach.<sup>12</sup>

Su importancia radica en que una conducta, por muy reprobable que sea en el orden social, no adquiere significado infractor hasta quedar establecida en una norma jurídica que la determine como una conducta sancionable. Por ende, constituye una potestad exclusiva del legislador establecer los bienes jurídicos protegidos por la norma, los comportamientos reprobables, el tipo y la cuantía de las sanciones que corresponde a tales comportamientos y la proporción entre la gravedad de las conductas reprobables y las penas atribuibles a éstas en caso de que se realicen.

---

<sup>8</sup> Cfr. **OSSA ARBELÁEZ**, Jaime. *Derecho Administrativo Sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*. Editorial Legis, Colombia, 2000. Pág. 239.

<sup>9</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>10</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>11</sup> “No hay crimen sin ley; no hay pena sin ley”. **CISNEROS FARÍAS**, Germán. Op. Cit. Pág. 83.

<sup>12</sup> Cfr. **BUSTOS RAMÍREZ**, Juan. Op. Cit. Pág. 64.

En el Derecho Mexicano éste principio se encuentra consagrado en el artículo 14 Constitucional<sup>13</sup> como un garantía individual<sup>14</sup> y, junto con las garantías de *irretroactividad de la ley, audiencia, exacta aplicación de la ley y prohibición de aplicación de la ley por analogía y por mayoría de razón* en los procesos penales, forma parte de las denominadas “garantías de seguridad jurídica”.<sup>15</sup>

En términos generales, el *principio de legalidad* en materia sancionadora se refiere a la reserva absoluta de ley para la definición de conductas ilícitas y de las correspondientes sanciones, la proscripción de la analogía y de la interpretación extensiva, la irretroactividad de las normas penales desfavorables y la determinación, certeza o taxatividad de las normas sancionadoras.

Con base en lo anterior la doctrina deduce como subprincipios del principio que nos ocupa: *la reserva de ley, la taxatividad y certeza y la exigencia de ley previa*.

Al respecto, el Tribunal Constitucional Español ha señalado que: “ Dicho principio [el de legalidad] comprende una doble garantía: la primera de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio

---

<sup>13</sup> En el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos consagrado el *principio de legalidad* en materia sancionadora, en los siguientes términos: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna **que no esté decretada por una ley** exactamente aplicable al delito de que se trata”. [Énfasis añadido].

<sup>14</sup> Nuestro máximo Tribunal refiere que las garantías individuales son: “[...] derechos públicos subjetivos consignados a favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo”. **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Las garantías individuales***. Colección Garantías Individuales. México, 2005. Pág. 49.

Al efecto se precisa que: “[...] cuando el gobernado demanda del Estado y sus autoridades respeto a los derechos del hombre garantizados por la Constitución, ejerce un derecho subjetivo público; subjetivo porque se trata de una facultad derivada de la norma y público por que se intenta contra sujetos pasivos públicos: el Estado y sus autoridades”. Concluyéndose que: “[...] Como las garantías individuales son limitaciones al poder público, su violación no puede [...] reclamarse en contra de particulares [...]”. *Ibidem*. Pág. 56.

<sup>15</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación define a las *garantías de seguridad jurídica* como: “Los derechos públicos subjetivos a favor de los gobernados, que pueden oponerse a los órganos estatales para exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la emisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que éstos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones”. **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *La garantía de seguridad jurídica***. Colección Garantías Individuales, número 2. México, 2005. Pág. 13.

de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal.”<sup>16</sup>

### **2.2.1. Lex Previa (la ley debe ser anterior al hecho sancionado)**

Con *lex previa* se pretende lograr una seguridad jurídica<sup>17</sup> que se considera imprescindible para el ciudadano, ya que le permite “saber a qué atenerse” en la confianza de que no se le castigará por una conducta que de antemano no estuviere calificada como reprochable; con esto se priva a las autoridades de imponer sanciones concretas al margen de la ley. Sancionar es entonces, simplemente, aplicar la ley.<sup>18</sup>

Con relación a la *lex previa* en el Derecho Administrativo Sancionador, Nieto señala que su exigencia ha coronado un proceso de juridificación que supera a las antiguas medidas de *policía* que fueron su origen, y que estaban más preocupadas por la eficacia de la represión pública que por las garantías del sancionado.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Sentencia 61/1990 del Tribunal Constitucional Español del 29 de marzo de 1990, citada por **NIETO GARCIA**, Alejandro. Op. Cit. Pág. 217.

<sup>17</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación define *la seguridad jurídica* como: “[...] la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, sus papeles, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad; si ésta debe afectarlos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias”. **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La garantía de seguridad jurídica**. Colección Garantías Individuales, número 2. México, 2005. Pág. 11.

<sup>18</sup> Cfr. **NIETO GARCÍA**, Alejandro. Op. Cit. Pág. 202.

<sup>19</sup> Cfr. *Ídem*.

### **2.2.2. Lex Certa (la ley debe describir el ilícito de manera precisa)**

Con el transcurso del tiempo, la exigencia de *lex previa* empezó a quedarse corta y a ella se acumularon nuevas exigencias, es el caso del mandato de *lex certa*.<sup>20</sup>

La precisión normativa fue un paso más en el recorte de facultades a que se estaba sometiendo a las autoridades sancionadoras; porque si con la ley previa se les impide crear infracciones y sanciones de manera arbitraria, con la ley cierta se trata de evitar que puedan operar con excesivo margen personal en la aplicación de la norma, ya que cuanto más precisa es la ley, su aplicador dispone de menos margen en su labor.<sup>21</sup>

De esta forma, se llega al principio de *tipicidad*: una fórmula técnica que acumula las condiciones de previsión y certeza de la norma, al referirse a la exigencia de que las infracciones y las sanciones no sólo tienen que estar previstas con anterioridad al momento de producirse la conducta enjuiciable, sino que también han de estar previstas con un grado de precisión tal, que priven a su aplicador de cualquier veleidad creativa, analógica o simplemente de alguna desviación de la letra de la ley<sup>22</sup>. No obstante la relación entre el principio de legalidad y tipicidad, el estudio de este último se hará más adelante.

### **2.2.3. Reserva de ley**

A las exigencias de *lex previa* y *lex certa* se añadió una más: que la norma previa y cierta tenga el rango de ley, representando esto una garantía adicional para el ciudadano, ya que es él quien, a través de una norma emitida por el órgano legislativo que lo representa, consiente en verse amenazado y, en su caso, sancionado.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>21</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>22</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>23</sup> Cfr. *Ídem*.



Es así que, con el subprincipio de *reserva de ley* se exige que tanto la conducta considerada ilícita como su sanción, estén establecidas en ley, con lo cual se excluye a la costumbre, a los principios generales del derecho y a la jurisprudencia como medios para establecerlas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado, recientemente, que el principio de *reserva de ley* se presenta cuando: “[...] una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias[...]”.<sup>24</sup>

El fin de la *reserva de ley* es asegurar que la regulación se haga mediante el procedimiento legislativo que se encuentra previsto en toda Constitución de un Estado democrático, es decir, a través de una discusión pública con la participación de la oposición y de conocimiento accesible a los ciudadanos, con lo que gana legitimidad.

Al respecto, Nieto García reproduce la explicación que sobre el tema ha desarrollado Luis Alberto Arroyo Zapatero: “La prohibición constitucional de que el legislador delegue en instancias ajenas e inferiores la función incriminadora radica en que la reserva [...] no es tan sólo garantía de la mayoría (parlamentaria y ciudadana) frente al Estado, sino también garantía de respeto a las minorías. La elaboración parlamentaria de todos los elementos de la ley penal es el único procedimiento que permite institucionalmente la participación de las minorías en el control y elaboración de la ley. En consecuencia, debe

---

<sup>24</sup> Tesis Jurisprudencial 30/2007, denominada “**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**”. Registro No. 172,521. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV, Mayo de 2007. Página: 1515. Tesis: P./J. 30/2007. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional.

excluirse las fuentes normativas que no permitan una participación de esta clase”.<sup>25</sup>

No obstante lo anterior, el realismo y la experiencia obligan a reconocer que, pese a cuantas cautelas quieran imponerse, es inevitable que el Poder Legislativo acuda a la colaboración reglamentaria que en algunas materias, como la económica, resulta imprescindible. En virtud de lo anterior, encontramos las primeras diferencias entre la aplicación del principio de legalidad en el Derecho Penal y en el Derecho Administrativo Sancionador.<sup>26</sup>

Esto es así ya que, las infracciones administrativas, a diferencia de las penales, no son una selección autónoma de desvalores sino que derivan necesariamente de unos valores previos: los perseguidos por la acción administrativa. Las infracciones se deducen de la gestión, y aumentan o se reducen en función de esta actividad administrativa, sin que el legislador pueda optar por dejar algo fuera de la represión, salvo que quiera provocar la inoperancia administrativa, que es lo que sucede cuando no se prevén las correspondientes sanciones. Además, las infracciones administrativas crecen indefinidamente como consecuencia inevitable de la ampliación de la gestión administrativa de la que derivan.<sup>27</sup>

Estas circunstancias hacen difícil el catalogado de conductas por la ley y, más difícil todavía, su tipificación. Una ley auténticamente tipificadora sería interminable y, además, habría de ser alterada sin cesar. Por ello, no hay más remedio que utilizar los reglamentos, ya que resultan más capaces de adaptarse rápidamente al cambio.<sup>28</sup>

La primera y más simple solución a esto fue la francesa, que consistió en tipificar como infracción cualquier incumplimiento de los reglamentos. De esta manera y con una forma brevísima se incluye en la tipificación todos los

---

<sup>25</sup> NIETO GARCIA, Alejandro. Op. Cit. Pág. 259.

<sup>26</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>27</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 203.

<sup>28</sup> Cfr. *Ídem*.

reglamentos administrativos, cumpliéndose las exigencias del Estado del Derecho: existe una normativa previa (o, mejor dicho, dos: la que describe las obligaciones y la que establece que su incumplimiento es infracción) y, además, es muy precisa puesto que aparece con el detalle propio en el reglamento e incluso se da también, al menos parcialmente, el requisito de la *reserva legal*, puesto que la norma que declara que es infracción el incumplimiento de los reglamentos, es una ley.<sup>29</sup>

Otra solución ha sido, en lugar de tipificar un solo ilícito, tipificar tantos como obligaciones establezcan los reglamentos. Es decir, con esta segunda fórmula, no se sanciona el incumplimiento formal del reglamento sino la infracción de la obligación material. Con lo anterior, el reglamento se considera integrado, por remisión, en el tipo.<sup>30</sup>

Al respecto, autores españoles, como Nieto García, han manifestado que para el Derecho Administrativo Sancionador no es viable la tipificación única, ya que no interesa tanto sancionar la desobediencia a un reglamento como la violación de cada una de las obligaciones que en él se establecen.<sup>31</sup>

Considerando lo anterior, Nieto García afirma que el Derecho Administrativo Sancionador ha sustituido el principio de legalidad por el principio de antijuridicidad, es decir, por la previsión de los ilícitos y sus sanciones en una norma de cualquier rango y no necesariamente en una ley formal. Señala que este “retroceso” no ha sido una concesión ideológica al pasado, sino pura y simplemente una imposición de la realidad, dado que es físicamente imposible realizar una tipificación exhaustiva por medio de las leyes.<sup>32</sup>

Conforme a lo expuesto, encontramos dos posibilidades: **a)** la existencia de un solo ilícito: la desobediencia de la ley o el reglamento; o **b)** la existencia de múltiples ilícitos: la violación de las obligaciones establecidas en una norma

---

<sup>29</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>30</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>31</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>32</sup> Cfr. *Ibídem*. Pág. 205.

cuyo contenido se integra por remisión. Esto último, nos obliga a estudiar la remisión reglamentaria.<sup>33</sup>

### 2.2.3.1. Remisión Reglamentaria

Tomando en cuenta lo expuesto en el apartado anterior, la doctrina española manifiesta que, en el Derecho Administrativo Sancionador, la *reserva de ley* adquiere una nueva dimensión ya que no es tanto el deber del legislador el tipificar las conductas infractoras y las sanciones como el tener la posibilidad de hacerlo y decidir si va a realizarlo directamente o va a encomendar la realización de esta tarea.

Es así que, la reserva de ley en el Derecho Administrativo Sancionador implica una prohibición al reglamento de entrar por su propia iniciativa; ya que es necesario que sea una ley la que así lo determine. No permitir lo anterior significaría, por un lado, recortar al legislativo su propia libertad de decisión y, por otro, implantar un sistema absolutamente irreal.<sup>34</sup>

Mantener en un rigor absoluto el principio de *reserva de ley* en el Derecho Administrativo Sancionador terminaría beneficiando a los infractores, puesto que la ley no puede modificarse tan rápido como una norma reglamentaria.<sup>35</sup>

En virtud de lo anterior, podemos decir que la *reserva de ley*, en el Derecho Administrativo Sancionador, no excluye la intervención de las normas reglamentarias.

Respecto al alcance y contenido de la *reserva de ley* en el Derecho Administrativo Sancionador, el Supremo Tribunal Constitucional Español, en la sentencia STC 16/2004, del 23 de septiembre de 2004, expone:

---

<sup>33</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>34</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 260.

<sup>35</sup> Cfr. *Ídem*.

“El principio de reserva de ley constituye una garantía de carácter formal, que se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones [...] En todo caso [...] determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora [...] en una norma legal. La reserva de ley no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes. El núcleo central de la materia sancionadora reservada constitucionalmente al legislador es, como regla general, el relativo a la predeterminación de las infracciones, de las sanciones y de la correspondencia entre ambas [...] no es lícito tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra de rango de ley”.<sup>36</sup>

Por lo que hace al derecho mexicano, en la ejecutoria de la sentencia que dio origen a la tesis jurisprudencial denominada “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”, la Suprema Corte de Justicia aceptó la remisión reglamentaria en el Derecho Administrativo Sancionador al señalar: “[...] para conocer la infracción, los destinatarios de la norma tendrían que darse a la tarea de realizar una interpretación jurídica, siendo que la ley debe procurar, por sí misma **o a través de una remisión lógica**, la descripción de la conducta señalada como ilícita, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, de manera clara, precisa y exacta”.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Sentencia citada por NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. Cit. Pág. 261.

<sup>37</sup> Ejecutoria de la sentencia dictada el 25 de mayo de 2006 en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, consultada en la página electrónica: <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaEj.asp?nEjecutoria=19649&Tpo=2>

Asimismo, mediante tesis aislada, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, estableció: “[...] en materia administrativa [...] sólo en casos excepcionales puede aplicarse el de reserva de ley, en virtud de que en el ámbito administrativo no puede considerarse que las conductas o tipos que constituyen la infracción y la sanción aplicable, deban en todos los casos estar definidas en la ley, pues de estimarlo así implicaría desconocer la naturaleza de la facultad reglamentaria que campea en esa rama del derecho, a través de la cual [...] puede precisar, perfeccionar o complementar diversos aspectos de una ley [...] lo que pone de manifiesto que **en la esfera administrativa las infracciones y sanciones procedentes pueden regularse válidamente en los reglamentos** [...] habida cuenta que por la gran extensión de esa materia, difícilmente el legislador podría prever todas las eventualidades que requieren ser sancionadas”.<sup>38</sup>

Es preciso señalar que, la remisión reglamentaria está limitada por el principio de *jerarquía normativa*, según el cual: “[...] el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar”.<sup>39</sup>

De lo anterior puede concluirse que, la reserva de la ley puede funcionar de dos formas: **a)** la ley regula por sí misma toda la materia reservada, lo cual sería lo más deseable, pero apenas posible por la dificultad y rigidez que supone la regulación exclusiva en la ley, y **b)** la ley, que es siempre inexcusable, no regula

---

<sup>38</sup> Cfr. Tesis titulada **“INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. PUEDEN ESTAR REGULADAS EN REGLAMENTOS, SIN VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD”**. Registro No. 171,438. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVI, Septiembre de 2007. Página: 2542. Tesis: I.15o.A.83 A. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

<sup>39</sup> Tesis Jurisprudencial 30/2007, titulada **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”**. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007. Página: 1515. Tesis: P./J. 30/2007. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional.

exhaustivamente la materia sino que se limita a lo esencial y, para el resto, remite a una norma reglamentaria. En este caso, tenemos que la reserva legal se desarrolla en dos fases: primero por la ley, con un desarrollo parcial y una remisión; y luego, por la disposición reglamentaria remitida, que completa el régimen parcial de la ley y desarrolla su contenido de acuerdo con sus instrucciones expresas.

El Fundamento Jurídico 2º de la STS 6/1994, del 17 de enero de 1994, resume la postura del Tribunal Supremo Español en los siguientes términos: “[...] la reserva de la ley en el ámbito administrativo sancionador no puede ser tan estricto como en caso de los tipos y sanciones penales [...] Ello significa que la reserva de la ley no excluye en este ámbito ‘la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley’ [...] Por consiguiente, la colaboración reglamentaria a la normatividad sancionadora sólo resulta constitucionalmente lícita cuando en la ley que le ha de servir de cobertura queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer [...]”<sup>40</sup>

En los mismos términos, el Dictamen del Consejo de Estado Español, del 1º de julio de 1982, señaló: “[...] no significa que el principio de la legalidad sancionadora opere aquí con tal rigidez que imponga que una ley formal agote absolutamente la descripción de la infracción y/o sanción, sin dejar espacio alguno a un desarrollo reglamentario [...] de tal que es admisible que una ley que describa el desarrollo inequívoco de las infracciones y las sanciones sea precisada ulteriormente por un reglamento cuyo sentido bien puede ser, incluso el de reducir márgenes de discrecionalidad o el de concretar en aras de una mayor seguridad jurídica, algunos conceptos jurídicos indeterminados.”<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Sentencia citada por **NIETO GARCÍA**, Alejandro. Op. Cit. Pág. 262.

<sup>41</sup> *Ibidem*. Pág. 263.

Es así que, dentro del Derecho Administrativo Sancionador se acepta el mecanismo de la remisión reglamentaria o normativa, en el que la ley remitente, para cumplir con las exigencias que supone el principio de reserva de ley, tiene que cumplir determinados requisitos; por un lado, ha de establecer criterios mínimos vinculantes para el reglamento posterior y, además, ha de habilitar la presencia del reglamento, dado que sin esa habilitación previa no cabe una regulación reglamentaria.<sup>42</sup>

En ese tenor, una ley sancionadora escrupulosa habría de utilizar la siguiente fórmula: “[...] primero, explicaría su propia incumplitud justificando la llamada a la colaboración reglamentaria; luego, habilitaría de forma expresa un futuro reglamento [...] y, establecería las pautas o criterios a los que habría de sujetarse la posterior reglamentación, remitiéndose con estas condiciones su contenido [...]”.<sup>43</sup>

Por tanto, en la remisión reglamentaria o normativa, la norma remitente renuncia deliberadamente a agotar toda la regulación y, consciente de ello, llama a otra norma para que la complete, formando entre las dos, entre la remitente y la remitida, un solo bloque normativo. No obstante que, la remisión supone que la ley puede renunciar a regular parte de la materia, ello no significa que pueda renunciar a regular en absoluto; es decir, algo tiene que regular, lo mínimo o esencial, y sólo puede encomendar al reglamento la regulación de lo complementario (recordemos que “complementar” presupone la existencia de algo previo).<sup>44</sup>

Es así que, en materia sancionadora no se permiten las leyes en blanco absoluto o leyes a ciegas ya que el legislador no puede abdicar de toda regulación directa y el hacerlo resulta contrario al principio de legalidad y, por ende, a la reserva de ley, ya que no basta la habilitación por una norma de rango legal vacía de todo contenido material.

---

<sup>42</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 273.

<sup>43</sup> *Ibidem*. Pág. 274.

<sup>44</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 276.



Por lo anteriormente expuesto, podemos concluir que en el Derecho Administrativo Sancionador se permite la colaboración reglamentaria, siempre y cuando cumpla los requisitos derivados de la reserva legal que son: la habilitación previa que abre paso a la intervención reglamentaria en general y, además, la remisión que incluye el establecimiento de unas condiciones o directrices esenciales que sirvan de pauta a la norma reglamentaria.<sup>45</sup>

Recientemente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en relación a los límites de la facultad reglamentaria, en los siguientes términos:

- La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.
- El ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, ya que es precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.
- El reglamento sólo podrá referirse a las otras preguntas qué, quién, dónde y cuándo, cuando éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Cfr. *Ibíd.* Pág. 286.

<sup>46</sup> Cfr. Tesis Jurisprudencial 30/2007 titulada “**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**” Registro No. 172,521. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial

En las leyes financieras mexicanas es común el empleo de la remisión reglamentaria.

Es el caso de aquellas leyes que facultan al Banco de México para emitir disposiciones que regulen aspectos determinados de las disposiciones contenidas en la propia ley. Al efecto, cada una de estas leyes: **a)** establecen los aspectos que el Instituto Central debe regular mediante disposiciones de carácter general, y **b)** precisan las sanciones que el Instituto Central puede imponer por el incumplimiento a la propia ley y a las disposiciones que dimanen de ésta.

En el capítulo IV se profundizará respecto a tales leyes y las disposiciones generales que con fundamento en aquellas ha emitido el Banco Central.

### 2.3. Principio de tipicidad

El *principio de legalidad* se desenvuelve en dos vertientes: una formal, que suele denominarse exigencia de reserva legal y otra material conocida como *principio de tipicidad legal*, afirmándose que la reserva de ley (la cual forma parte del principio de legalidad) y el principio de tipicidad son cuestiones inseparables, siendo la diferencia entre ambas tan sutil que en ocasiones resulta difícil distinguirlas.<sup>47</sup>

Al respecto, el Tribunal Supremo Español ha señalado que los conceptos de legalidad y de tipicidad no se identifican, sino que el segundo tiene un propio contenido, como modo especial de realización del primero. Es así que, la legalidad se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, pero para la tipicidad se requiere algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considere punible, siendo en definitiva éste, el medio para garantizar la seguridad jurídica del gobernado y hacer realidad, junto con la exigencia de una *lex previa*, la de una *lex certa*.<sup>48</sup>

En un primer plano, el *principio de tipicidad* consiste en que ley debe declarar cuáles son las conductas que se consideran infracciones, y luego ha de atribuir a cada una la sanción correspondiente; se trata, por tanto, de un doble mandato (de tipicidad de infracciones y de tipicidad de sanciones) aunque con frecuencia se reserva la expresión “tipicidad” para las infracciones, toda vez que la norma no tipifica las sanciones propiamente sino que se limita a determinarlas como consecuencia de la conducta considerada como infracción.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que: “El principio de tipicidad [...] junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones [...]”. Tesis Jurisprudencial “**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS**” Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIV, Agosto de 2006. Tesis: P. /J. 100/2006. Página: 1667. Materia: Constitucional, Administrativa. Jurisprudencia.

<sup>48</sup> Cfr. **NIETO GARCÍA**. Alejandro. Op. Cit. Pág. 218.

<sup>49</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 303.

No obstante que, *el principio de tipicidad* exige que los textos en que se establecen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión o, al menos, con la mayor precisión posible las conductas infractoras así como las sanciones que les correspondan; la descripción rigurosa y perfecta de la infracción es prácticamente imposible. El detallismo del tipo tiene su límite. La exigencia rigurosa de esto sólo conduciría a la parálisis normativa o nulidad de buena parte de las disposiciones sancionadoras existentes o por dictar. Es por ello que, al hablar de tipicidad se haga referencia a la exigencia de “la mayor precisión posible”.<sup>50</sup>

El *principio de tipicidad* exige, en todo caso, la presencia de una *lex certa*, que permita conocer con suficiente grado de certeza las conductas infractoras y que permita al gobernado saber “a qué atenerse” en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción y, por ello, debe declararse la nulidad de la norma cuando ésta: **i)** no permita conocer con suficiente grado de certeza el tipo y grado de sanción susceptible de ser impuesta; **ii)** no cumpla con la exigencia de una verdadera predeterminación de conductas consideradas infractoras, o **iii)** no se realice una conexión entre las conductas consideradas punibles y las sanciones que se enumeran; lo anterior ya que de no cumplirse éstas exigencias se permitiría que el órgano sancionador actué con un excesivo arbitrio.<sup>51</sup>

Por tanto, la suficiencia de la tipicidad es, en definitiva, una exigencia de la seguridad jurídica y se concreta, si no en la certeza absoluta, al menos en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta, ya que deberá ser a través de la norma que el ciudadano conozca qué conducta constituye una infracción y, además, cuál es la respuesta punitiva que a tal infracción depara el ordenamiento. O dicho en otras palabras: la tipicidad es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 305.

<sup>51</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>52</sup> Cfr. *Ídem*.

El Tribunal Constitucional Español, en su sentencia STC 61/1990 del 29 de marzo de 1990, se manifestó, en cuanto al alcance y contenido del principio que nos ocupa, de la siguiente forma: “[...] la tipificación de las infracciones, la graduación o escala de las sanciones y la correlación de unas y otras [deben] permitir predecir con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción susceptibles de ser impuesto [...]”.<sup>53</sup>

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el *principio de tipicidad* en el Derecho Administrativo Sancionador se cumple cuando: “[...] consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones”<sup>54</sup>

Es así que, queda fuera de discusión la exigencia de tipicidad, en sentido amplio, o sea, la predeterminación normativa, lo relativamente polémico es la tipicidad legal, particularmente en el Derecho Administrativo Sancionador, ya que como antes se refirió, los principios que le sean aplicables no pueden manejarse con el mismo rigor que en el Derecho Penal.

Si se acepta que la tipicidad debe ser a nivel de ley habría que aceptar como consecuencia la impunidad de los infractores; mientras que si se adopta la solución contraria, es decir, si se acepta la validez y eficacia de un mero reglamento sancionador habría que analizar la forma en que éste cumpliera con el principio de tipicidad y, por ende, con el de legalidad.

A fin de llegar a una conclusión respecto a la licitud de un reglamento sancionador, el poder judicial español empezó analizando la potestad reglamentaria, señalando que: “[...] la ley necesita imperiosamente del

---

<sup>53</sup> *Ibidem*. Pág. 304.

<sup>54</sup> Tesis Jurisprudencial “**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS**” Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIV, Agosto de 2006. Tesis: P. /J. 100/2006. Página: 1667. Materia: Constitucional, Administrativa. Jurisprudencia.

complemento del reglamento, pero éste no puede discurrir de ningún modo contra *legem* sino *secundum legem*, respetando la jerarquía normativa [...]. Si bien, el alcance de la reserva de ley [...] no puede ser tan estricta en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto [...] en todo caso [es] necesaria [la] cobertura de la potestad sancionadora [...] en una norma de rango legal”.<sup>55</sup>

Por lo anterior, la doctrina ha considerado que en el Derecho Administrativo Sancionador el principio de tipicidad no implica la renuncia absoluta de la intervención reglamentaria, con tal de que esté debidamente habilitada.

En virtud de lo anterior, es posible que surja una nueva posibilidad de incumplimiento: la derivada de una remisión imperfecta al reglamento, ya que si la remisión es incorrecta no puede considerarse válida y el reglamento no estará legitimado para completar la tipicidad insuficiente de la ley.<sup>56</sup>

Pero también puede suceder que, apareciendo en la ley una regulación suficiente y una remisión reglamentaria correcta, luego resulte imperfecto el decreto de desarrollo al no precisar con detalle los elementos integradores del tipo. Esto es, podemos encontrarnos ante la imperfección de la remisión realizada por la ley o la imperfección de la tipicidad realizada en el reglamento al amparo de aquella remisión o habilitación.

Al respecto, Susana Huerta refiere que es: “[...] deseable un fortalecimiento de la exigencia de taxatividad a través de una actitud de mayor rigor ante la incorporación de conceptos jurídicos indeterminados [...] admitiéndolos únicamente cuando no hubiera más remedio y fuera relativamente sencilla su determinación [...] propiciando respecto de los así admitidos una interpretación basada en el principio de *in dubio pro libertate* [...] Solo así podrá evitarse que

---

<sup>55</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. Cit. Pág. 304.

<sup>56</sup> Cfr. *Ídem*.

[...] el juzgador que haya de interpretarlos se convierta en legislador con el siguiente riesgo de decisionismo y arbitrariedad”.<sup>57</sup>

En relación a la facultad reglamentaria, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es coincidente con el Tribunal Español al manifestar<sup>58</sup>: “La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar [...]”.<sup>59</sup>

Al igual que la jurisprudencia española, la doctrina de ese país ha manifestado que tanto el *principio de tipicidad* como el subprincipio de *reserva de ley* tienen un alcance distinto en el Derecho Administrativo Sancionador y en el Derecho Penal, a pesar de ello y por la comodidad de las equiparaciones, se sigue un rigorismo formal en ambas, rigor que en palabras de Nieto “[...] nada beneficia ni a los intereses públicos ni en las garantías individuales”.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibidem*. Pág. 311.

<sup>58</sup> Cabe señalar el pronunciamiento transcrito se refiere a la facultad reglamentaria en general, no a la facultad reglamentaria en el Derecho Administrativo Sancionador.

<sup>59</sup> Tesis Jurisprudencial 30/2007 titulada “**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.**” Registro No. 172,521. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007. Página: 1515. Tesis: P./J. 30/2007. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional.

<sup>60</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. Cit. Pág. 304.

Tal como se mencionó al desarrollar el principio de legalidad, en las leyes financieras mexicanas se emplea la remisión reglamentaria a efecto de que, mediante la previa habilitación por la ley, sea una disposición reglamentaria la que complemente las disposiciones de aquella.

Ahora bien, el *principio de tipicidad* constituye más que la descripción de conductas infractoras y el establecimiento de las sanciones correspondientes, ya que se trata de un principio que se desenvuelve en dos niveles: **en un nivel normativo**, en el cual implica la exigencia de que la norma describa los elementos esenciales de aquellas conductas que ha de considerarse infracción, desarrollado en párrafos anteriores, y **en un nivel de aplicación de la norma**, en la que viene la exigencia de que el hecho concreto imputado a un sujeto se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipicidad de los hechos.

En materia penal, el principio de tipicidad se encuentra definido dentro de la *garantía de exacta aplicación de la ley*, respecto de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado: “El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa”.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Tesis titulada “EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR”. Registro No. 175,595. Localización: Novena Época. Instancia:



Por lo que hace al *principio de tipicidad* en el Derecho Administrativo Sancionador, a nivel de aplicación de la norma, nuestro supremo tribunal ha referido: “[...] toda vez que el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, **la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida**, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.”<sup>62</sup>

Como ya se mencionó, en la tipicidad de infracciones lo deseable es que la norma realice su tarea de manera precisa y autónoma de tal forma que el tipo quede perfectamente descrito en una sola norma; sin embargo es muy difícil que se cumpla por completo este requisito, más todavía, la precisión absoluta es literalmente imposible en parte por la incapacidad técnica del legislador, en parte por la inabarcabilidad de la casuística, por lo cual resulta materialmente imposible describir en la norma con absoluta precisión los hechos declarados infracción.<sup>63</sup>

De aquí que frecuentemente la correspondencia no sea exacta, ya sea por exceso, por defecto, o por alteración de los elementos.

Ante esta discordancia el aplicador de la norma sancionadora debe abstenerse de seguir con el procedimiento sancionador, toda vez que la analogía, en materia sancionadora, no está permitida, tal y como más adelante se estudiara.

---

Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, Marzo de 2006. Página: 84. Tesis: 1a. /J. 10/2006. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Penal.

<sup>62</sup> Tesis jurisprudencial denominada “**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS**” Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIV, Agosto de 2006. Tesis: P. /J. 100/2006. Página: 1667. Materia: Constitucional, Administrativa. Jurisprudencia.

<sup>63</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. Cit. Pág. 307.

## 2.4. Principio de debido proceso

El procesalista Eduardo Oteiza refiere que el primer antecedente que se tiene de este principio se encuentra en Inglaterra con la Carta Magna de 1215, suscrita por Juan Sin Tierra, en cuya sección 39 establecía: “Ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley ni desterrado o privado de su rango de cualquier otra forma, ni usaremos de la fuerza contra él ni enviaremos a otros que lo hagan, sino en virtud de sentencia judicial de sus pares y con arreglo a la ley del reino”.<sup>64</sup>

El principio de debido proceso fue contemplado desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emitida por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia el 26 de agosto de 1789<sup>65</sup>, trascendiendo hasta la fecha<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> **OTEIZA**, Eduardo. “El debido proceso. Evolución de la garantía y autismo procesal” en el libro *Debido Proceso*. **BARBOSA MOREIRA**, José. Comp. Edit. Rubinzal-Culzoni Editores. Buenos Aires, 2003. Pág. 6.

<sup>65</sup> El artículo 7 de dicha Declaración señala: “Ningún hombre puede ser acusado, arrestado o detenido, como no sea en los casos determinados por la ley y **con arreglo a las formas que ésta ha prescrito**. Quienes soliciten, cursen, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias deberán ser castigados; pero todo ciudadano convocado o aprehendido en virtud de la ley debe obedecer de inmediato; es culpable si opone resistencia.”

<sup>66</sup> Su impacto en el resto de las legislaciones fue inmediato, muestra de ello es la V enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, realizada a instancias de James Madison en la primavera de 1789, dos años después de que se promulgara dicha Constitución, la cual estableció: “a nadie [...] se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal.” **OTEIZA**, Eduardo. Op. Cit. Pág. 7.

Otra disposición internacional que contempla el principio de debido proceso es el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en cuyo artículo 6, establece: “**Derecho a un proceso equitativo 1.** Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella [...] **3** Todo acusado tiene, como mínimo, los siguientes derechos: **a.** ser informado, en el más breve plazo, en una lengua que comprenda y detalladamente, de la naturaleza y de la causa de la acusación formulada contra él; **b.** a disponer del tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de su defensa; **c.** a defenderse por sí mismo o a ser asistido por un defensor de su elección y, si no tiene medios para pagarlo, poder ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio, cuando los intereses de la justicia lo exijan; de interrogar o hacer interrogar a los testigos que declaren contra él y a obtener la convocación e interrogación de los testigos que declaren en su favor en las mismas condiciones que los testigos que lo hagan en su contra; de ser asistido gratuitamente de un intérprete, si no comprende o no habla la lengua empleada en la audiencia.”

El Doctor Héctor Fix-Zamudio ha definido al debido proceso legal como: “[...] el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados”.<sup>67</sup>

Se trata de un derecho fundamental que se extiende a toda clase de actuaciones, tanto judiciales como administrativas.

El jurista Germán Bidart Campos señala que el debido proceso o “derecho a ser oído” se refiere a que:

- a. Nadie puede ser privado de un derecho sin que se cumpla con el procedimiento fijado por la ley para tal efecto;
- b. ese procedimiento tiene que ser “debido”, entendiéndose por tal a aquel que dé suficiente oportunidad al particular de participar en el proceso;
- c. esa oportunidad implica: tener conocimiento fehaciente del proceso y de cada uno de sus actos y etapas; poder ofrecer pruebas y gozar de audiencia, esto es, ser “oído”.<sup>68</sup>

En el derecho mexicano el principio de debido proceso se encuentra dentro de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional<sup>69</sup>, y tiene la finalidad de preservar el derecho de defensa.

Se trata de un derecho que tienen los gobernados frente a las autoridades administrativas, judiciales y legislativas, en el caso de estas últimas en virtud de que tienen la obligación de consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de

---

<sup>67</sup> **FIX-ZAMUDIO**, Héctor. *Debido Proceso Legal* en Enciclopedia Jurídica Mexicana. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo III. México, 2002. Pág. 14.

<sup>68</sup> Cfr. **BIDART CAMPOS**, Germán J., citado por Luis René Herrero en “El Derecho a ser oído. Eficacia del debate procesal”, en el libro *Debido Proceso*. Op. Cit. Pág. 97.

<sup>69</sup> Al efecto, el artículo 14 Constitucional establece: “[...] Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

defenderse, es decir de rendir pruebas y formular alegatos, en todos aquellos casos en que exista la posibilidad de que sean privados de sus derechos<sup>70</sup>.

Independientemente de lo anterior, el hecho de que el legislador no prevea tales procedimientos en la ley no es óbice para que la autoridad que pretenda emitir un acto privativo cumpla con esta garantía<sup>71</sup> ya que la obligación proviene directamente del artículo 14 Constitucional, por tanto todo aquel acto privativo que se emita sin haberse otorgado previamente la garantía de audiencia al interesado deviene en inconstitucional, no obstante que la ley en la que tal acto se funde no la prevea.

La garantía de audiencia exige que todo acto privativo de la vida, la libertad, las propiedades, posesiones o derechos, sólo ocurra mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan **las formalidades esenciales del procedimiento** y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Es importante señalar que la garantía de audiencia únicamente opera para actos privativos<sup>72</sup> y no para los actos de molestia los cuales están protegidos por la

---

<sup>70</sup> Es importante precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acotó el alcance de la garantía de audiencia en relación con el legislativo al señalar que, no debería entenderse en el sentido de que los órganos legislativos deban oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ello en atención a dos circunstancias, la primera relacionada con la imposibilidad de conocer de antemano a las personas que serán afectadas por la ley, y la segunda en relación a que el proceso de formación de leyes corresponde a los poderes públicos. **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.** *La garantía de seguridad jurídica.* Colección Garantías Individuales. Número 2. México, 2005. Pág. 53.

<sup>71</sup> Al efecto la tesis titulada “**AUDIENCIA GARANTÍA. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCION, NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO**” señala: “Aunque del texto del artículo 14 constitucional pudiera inferirse que siempre que la autoridad se apega al contenido de la ley aplicable, la garantía de audiencia no puede conculcarse; lo cierto es que tal derecho subjetivo público consiste en la oportunidad que debe concederse al particular para que intervenga y pueda así defenderse, rindiendo pruebas y vertiendo alegatos que sustenten tal defensa. Por lo tanto, aunque la ley que funde al acto no establezca la obligación de oír al afectado, antes de privarlo de sus derechos, la autoridad debe respetar la aludida garantía y oírlo en defensa, porque en ausencia del contenido de tal obligación para la responsable dentro de la Ley está el imperativo del artículo 14 constitucional”. No. Registro: 212,166. Localización: Tesis aislada. Materia(s): Común. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. XIII, Junio de 1994. Tesis: Página: 529. [Énfasis añadido].

<sup>72</sup> Cfr. Tesis titulada “**AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIAS DE. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCION. ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.**” Registro No. 238,355. Localización: Séptima

garantía de seguridad jurídica de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional. Esto es así ya que, a pesar de que el acto de molestia constituye una afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, mientras que el acto privativo produce como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado.<sup>73</sup>

En relación a las formalidades esenciales del procedimiento, la jurisprudencia mexicana ha referido que: “Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: **1)** La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; **2)** La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; **3)** La oportunidad de alegar; y **4)** El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.”<sup>74</sup>

Por tanto, a fin de cumplir la garantía de audiencia y, por ende, el *principio de debido proceso* todo acto privativo deberá ir precedido de las formalidades referidas, no obstante que la ley en que se funde el acto no prevea un procedimiento para tal efecto.

---

Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 81 Tercera Parte. Página: 15. Tesis Aislada. Materia(s): Común.

<sup>73</sup> Cfr. Tesis titulada “**ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION**”. Registro No. 200,080. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. IV, Julio de 1996. Página: 5. Tesis: P./J. 40/96. Jurisprudencia. Materia(s): Común.

Es así que un ejemplo de acto privativo es la sentencia condenatoria, mientras que el de un acto de molestia es la orden de cateo.

<sup>74</sup> Tesis jurisprudencial denominada “**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.**” No. Registro: 200,234. Localización: Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Común. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Diciembre de 1995. Tesis: P. /J. 47/95. Página: 133.

## 2.5. Principio de irretroactividad

Toda ley, a partir del momento en que entra en vigor, rige para el futuro, una disposición jurídica no puede normar acontecimientos producidos con anterioridad al instante en que adquiere fuerza de regulación, ya que éstos quedan sujetos al imperio de la ley anterior. Es así que, la retroactividad consiste en dar efectos reguladores a una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones producidas con antelación al momento en que entra en vigor.<sup>75</sup>

En relación a la retroactividad nuestro Poder Judicial ha referido que ésta es: “[...] la traslación de la vigencia de una norma jurídica creada en un determinado momento histórico, a un lapso anterior al de su creación. Desde el punto de vista lógico, esa figura (retroactividad) implica subsumir ciertas situaciones de derecho pretéritas que estaban reguladas por normas vigentes al tiempo de su existencia dentro del ámbito regulativo de las nuevas normas creadas [...]”.<sup>76</sup>

En relación a la retroactividad de la ley, la Corte emitió una tesis jurisprudencial, en la que señala diversos supuestos de tal figura, conforme a la teoría de los componentes de la norma, estableciendo: “1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella [...] ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una

---

<sup>75</sup> **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. *Las garantías individuales*. 38ª. ed. Edit. Porrúa. México, 2005. Pág. 399.

<sup>76</sup> Tesis aislada titulada “**RETROACTIVIDAD DE LA NORMA JURÍDICA. HIPÓTESIS EN QUE OPERA (MATERIA FISCAL)**”. Registro No. 183,715. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVIII, Julio de 2003. Página: 1204. Tesis: VI.2o.A.49 A. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan”<sup>77</sup>

El principio de irretroactividad consiste en que una ley no debe normar actos, hechos o situaciones que hayan tenido lugar antes de su entrada en vigor, esto es, se prohíbe que la ley que se aplique, sea una ley dictada con posterioridad al surgimiento de un problema jurídico; ya que esa aplicación sería retroactiva en virtud de que la ley adquiriría efectos para el pasado, con lo que se rompería la seguridad jurídica. Es por ello, que la ley que se aplique debe ser aquella emitida con anterioridad a que se presente un hecho concreto.<sup>78</sup>

Dentro de nuestro sistema jurídico, el principio de irretroactividad se encuentra consagrado como garantía individual en el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>79</sup>

El objeto de la irretroactividad de las leyes en perjuicio de los individuos es garantizar su seguridad jurídica.

En materia sancionadora la irretroactividad consiste en que nadie puede ser sancionado por una conducta que, al momento de realizarse, no estaba tipificada como una infracción.

---

<sup>77</sup> Tesis titulada “**IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.**” Registro No. 197,363. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. VI, Noviembre de 1997. Página: 7. Tesis: P. /J. 87/97. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional.

<sup>78</sup> **DEL CASTILLO DEL VALLE**, Alberto. *Garantías del gobernado*. Edit. Herder. México 2003. Pág. 338.

<sup>79</sup> Al efecto, el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

No obstante que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la aplicación retroactiva de la ley, ésta prohibición no es absoluta, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que de manera deductiva se puede llegar a la conclusión de que es admisible la retroactividad de la ley cuando ésta resulta benéfica al gobernado.<sup>80</sup>

En materia penal la aplicación retroactiva de la ley cuando ésta resulta benéfica se realiza al amparo de la figura denominada “traslación del tipo”. Al respecto, mediante tesis aislada de su Primera Sala, nuestro máximo tribunal ha establecido que: “El primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna. Ahora bien, **de la interpretación a contrario sensu** de tal precepto, se advierte que **otorga un derecho al gobernado consistente en que se le aplique retroactivamente la ley penal, cuando ello sea en su beneficio**, de manera que si un individuo cometió un delito bajo la vigencia de una ley sustantiva con base en la cual se le sentenció, y con posterioridad se promulga una nueva que prevé una pena menor para el mismo delito, o según la cual el acto considerado por la ley antigua como delito deja de tener tal carácter, **el individuo tiene el derecho, constitucionalmente protegido, a que se le aplique retroactivamente la nueva ley [...] Esto es así, porque si el legislador en un nuevo ordenamiento legal dispone que un determinado hecho ilícito merece ser sancionado con una pena menor o que no hay motivos para suponer que a partir de ese momento el orden social pueda ser alterado con un acto que anteriormente se consideró como delictivo, no es válido que el poder público insista en exigir la ejecución de la sanción tal como había sido impuesta, por un hecho que ya no la amerita o que no la merece en tal proporción**. De lo que se sigue que la naturaleza jurídica de la traslación del tipo y adecuación de la pena consiste en un derecho [...] el cual puede ejercer ante la autoridad correspondiente [...] para que ésta determine si la conducta que fue estimada como delictiva conforme a la legislación punitiva vigente en la fecha de su comisión, continúa siéndolo en

---

<sup>80</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *La garantía de seguridad jurídica*. Op. Cit. Pág. 39.



términos del nuevo ordenamiento, esto es, analice los elementos que determinaron la configuración del ilícito conforme a su tipificación abrogada frente a la nueva legislación para poder concluir si se mantienen los elementos de la descripción típica del delito y, en su caso, aplicar la sanción más favorable al sentenciado”<sup>81</sup>.

En relación con lo anterior, el autor Alejandro Nieto cita la postura que el Poder Judicial Español ha tomado sobre el tema, señalando que: “Cuando el legislador promulga una ley sancionadora más suave está reconociendo implícitamente al menos que la precedente más severa no se acomoda a las exigencias de justicia de la sociedad [...] No parece coherente admitir a priori la posibilidad de que dos poderes públicos, el legislativo y el judicial funcionen cada uno a su aire, exonerando y castigando a la vez la misma conducta por mor del tiempo en que sucedieron. Es evidente que para evitar tal distonía debe prevalecer la ley nueva que refleja las convicciones del pueblo, a través de sus representantes en tan preciso momento y, por tanto, pone el listón del mínimo ético o aplica el principio de intervención mínima”<sup>82</sup>

Es así que, no obstante que no se ha hecho un reconocimiento expreso de la aplicación de la *traslación del tipo* en materia administrativa sancionadora, es indiscutible que, en atención al *principio de retroactividad en beneficio*, cuando una conducta infractora, que aún no ha sido sancionada o respecto a la cual se siga un procedimiento administrativo sancionador, deje de ser considerada como tal en virtud de la entrada en vigor de un nuevo ordenamiento, no deberá ser sancionada.

---

<sup>81</sup> Tesis titulada “**INCIDENTE DE TRASLACIÓN DEL TIPO Y ADECUACIÓN DE LA PENA. CONSTITUYE UN DERECHO PROTEGIDO CONSTITUCIONALMENTE**”. Registro No. 179,890. Localización: Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XX, Diciembre de 2004. Página: 366. Tesis: 1a. CI/2004. Tesis Aislada. Materia(s): Penal.

<sup>82</sup> Sentencia 99/2000 del 10 de abril del 2000 emitida por el Tribunal Constitucional Español, citada por **NIETO GARCÍA**, Alejandro. Op. Cit. Pág. 244.

## 2.6. Principio *non bis in ídem*

Guillermo Cabanellas refiere que *non bis in ídem* es un aforismo latino que significa no dos veces sobre lo mismo.<sup>83</sup>

De acuerdo con el jurista Salvador Ramírez Gómez, este principio surge en el Derecho Romano, con un contenido claramente procesal, que se refería a la imposibilidad de celebrar más de un juicio sobre una misma materia.<sup>84</sup>

En el derecho mexicano el principio *non bis in ídem* se encuentra establecido en el artículo 23 Constitucional.<sup>85</sup>

El *non bis in ídem* tiene dos vertientes: en su vertiente material, este principio se refiere a que el sujeto que fue sancionado por realizar una conducta infractora no podrá ser sancionado nuevamente por esa misma conducta, mientras que en su vertiente procesal, este principio consiste en que un mismo hecho no puede ser objeto de dos procesos de la misma naturaleza.

Es así que, la proscripción contenida en este principio, en su vertiente material, se refiere a dos elementos: que haya dos sanciones (*bis*), y que recaiga sobre el mismo sujeto, por los mismos hechos y con el mismo fundamento (*ídem*).<sup>86</sup>

Al respecto, el Poder Judicial Español ha señalado: “La garantía a no ser sometido a *bis in ídem* se configura como un derecho fundamental, que en su vertiente material, impide sancionar en más de una ocasión el mismo hecho con el mismo fundamento, de modo que la reiteración sancionadora

---

<sup>83</sup> CABANELLAS, Guillermo. *Repertorio jurídico de principios generales del derecho, locuciones, máximas y aforismos latinos y castellanos*. 4ª ed. Edit. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1992, Pág. 175.

<sup>84</sup> RAMÍREZ GÓMEZ, Salvador. *El principio ne bis in ídem en ámbito tributario (aspectos sustantivos y procedimentales)*. Edit. Marcial Pons. Madrid, 2000. Pág. 35.

<sup>85</sup> El artículo 23 de nuestra Carta Magna señala: “Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. **Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito**, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia”.

<sup>86</sup> DE FUENTES BARDAJÍ, Joaquín. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Edit. Thomson Aranzadi. España, 2005. Pág. 277.

constitucionalmente proscrita puede producirse mediante la sustanciación de una dualidad de procedimientos sancionadores [...]”.<sup>87</sup>

Asimismo, nuestro Poder Judicial Federal ha señalado que no es necesario que se sentencie a alguien dos veces por el mismo delito para que se transgreda lo dispuesto en el artículo 23 Constitucional. Ello en virtud de que, no obstante que dicho precepto establece que “[...] Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene”, esto no implica que necesariamente deban llevarse a cabo dos procesos que culminen con sentencias, ya sean absolutorias o condenatorias, ya que el artículo constitucional de referencia busca proteger a los gobernados para que éstos no sean sometidos a dos juicios o procesos por los mismo hechos delictivos, sin que deba entenderse el término "procesar" como sinónimo de sentenciar, sino de someter a un procedimiento a alguien y la frase "ya sea que se le absuelva o se le condene" contemplada en el aludido artículo constitucional se refiere al primer juicio en el que se juzgó al acusado.<sup>88</sup>

Es así que, el *non bis in ídem* garantiza a aquellas personas que fueron juzgadas por determinado comportamiento, que no serán juzgadas nuevamente por tal comportamiento, a pesar de que en el juicio primigenio hayan sido absueltas o condenadas por los hechos que se pretenden analizar por segunda ocasión.

De lo anterior se deduce que, cuando se haya dictado una resolución, ya sea absolutoria o condenatoria, se actualizará esta garantía de seguridad jurídica. En otras palabras, el individuo, condenado o absuelto, será el titular de tal garantía, únicamente respecto de los hechos por los cuales se emitió la resolución correspondiente.

---

<sup>87</sup> Sentencia 154/1990 del 15 de octubre de 1990 dictada por el Tribunal Constitucional Español, citada por **DE FUENTES BARDAJÍ**, Joaquín. Op. Cit. Pág. 269.

<sup>88</sup> Cfr. Tesis aislada titulada "**NON BIS IN IDEM. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE**", Registro No. 195393. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. VIII, Octubre de 1998. Página: 1171. Tesis: I.3o.P.35 P. Tesis Aislada. Materia(s): Penal.

Actualmente, en el Derecho Mexicano se considera que para la aplicación de este principio se requiere plena identidad de sujeto, hecho y fundamento jurídico. Lo anterior ha permitido que un mismo hecho sea sancionado penal y administrativamente, bajo el argumento de que los bienes jurídicos protegidos son distintos.

Es así que en materia financiera, encontramos que la Ley del Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2005, en su artículo 370, fracción I, prohíbe la manipulación<sup>89</sup> del mercado de valores a las personas que participen o intervengan, directa o indirectamente, en actos u operaciones de dicho mercado, estableciendo como sanción, aplicable por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, multa de 500 a 10,000 días de salario o mayor, considerando el monto del beneficio en los términos del artículo 382, fracción V, de la misma ley.

Por su parte, el artículo 382 de la ley en comento señala que: “Las personas que participen directa o indirectamente, en actos de manipulación de mercado en términos de lo establecido en el artículo 370, penúltimo párrafo de esta Ley, y que obtengan un beneficio para sí o para un tercero”, serán sancionados penalmente con prisión de dos a doce años conforme al monto del beneficio que hayan obtenido.

De lo anterior observamos que se encuentra tipificada como infracción administrativa y como delito, la misma conducta, lo cual permitiría que una persona sea sancionada tanto penal como administrativamente por los mismos hechos.

Desde mi punto de vista, el tipificar las mismas conductas como ilícitos administrativos e ilícitos penales, contraviene los principios de un Estado democrático desarrollados por Luigi Ferrajoli, particularmente el de *ultima ratio* y

---

<sup>89</sup> Conforme al artículo 370, segundo párrafo, de la Ley del Mercado de Valores, por “manipulación de mercado” deberá entenderse: “[...] todo acto realizado por una o varias personas, a través del cual se interfiera o influya en la libre interacción entre oferta y demanda, haciendo variar artificialmente el volumen o precio de valores, con la finalidad de obtener un beneficio propio o de terceros”.

*subsidiariedad*<sup>90</sup> del Derecho Penal ya que de manera tácita el legislador está aceptando que es posible acudir a otro medio de control social, como lo es el Derecho Administrativo Sancionador, al establecer sanciones administrativas por esas conductas y, por ende, deviene en excesivo el acudir también al Derecho Penal.

En relación con el principio de *non bis in ídem*, el Tribunal Constitucional Español señaló que debe darse la identidad de sujeto, hecho y fundamento para que resulte aplicable, en virtud de que el sentido de este principio es no padecer una doble sanción ni ser sometido a un doble procedimiento punitivo, por los mismos hechos y con el mismo fundamento.

Sin embargo, a diferencia del derecho mexicano, en el derecho español en caso de que se presente una norma penal y una administrativa que prevean sanciones para la misma conducta, prevalece, siempre, la norma penal. Es por ello que, la legislación española determina que, cuando se siga un procedimiento administrativo sancionador por una conducta constitutiva de infracción administrativa que pueda ser también delito, debe suspenderse el procedimiento administrativo sancionador, darse aviso a los jueces penales y esperar la sentencia penal. En caso de que en dicha sentencia se haya determinado que la conducta no constituye un delito, se continúa con el procedimiento administrativo sancionador.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Cabe recordar que conforme al principio de *última ratio* el Estado sólo puede recurrir al Derecho Penal cuando hayan fallado todos los demás controles ya sean formales o informales. La gravedad de la reacción penal aconseja que la norma penal sólo sea considerada, última instancia, como un recurso excepcionalísimo frente al conflicto social; mientras que el principio de *subsidiariedad* implica que se ha de recurrir primero y siempre a otros controles menos gravosos existentes dentro del sistema estatal antes de utilizar el penal. Cfr. **BUSTOS RAMÍREZ**, Juan, y Hernán Hormazábal Malareé. Op. Cit. Pág. 66.

<sup>91</sup> Cfr. **REBOLLO PUIG**, Manuel, et. al. “*Panorama del Derecho Administrativo Sancionador en España*” en la revista Estudios Socio-Jurídicos. Enero-Junio. Año 2005. Vol. 7. Numero 1. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. Pág. 39.

## 2.7. Principio de proporcionalidad

Este principio opera en dos planos: el normativo, en el que las disposiciones han de procurar que la sanción que se asignen a la comisión de determina infracción sea proporcional a esta; y el de aplicación, en el que se deberá procurar que las sanciones que se impongan sean proporcionales a las infracciones concretas imputadas.<sup>92</sup>

Al respecto el Tribunal Supremo Español ha señalado: “El principio de proporcionalidad rige en el Derecho Administrativo Sancionador no sólo en el ejercicio concreto de la potestad sancionadora, al dictar el acto de imposición de la sanción, sino también al establecerse la correspondiente previsión normativa [...] en la determinación normativa del régimen sancionador, y no sólo en la imposición de sanciones [...] se debe guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicable”.<sup>93</sup>

Para el legislador este principio implica que en la determinación que haga de la sanción en abstracto deberá considerar la jerarquía del bien jurídico que busca proteger con la norma, manteniéndose dentro de los límites de racionalidad.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas mediante sentencia del 11 de julio de 1989, refirió respecto al contenido del *principio de proporcionalidad*, que: “[...] En virtud de este principio, la legalidad de medidas que imponen cargas financieras a los operadores está subordinada al requisito de que estas medidas sean apropiadas y necesarias para la consecución de los objetivos legítimamente perseguidos con la normativa de que se trate, quedando claro que, cuando debe elegirse entre varias medidas apropiadas, debe recurrirse a la menos gravosa, y que las cargas impuestas no deben ser desmesuradas con respecto a los objetivos perseguidos”.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Cfr. **NIETO GARCÍA**, Alejandro. Op. Cit. Pág. 351.

<sup>93</sup> Sentencia del 26 de marzo de marzo de 2001 emitida por el Tribunal Supremo Español, citada por **NIETO GARCÍA**, Alejandro. Op. Cit. 351.

<sup>94</sup> Sentencia citada por **GARCÍA CALVENTE**, Yolanda en la ponencia *El principio de proporcionalidad en el Derecho Tributario Sancionador: justificación constitucional*, compilada en *Principios del ordenamiento sancionador en la Unión Europea: principios, derechos y garantías*

De lo anterior y del análisis del contenido de diversas jurisprudencias emitidas por dicho Tribunal, la jurista Yolanda García Calvente señala que puede deducirse la existencia de tres elementos integrantes de este principio: *idoneidad*, *necesidad* y *proporcionalidad* en sentido estricto. Por *idoneidad* debe entenderse a la aptitud para alcanzar la finalidad perseguida; por *necesidad* a la imposibilidad de encontrar un medio más apropiado y moderado para su consecución, y por *proporcionalidad* a la adecuación entre el medio y el fin.<sup>95</sup>

Es así que, el legislador al momento de determinar las sanciones correspondientes a las conductas que tipificó como infracciones, debe verificar que aquellas cumplan con estos elementos a fin de que puedan ser consideradas proporcionales.

Considerando que, en el sistema jurídico mexicano la sanción administrativa por excelencia es la multa, resulta conveniente mencionar lo que la jurisprudencia ha señalado en relación a la proporcionalidad en la determinación legislativa de éstas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que el legislador debe establecer un *sistema flexible* que permita a la autoridad impositora determinar la multa concreta haciendo uso de su arbitrio judicial y considerando circunstancias como la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que se sanciona, así como todas aquellas circunstancias que se relacionen con la infracción cometida, con el sujeto que la cometió y que contribuyan en el proceso de individualización de la multa.<sup>96</sup>

---

*constitucionales del régimen sancionador tributario*. Ponencias de la Segunda Jornada sobre Derecho Constitucional Tributario. Doc. No. 19/01 Vol. II. Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2001. Pág. 262.

<sup>95</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>96</sup> Cfr. Tesis aislada titulada "**MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE EMPLEAN LA PREPOSICIÓN 'HASTA', NO SON INCONSTITUCIONALES**" Registro No. 193176. Localización: Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. X, Octubre de 1999. Página: 586. Tesis: 2a. CXXV/99. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

Por *sistema flexible* se entiende que el legislador no debe establecer multas fijas ya que éstas no permiten al aplicador de la norma hacer una graduación de la multa en relación con las circunstancias que rodearon a la conducta ilícita cometida. Es así que, el máximo Tribunal de nuestro país ha declarado que las multas fijas son excesivas toda vez que: “[...] al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares [...]”<sup>97</sup> y, por ende, devienen en inconstitucionales al estar prohibidas por el artículo 22 de nuestra Carta Magna.<sup>98</sup>

Por lo que hace al plano de la aplicación de la norma, este principio implica que las sanciones impuestas sean proporcionales a las infracciones concretas imputadas.

Al respecto el Tribunal Supremo Español ha manifestado que: “La necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta [...] El establecimiento de dicha correspondencia puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa; pero lo que en modo alguno puede ocurrir es que quede encomendado por entero a ella, ya que [...] equivaldría a una simple habilitación en blanco”.<sup>99</sup>

Conforme a lo anterior, la potestad sancionadora debe ejercitarse con pleno apego a la norma, la cual debe permitir cierto grado de discrecionalidad para

---

<sup>97</sup> Cfr. Tesis denominada “**MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA**” Localización: No. Registro: 192,195. Jurisprudencia Materia(s): Constitucional, Común. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XI, Marzo de 2000. Tesis: P. /J. 17/2000. Página: 59.

<sup>98</sup> Al efecto, el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: “**Quedan prohibidas** las penas de muerte, [...] **la multa excesiva**, [...] y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.”

<sup>99</sup> Sentencia del Supremo Tribunal Español del 6 de marzo de 2003, citada por **NIETO GARCIA**, Alejandro. Op. Cit. Pág. 356.



graduar las sanciones en atención a las circunstancias concurrentes a fin de que en su determinación se cumpla con el principio de proporcionalidad.

Nuestro máximo tribunal ha señalado que al momento de individualizar una sanción deben tomarse en cuenta determinados perfiles o circunstancias, como lo son: la gravedad de la infracción, la condición económica del infractor y la reincidencia en la conducta infractora.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Cfr. Tesis aislada titulada **“MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE EMPLEAN LA PREPOSICIÓN ‘HASTA’, NO SON INCONSTITUCIONALES.”** Registro No. 193176. Localización: Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. X, Octubre de 1999. Página: 586. Tesis: 2a. CXXV/99. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa, y Tesis jurisprudencial denominada **“MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA”** Localización: No. Registro: 192,195. Jurisprudencia Materia(s): Constitucional, Común. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XI, Marzo de 2000. Tesis: P. /J. 17/2000. Página: 59.

## 2.8. Principio de la prohibición de la analogía

La palabra *analogía* deriva de la preposición griega *aná* que significa extensión; y del sustantivo *logos*, que en este caso se puede traducir como idea, razonamiento o concepto. Por tanto, etimológicamente, analogía se refiere a la “[...] extensión de un concepto o idea para aplicarlo a otro, por medio de una inferencia”.<sup>101</sup>

En el ámbito jurídico, la analogía es la técnica y procedimiento de autointegración de normas jurídicas, según el cual el principio o la regla previstos para un caso o situación concreta pueden extenderse a otro, que guarda con el primero una gran semejanza,

Por su parte, La Suprema Corte de Justicia de la Nación refiere que, en términos generales, la analogía es la relación de semejanza entre dos cosas distintas y que, en un sentido jurídico, debe entenderse como un método de interpretación e integración de la ley que procede cuando se presentan dos condiciones: “**a**) la falta expresa de una norma aplicable al supuesto concreto, y **b**) la igualdad esencial de los hechos”.<sup>102</sup>

Es así que, la analogía opera cuando “[...] hay una relación entre un caso previsto expresamente en una norma y otro no comprendido en ésta, pero que, por guardar similitud con aquél, puede recibir el mismo tratamiento jurídico”<sup>103</sup>, en virtud de que, tal y como lo refería el aforismo *ubi eadem ratio, ídem ius*, “[...] donde existe la misma razón legal, debe existir la misma disposición jurídica”.<sup>104</sup>

Por ende, la aplicación analógica de la ley tiene lugar cuando a ésta se atribuyen efectos normativos sobre casos reales (actos, hechos, relaciones o situaciones) que no están previstos en ella, pero que guardan, con las hipótesis

---

<sup>101</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Introducción a la Retórica y la Argumentación*. 4ª edición. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2007. Pág. 395.

<sup>102</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La garantía de seguridad jurídica*. Op. Cit. Pág. 66.

<sup>103</sup> *Ídem*.

<sup>104</sup> *Ibidem*. Pág. 67.

expresamente reguladas no una semejanza absoluta (identidad) sino una similitud relativa, o sea, en cuanto a ciertos aspectos o elementos comunes.

En otros términos, la aplicación analógica de una norma jurídica consiste en referir el consecuente de una ley a un hecho concreto que presenta similitud o semejanza con el antecedente legal.<sup>105</sup>

Para que opere la figura de la analogía, es necesario que se cumplan los requisitos siguientes:

- Debe existir una semejanza esencia, no accidental de los supuestos.
- Identidad de razón por el objeto y por la finalidad perseguida.
- La norma aplicada debe ser la más específica y homogénea que permita la mayor congruencia y evite las trasposiciones arbitrarias.
- En determinadas materias debe verificarse que el legislador no se opone en forma explícita al empleo de la analogía y que no haya establecido una prohibición expresa que haga imposible su empleo.

Entre las materias en las que se encuentra prohibida la aplicación de la analogía, se encuentra la materia sancionadora, siendo no el legislador sino el propio Constituyente quien así lo determinó en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, constituyéndose tal prohibición como una garantía de seguridad jurídica.

Esta prohibición es entendible ya que permitir la analogía en esta materia supondría la creación de un nuevo tipo de infracción o de sanción por el aplicador de la norma, con lo cual el *principio de tipicidad* perdería su sentido.

---

<sup>105</sup> Cfr. **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. Op. Cit. Págs. 574-579.

## 2.9. Principio *in dubio pro reo*

*In dubio pro reo* es un aforismo latino que se ha entendido como “[...] la duda, a favor del reo”, es decir se refiere a que debe existir la evidente y clara convicción de que el inculpaado es realmente el autor de la conducta infractora.<sup>106</sup>

El *in dubio pro reo* es un principio de origen penal que se ha implantado en el Derecho Administrativo Sancionador sin ningún género de límites.

Este principio tiene aplicación cuando las pruebas o elementos contenidos en el expediente administrativo sancionador, se tornan insuficientes para comprobar la responsabilidad del supuesto infractor.

De esa forma este principio viene a ser la consecuencia de una duda razonable de la autoridad sancionadora, en relación con la autoría del hecho o el acto que se le imputa a un sujeto determinado. Sin embargo, no es posible aplicar este principio por circunstancias de deficiencia probatoria, en donde sea viable mejorarla o enriquecerla, por incertidumbres que puedan despejarse, o dificultades que puedan disiparse.<sup>107</sup>

Al respecto, la Corte Constitucional colombiana ha señalado: “El *in dubio pro reo*, emana de la presunción de inocencia, pues ésta implica un juicio en lo que atañe a las pruebas y a la obligación de dar un tratamiento especial al procesado. Como es de todos sabido, el juez al realizar la valoración de la prueba, lo que ha de realizar conforme a las reglas de la sana crítica, debe llegar a la certeza o convicción sobre la existencia del hecho y la culpabilidad del implicado. Cuando la administración decide ejercer la potestad sancionadora tiene que cumplir con el deber de demostrar que los hechos en que se basa la acción están probados y que la autoría o participación en la conducta tipificada como infracción [...] es imputable al procesado. Recuérdese que en materia disciplinaria, la carga probatoria corresponde a la Administración [...] y es ella

---

<sup>106</sup> Cfr. CISNEROS FARÍAS, Germán. Op. Cit. Pág. 47.

<sup>107</sup> Cfr. OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Op. Cit. Pág. 293.

quien debe de reunir todas las pruebas que considere pertinentes y conducentes para demostrar la responsabilidad del disciplinado”.<sup>108</sup>

Parte de la doctrina considera que el *in dubio pro reo* forma parte de la presunción de inocencia, ya que la duda, que *per se* tiene relevancia jurídica, adquiere entidad de derecho en virtud del principio de la presunción toda vez que al no poderse declarar la culpabilidad debe declararse la inocencia del sujeto. Por tanto, el principio *in dubio pro reo* es una consecuencia de presumir la inocencia.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> *Ídem.*

<sup>109</sup> Cfr. *Ídem.*

## 2.10. Principio de presunción de inocencia

El jurista Javier Pérez Royo refiere que la presunción de inocencia descansa en la convicción ética de que la condena de un inocente es peor que la absolución de un culpable, es por ello que, dentro de la concepción de la presunción de inocencia, más vale un culpable absuelto que un inocente condenado, ya que la culpabilidad tiene que ser demostrada y demostrada más allá de toda duda razonable a través de una actividad probatoria de cargo<sup>110</sup>.

El artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales señala que toda persona tiene derecho a un proceso equitativo dentro del cual se observe el *principio de presunción de inocencia*.<sup>111</sup>

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el principio de presunción de inocencia en materia penal, entendiendo por este último “[...] que el gobernado no está obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito [...] el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado [...]”.<sup>112</sup>

Recientemente, nuestro máximo tribunal ha puntualizado que este principio es un derecho fundamental cuyo alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que

---

<sup>110</sup> Cfr. **PÉREZ ROYO**, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. 9ª edición. Editorial Marcial Pons. Madrid, 2003. Pág. 518.

<sup>111</sup> Al efecto, tal artículo establece: “**Derecho a un proceso equitativo** [...] 2. Toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada. [...]”

<sup>112</sup> Cfr. Tesis aislada titulada “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**” Localización Registro No. 186,185. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVI, Agosto de 2002. Página: 14. Tesis: P. XXXV/2002. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Penal.

podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares. Por tanto, el principio de *presunción de inocencia* opera también en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de "no autor o no partícipe" en un hecho de carácter delictivo **o en otro tipo de infracciones** mientras no se demuestre la culpabilidad; por ende, otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos, **en cualquier materia**.<sup>113</sup>

Con tal tesis, la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación no sólo ha reiterado la esencia del principio que nos ocupa, sino que también reconoce que éste principio debe regir para cualquier materia como es el caso de la materia administrativa sancionadora.

De igual forma, la doctrina señala que este principio rige también para el Derecho Administrativo Sancionador, ya que la imposición de la sanción administrativa, al igual que la penal, está condicionada al resultado del procedimiento contradictorio cuyas pruebas servirán de base para la decisión sobre la responsabilidad del sujeto, y que hará que la verdad que se tenía como interina durante el procedimiento devenga en definitiva en la resolución que se emita en el mismo.<sup>114</sup>

Por tanto, la presunción de inocencia es aplicable a todo acto de poder público punitivo, sea administrativo o judicial, mediante el cual se pretenda castigar una conducta definida como infractora del ordenamiento jurídico, y constituye una presunción *juris tantum*<sup>115</sup> que garantiza el derecho a no sufrir pena o sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria, ya que no es posible señalar la responsabilidad de aquel al que no se le ha comprobado la comisión del ilícito.

---

<sup>113</sup> Cfr. Tesis aislada titulada "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL**". Registro No. 172433. Localización: Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV, Mayo de 2007. Página: 1186. Tesis: 2a. XXXV/2007. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Penal.

<sup>114</sup> Cfr. **OSSA ARBELÁEZ**, Jaime. Op. Cit. Pág. 291.

<sup>115</sup> *Juris tantum* es "El calificativo de las presunciones que sí admiten prueba en contrario." **CISNEROS FARÍAS**, Germán. Op. Cit. Pág. 59.

Lo que la presunción de inocencia exige es, en consecuencia, una actividad probatoria de cargo que demuestre la culpabilidad. La inocencia se presume, la culpabilidad se prueba. Éste es el contenido esencial del derecho: toda condena debe ir precedida de una actividad probatoria que desvirtúe la presunción de inocencia<sup>116</sup>.

Al respecto, el Tribunal Constitucional Español ha sostenido que: “[...] la presunción de inocencia del acusado en tanto no se pruebe lo contrario [...] impone a la Administración que acusa y sanciona, la carga de probar la realidad de los hechos que imputa, y que estos son reprochables al sujeto imputado, puesto que la presunción de la inocencia del acusado sólo puede destruirse por una prueba acabada de su culpabilidad”.<sup>117</sup>

Por tanto, la presunción de inocencia implica que la obligación de la carga de la prueba debe pesar siempre sobre la autoridad que acusa quedando absolutamente descartado que sea el inculpado quien deba probar de su inocencia, esto es, que el peso de la prueba no se distribuye entre el acusador y el acusado, sino que corre únicamente a cargo del primero. Sin embargo, esto no descarta la actividad probatoria del acusado a efecto de justificar su conducta y, por tanto, a exculparse de la imputación.

Es así que, este principio debe persistir durante todo el procedimiento administrativo sancionador ya que conforme los elementos de convicción ingresan a éste, la presunción de inocencia empieza a debilitarse hasta convertirse en una realidad procesal reconocida en el acto administrativo que pone fin a tal procedimiento. Esto significa que durante el procedimiento este principio continúa en todo su rigor, reservándose al acto final la imputación definitiva de la infracción al sujeto y, es hasta ese momento que, el principio de presunción de inocencia pierde su vigencia.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> Cfr. **PÉREZ ROYO**, Javier. Op. Cit. Pág. 519.

<sup>117</sup> Sentencia citada por **OSSA ARBELÁEZ**, Jaime. Op. Cit. Pág. 291.

<sup>118</sup> Cfr. *Ídem*.



Por su parte, el Tribunal Constitucional Español ha señalado que la presunción de inocencia comprende: “[...] que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valoradas por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio”.<sup>119</sup>

Es por ello que, la doctrina considera que el principio *in dubio pro reo* se encuentra comprendido dentro del principio de *presunción de inocencia*. Al efecto, Luis Gordillo Santana refiere: “[...] la presunción de inocencia obliga al Juez a no condenar sin suficientes pruebas de cargo; obliga a la acusación a desarrollar una actividad probatoria suficiente para lograr la convicción racional de la responsabilidad del imputado”.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Sentencia 169/1998 del Tribunal Constitucional Español, citada por **DE FUENTES BARDAJÍ**, Joaquín. Op. Cit. Pág. 389.

<sup>120</sup> **GORDILLO SANTANA**, Luis. *Los principios constitucionales y las garantías penales en el marco del proceso de mediación penal*. Revista Redur. No. 4. Diciembre 2006 Edit. Universidad de La Rioja. España. Pág. 33.

## CAPÍTULO 3 BANCO DE MÉXICO

### 3.1. ANTECEDENTES DE LA BANCA CENTRAL

En Inglaterra, durante 1694, se constituyó la institución denominada “El Gobernador y Compañía del Banco de Inglaterra”, el cual es referido por diversos autores como el primer antecedente de la banca central, por ser la institución que durante más de un siglo fue la única en realizar varias de las funciones que hoy en día son propias de los bancos centrales.<sup>1</sup>

Previa aprobación del Parlamento, el gobierno inglés autorizó a inversionistas privados el establecimiento de dicho banco configurado como una sociedad por acciones. Su capital fue entregado en préstamo al gobierno para que éste pudiera hacer frente a la situación económica por la que atravesaba Inglaterra en virtud de la guerra entre Guillermo III de Orange y el partido que pretendía reinstalar en el poder a la casa de Estuardo. A cambio de dicho préstamo, el gobierno de ese país permitió a esa institución, en condiciones preferentes al resto de la banca, emitir billetes por el monto equivalente al capital otorgado en préstamo, comprometiéndose a recibirlos en el pago de impuestos.<sup>2</sup>

Tiempo después, el Banco de Inglaterra, además de ser emisor principal, tuvo a su cargo la deuda pública y fungió como banquero y agente exclusivo del gobierno en la prestación de diversos servicios financieros. Su posición como banquero y administrador de la deuda pública surgió de sus préstamos al Estado y las consecuentes relaciones con la Tesorería.<sup>3</sup>

No obstante que, en sus primeros años el Banco de Inglaterra se enfrentó a la inconformidad del resto de los bancos existentes, éstos observaron las ventajas

---

<sup>1</sup> Cfr. **BORJA MARTÍNEZ**, Francisco. *El Banco de México*. Edit. Fondo de Cultura Económica. Nacional Financiera. México, 1996. Pág. 9.

<sup>2</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>3</sup> Cfr. *Ídem*.

que podían obtener al mantener sus reservas en él, ya que ello les brindaba mayor seguridad en su custodia y beneficios importantes en su manejo.<sup>4</sup>

Fue así que, el Banco de Inglaterra, aunado a las actividades ya referidas, centralizó el manejo de las reservas del resto de los bancos, ejerció funciones de compensación y liquidación de saldos bancarios y fue prestamista en última instancia de la banca.<sup>5</sup>

El 18 de enero de 1800, se funda el Banco de Francia que, al igual que el de Inglaterra, fue una sociedad por acciones suscritas por el Gobierno y por particulares; sin embargo, hasta 1806 obtuvo el monopolio en la emisión de billetes en París, monopolio que hacia 1810 se extendió a aquellas ciudades en las que dicho Banco tenía alguna sucursal, para quedar en 1848 como emisor único de papel moneda en todo el territorio de Francia.<sup>6</sup>

Teniendo como principal antecedente el Banco de Inglaterra y como consecuencia de la necesidad e interés de los gobiernos de otros países de contar con una institución crediticia que les prestara apoyo financiero, durante el siglo XIX surgen: el Banco de los Países Bajos (1814), el Banco Nacional de Austria (1817), el Banco de Noruega (1817), el Banco Nacional de Dinamarca (1818), el Banco Nacional de Bélgica (1850), el Banco de España (1856) y el Banco de Rusia (1860).<sup>7</sup>

El 14 de marzo de 1875, en Alemania se promulgó la ley fundamental en materia de bancos, otorgando el privilegio de la emisión al Reichsbank. Este banco era de naturaleza mixta, ya que estaba constituido con capital de particulares pero era administrado por el Estado, dividiéndose entre ambos las utilidades de la institución, a los accionistas por el capital aportado y al Estado por conceder a dicha institución el monopolio en la emisión de billete y por la función de administrador que desempeñaba.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>5</sup> Cfr. **BORJA MARTÍNEZ**, Francisco. Op. Cit. Pág. 11.

<sup>6</sup> Cfr. **MANERO**, Antonio. El Banco de México: sus orígenes y fundación. Edit. Banco de México. México, 1992. Pág. 25.

<sup>7</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>8</sup> Cfr. **MANERO**, Antonio. Op. Cit. Pág. 27.

El Riksbank de Suecia se creó antes que el Banco de Inglaterra, pero no fue sino hasta 1897 que realizó funciones de banco central; al respecto M. H. Kock ha puntualizado: “De los bancos centrales actuales, el Riksbank de Suecia es el más antiguo, en el sentido de que fue el primero en establecerse, pero el Banco de Inglaterra fue el primer banco de emisión que llegó a tener la posición de un banco central y que desarrolló, los que hoy se reconocen de un modo general, como principios fundamentales de la banca central”.<sup>9</sup>

Las características iniciales de los bancos centrales difirieron debido, entre otras causas, a las condiciones de los sistemas monetarios y bancarios de cada país; sin embargo, coincidían en las funciones de banqueros y agentes financieros del gobierno y en la centralización de la emisión de billetes.<sup>10</sup>

A partir del siglo XX, las funciones de los bancos centrales de emisor único, depositario de reservas de la banca comercial y prestamista en última instancia, y banquero y agente financiero del gobierno se ven adicionadas con la de centralizar las reservas internacionales del país. La doctrina llegó a considerar como la más importante, la de depositario de las reservas del sistema bancario ya que con éstas era posible hacer frente a las crisis que se llegaran a presentar en dicho sistema.<sup>11</sup>

En el continente americano, el país pionero en la construcción de una banca central fue Estados Unidos de América. Aunque en este país, en 1791 y 1817, existieron dos bancos nacionales, fue con motivo de la crisis bancaria de 1907, que resultó imperante la creación de un banco central, surgiendo el 23 de diciembre de 1913 el Sistema de la Reserva Federal integrado con un Consejo Superior de siete miembros y doce bancos ubicados en las ciudades más importantes del país.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> DE KOCK, M.H. *Banca Central*. 4ª ed. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1975. Pág. 110.

<sup>10</sup> Cfr. BORJA MARTÍNEZ, Francisco. Op. Cit. Pág. 18

<sup>11</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>12</sup> Cfr. *Ibídem*. Pág. 20.

Antes del Sistema de la Reserva Federal, se constituyó, en 1892, el Banco de la República del Brasil el cual, además de ser depositario de las reservas de la banca, era banquero y agente financiero del gobierno, sin embargo, no ejercía la función de prestamista en última instancia de la banca, ni la de emisor de moneda, ya que esto último le correspondía al gobierno a través de la Tesorería.<sup>13</sup>

En 1920, la Conferencia Financiera Internacional, reunida en Bruselas bajo el auspicio de las Naciones Unidas, aprobó una resolución en la que se recomendaba a los países que a esa fecha no habían fundado un banco central procedieran a hacerlo, a fin de facilitar la restauración y el mantenimiento de la estabilidad del sistema bancario internacional.<sup>14</sup>

Este era el caso de América, pues si bien algunos países de ese continente iniciaron desde el siglo XIX la constitución de sus sistemas financieros, carecían de un banco central como instancia reguladora de la oferta monetaria. Fue así que, a partir de los años veinte, surgieron: El Banco de la Reserva del Perú (1922), el Banco de la República de Colombia (1923), el Banco de la República Oriental de Uruguay (1924), el Banco de México (1925)<sup>15</sup>, el Banco Central de Chile (1925), el Banco Central de Guatemala (1926), el Banco Central de Ecuador (1927), el Banco Central de Bolivia (1928), el Banco Nacional de la Reserva del Salvador (1934), y el Banco Central de Argentina (1935). Todos estos bancos se configuraron considerando, principalmente, las características del Banco de Inglaterra.<sup>16</sup>

El 28 de marzo de 1935, fue creado el Banco Central de la República de Argentina, como banco central de derecho público, con un capital inicial de 30 millones de pesos, de los cuales 10 millones fueron aportados por el Estado y el resto fue suscrito por otros bancos nacionales y extranjeros que operaban en el

---

<sup>13</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>14</sup> Cfr. **BORJA MARTÍNEZ**, Francisco. Op. Cit. Pág. 21.

<sup>15</sup> Es importante precisar que en el caso de México, la creación de un banco único de emisión se contempló en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde la promulgación de ésta en 1917.

<sup>16</sup> Cfr. **BORJA MARTÍNEZ**, Francisco. Op. Cit. Pág. 22.

país. El banco central argentino surgió como un banco mixto encargado de aplicar la Ley de Bancos, de la inspección y vigilancia del régimen bancario, además de ser agente financiero del gobierno y consejero en sus operaciones de crédito y de emisión. A partir de su creación, sus funciones básicamente fueron regular el valor de la moneda a través de la facultad que tenía de absorber los excedentes de oro que entraban al país para conformar la reserva bancaria y garantizar la emisión.<sup>17</sup>

Posteriormente surgen: el Banco de la República del Paraguay (1936), el Banco Nacional de Costa Rica (1937), el Banco Central de Venezuela (1940), el Banco Nacional de Nicaragua (1941), el Banco Central de la República Dominicana (1947), el Banco Nacional de Cuba (1948) y el Banco Central de Honduras (1950).<sup>18</sup>

La evolución de la banca central y de sus funciones ha sido paulatina y acorde con el desarrollo de los mercados financieros, del sistema general de crédito y, dentro de éste, del sistema bancario. En atención a lo anterior, el Licenciado Francisco Borja Martínez refiere que es posible distinguir tres etapas en el desarrollo de los bancos centrales, a saber:

**1ª.** Emisor privilegiado de billetes, así como agente y banquero del gobierno.

**2ª.** Como consecuencia del desarrollo de los mercados financieros, se le atribuyen las funciones de depositario de las reservas internacionales del país y de las reservas de los bancos privados, además de la función de prestamista en última instancia de dichas instituciones.

**3ª.** Regulador de la emisión y la circulación monetaria, de los cambios y los sistemas de pagos.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Cfr. **RODRÍGUEZ CASTAÑEDA**, Juan. *Orígenes y política crediticia del Banco de México: un análisis histórico*. ITAM. México, 1992. Pág. 40.

<sup>18</sup> Cfr. **BORJA MARTÍNEZ**, Francisco. Op. Cit. Pág. 25.

<sup>19</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 27.

### 3.2. Surgimiento del Banco de México

El primer antecedente que se tiene respecto a la instauración de una institución con la facultad para emitir billetes, se dio en 1822 durante el reinado de Agustín de Iturbide, con la presentación de un proyecto para crear una institución que se denominaría "Gran Banco del Imperio Mexicano".<sup>20</sup> Esta institución emitía papel moneda, a la que se denominó "peso". A la caída de Iturbide se suspende la emisión de estos billetes.<sup>21</sup>

Hacia 1864 las tareas atribuibles a la banca eran realizadas por las casas comerciales. En 1884 el Gobierno Federal impulsó la fusión del Banco Nacional Mexicano con el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario surgiendo el Banco Nacional de México.<sup>22</sup>

Ese año se decidió fortalecer a una institución bancaria con el fin de que otorgará al gobierno el financiamiento que éste requiriera para cumplir su programa de obras de fomento. El incipiente Banco Nacional de México fue la institución elegida, por lo que el Gobierno Federal decidió celebrar con éste un contrato ley en el que se le otorgaran varios privilegios, entre ellos el monopolio factual de la emisión de billetes; sin embargo, el Banco de Londres, México y Sudamérica emprendió una batalla legal en contra de dicho monopolio logrando conservar su facultad de emitir billetes, eliminado así la posibilidad de que el Banco Nacional de México se transformara en el primer banco único de emisión del país.<sup>23</sup>

Con motivo de la profunda crisis por la que el sistema bancario atravesó durante el porfiriato, en la que la población perdió la confianza en las instituciones financieras del país, se hizo patente la necesidad del establecimiento de un banco único de emisión. Fue así que, entre los propósitos de la Revolución

---

<sup>20</sup> Cfr. Información consultada el 20 de agosto de 2007 en la página <http://www.banxico.org.mx/acercaBM/semblanzaHistorica/SemblanzaHistorica.html>.

<sup>21</sup> Cfr. **RUIZ TORRES**, Humberto. *Derecho bancario*. Edit. Oxford University Press. México, 2003. Pág. 14.

<sup>22</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 15.

<sup>23</sup> Cfr. **MANERO**, Antonio. Op. Cit. Pág. 35.

Mexicana estaba terminar con la pluralidad de instituciones privadas emisoras de billetes y reservar esta facultad a un banco estatal, en beneficio y protección de los intereses nacionales. Lo anterior dio lugar a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 28, estableciera la existencia de un Banco Único de Emisión.<sup>24</sup>

Al tratar de determinar la naturaleza jurídica del Banco Único de Emisión se estuvo ante la disyuntiva de crear un Banco de Estado, o bien, constituir un banco controlado por éste en el que hubiera participación de capital privado. Dadas las dificultades para pronunciarse de manera categórica, se optó por establecer que el Banco Único de Emisión debería estar controlado por el Gobierno Federal,<sup>25</sup> dejando a la legislación secundaria determinar la naturaleza y el alcance de dicho control.

No obstante que, desde su promulgación, la Constitución de 1917 preveía la existencia del Banco Único de Emisión, no fue sino hasta ocho años después, en 1925, que su creación fue posible.

Con motivo de la Conferencia Financiera Internacional, celebrada en Bruselas en 1920, el proyecto de fundar el Banco Único de Emisión recibió un considerable impulso del exterior. En esta Conferencia se emitió una recomendación en el sentido de que todos los países que aún no habían creado un banco central procedieran a fundarlo; en virtud de que tal establecimiento era esencial para el equilibrio de los sistemas monetario y bancario de un país.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Cfr. Exposición de motivos del “Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” presentada ante la Cámara de Diputados el 25 de noviembre de 1993, por el entonces presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Carlos Salinas de Gortari.

<sup>25</sup> Al efecto, el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía: “En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a **la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal**, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora [...]”. [Énfasis añadido].

<sup>26</sup> Cfr. **TURRENT DÍAZ**, Eduardo. *Historia del Banco de México*. Edit. Banco de México. México, 1982. Pág. 99.



Fue hasta febrero de 1921, que llegó al legislativo una iniciativa presentada por el presidente Álvaro Obregón, en la que se sugería el establecimiento de un sistema plural de bancos emisores regionales, inspirándose en el modelo de banca central de los Estados Unidos corporizado en el Sistema de la Reserva Federal.<sup>27</sup>

En la exposición de motivos de esta iniciativa se explicaba que, mientras subsistieran los impedimentos para la fundación del Banco Único de Emisión, se podría crear, transitoriamente, un sistema emisor sobre la base de ocho bancos regionales. Entre las dificultades para la constitución del banco único mencionaba la situación general del país, que apenas convalecía de 10 años de Revolución, y la crisis financiera mundial, señalando como el impedimento principal la dificultad para la integración de sus fondos.<sup>28</sup>

Esta iniciativa fue recibida con grandes manifestaciones de antagonismo por los miembros del Congreso, que se materializaron en el dictamen emitido por las Comisiones asignadas, el cual fue ratificado después por las propias Cámaras. En dicho dictamen se rechazó tal iniciativa argumentando que la fundación de bancos regionales, posponiendo la creación del banco único hasta por diez años, dificultaría aún más el establecimiento del órgano central, convirtiendo una dificultad meramente de coyuntura en un problema estructural.<sup>29</sup>

Para mediados de 1921, habían sido presentadas al Congreso de la Unión varias iniciativas sin que ninguna de ellas prosperara; en virtud de lo anterior, el diputado Antonio Manero sugirió que se englobaran en un solo dictamen todas las iniciativas surgidas hasta ese momento, con el fin de llegar a un consenso en los renglones fundamentales de tan delicada cuestión. Dicha propuesta fue aceptada, dando como resultado un dictamen general que proponía:

“Autonomía del banco; control eficaz del gobierno; administración directamente emanada de los accionistas; garantías positivas de la emisión; circulación

---

<sup>27</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>28</sup> Cfr. *Ídem*

<sup>29</sup> Cfr. *Ibídem*. Pág. 103.

voluntaria de los billetes; concentración en el banco de todos los asuntos hacendarios relacionados con los servicios públicos; reciprocidad de servicios entre el gobierno y el banco; eliminación de funciones propias de los bancos de otra índole; equidad en la distribución de utilidades entre el Estado y los accionistas; limitación rigurosa de la acción política y administrativa del Ejecutivo de la Nación sobre el banco, y libertad completa de acción a los elementos económicos que deben concurrir para el establecimiento y desarrollo de la institución.”<sup>30</sup>

A partir de este dictamen global surgieron, dentro del propio Legislativo, más proyectos. Al final, la Comisión Dictaminadora del Congreso aprobó, junto con el dictamen expuesto, una iniciativa que proponía un Banco Único de Emisión constituido como una sociedad anónima con participación de capital privado. Sin embargo, en ese momento, los acreedores internacionales de México, que se habían asociado en el llamado Comité Internacional de Banqueros con la finalidad de negociar con el gobierno mexicano la reanudación de los pagos sobre el adeudo exterior, aunado al llamado conflicto petrolero, originaron que se diera carpetazo a la creación del Banco Único de Emisión.<sup>31</sup>

Por lo anterior, en septiembre de 1922, el entonces diputado Antonio Manero elaboró un proyecto de ley para la constitución del banco central. La exposición de motivos de dicho proyecto basaba su argumentación en el desarrollo de los bancos centrales en Europa y Norteamérica y en consideraciones de legislación comparada. El proyecto de Manero mostraba cierta evolución respecto a su antecedente inmediato, la iniciativa de Venustiano Carranza de 1917, al resultar más detallado y minucioso. La diferencia fundamental entre los dos proyectos se marcó en relación a la propiedad del banco y a los principios de su capitalización.<sup>32</sup>

Mientras que el proyecto presentado por Carranza proponía un banco de Estado, el de Manero sugería el establecimiento de un instituto con participación

---

<sup>30</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>31</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>32</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 101.

privada, tanto en el capital como en la administración. Manero estableció en su propuesta la modalidad de una institución “mixta”. A pesar de que el dictamen legislativo favoreció la iniciativa de Manero, tal proyecto fue archivado.<sup>33</sup>

En 1923, a partir de dos proyectos del sector privado, resurgió este tema. Uno de ellos, presentado por Agustín Legorreta, el cual fue rechazado. El segundo, presentado por el banquero norteamericano John B. Glenn, quien ofreció al gobierno mexicano 15 millones de dólares para integrar el capital del banco único, tampoco se cristalizó.<sup>34</sup>

Con el estallido de la revolución Delahuertista a finales de 1923, nuevamente se abrió un paréntesis en el trayecto hacia el establecimiento del Banco Central. Los trabajos no se reanudaron sino hasta casi un año después, en enero de 1924, con la inauguración de la Primera Convención Nacional Bancaria.<sup>35</sup>

El antecedente institucional más importante del Banco de México es la Comisión Monetaria toda vez que su reorganización, a finales de 1924, significó una aproximación legal e institucional hacia la gestación del banco único, ya que constituyó “una fuente de enseñanzas” que en su momento fueron aprovechadas en la creación del Banco Central. Desde 1921, el legislativo señalaba como encomiable y práctico invertir en la integración del Banco de México los fondos de que disponía en ese momento la Comisión Monetaria.<sup>36</sup>

Con motivo de la reestructura de la que fue objeto, la Comisión Monetaria fue dotada de atribuciones de banca comercial correspondientes a una institución de depósito y descuento, además de las funciones de control monetario y cambiario, reorganizándosele como una sociedad anónima, en la cual el gobierno tendría la mayoría del capital. Su nueva denominación social fue “Comisión Monetaria, S.A.”, fungió como depositaria de todos los fondos del erario, se encargó de la situación y concentración del dinero de la hacienda y

---

<sup>33</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>34</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 111.

<sup>35</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>36</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 116.

administró la deuda pública externa e interna, además de constituirse como prestamista del Estado. Únicamente le restaba adquirir tres funciones más para transmutarse en Instituto Central: el privilegio de emitir billetes, el oficio de banquero de bancos y prestamista de último recurso y el encargo de la cámara de compensaciones.<sup>37</sup>

A finales de 1924, el entonces Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani designó una comisión para que se abocara definitivamente a la elaboración de la ley, estatutos y escritura constitutiva del futuro Banco Único de Emisión. Dicha comisión fue presidida por Pani e integrada por: Manuel Gómez Morín, Fernando de la Fuente, y Elías S.A. de Lima.

Para el mes de julio de 1925, los trabajos de la Comisión Redactora estaban casi concluidos, el 15 de agosto de ese año fue promulgada la “Ley que crea el Banco de México”.

Ese mismo año, con la labor realizada por el Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, quien transformó el *déficit* en *superávit*, se logró acumular los excedentes necesarios para la creación del Banco Único de Emisión. La Memoria de Hacienda del periodo 1923-1925 contiene un relato contable pormenorizado de la forma como se constituyeron los citados excedentes. El *superávit* anual de 41.5 millones de pesos correspondiente a 1925 resultó el cimiento financiero medular para integrar el capital del banco de emisión.<sup>38</sup>

Fue así que, los fondos para el capital del Banco de México se constituyeron con los excedentes en moneda metálica nacional y extranjera que al final de cada mes quedaban como remanente en la Tesorería de la Nación, después de haber cubierto los gastos corrientes del erario.<sup>39</sup>

A medida que los ahorros de hacienda iban engrosando ese fondo, Alberto J. Pani y el presidente Calles visitaban la Tesorería acompañados de periodistas,

---

<sup>37</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>38</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>39</sup> Cfr. *Ídem*.

con el objeto de que la prensa difundiera la noticia sobre la cristalización del *superávit*, con el objetivo, evidentemente propagandístico, de acreditar de antemano al futuro banco central.<sup>40</sup>

Entre las labores realizadas para el inicio de funciones del Banco Único de Emisión estuvo la compra del edificio “La Mutua”, localizado en las calles de 5 de mayo y Teatro Nacional (hoy Lázaro Cárdenas), local ocupado hasta el día de hoy por el Banco de México. Dicha operación duró más de dos años, razón por la cual el banco tuvo que aplazar la inauguración del edificio hasta el 12 de octubre de 1927, fecha en que, durante solemne ceremonia encabezada por el presidente Plutarco Elías Calles, se abrieron sus puertas al público.<sup>41</sup>

En esos dos primeros años, el Banco de México instaló su oficina central en la planta baja del edificio matriz del Banco de Londres y México, accionista de la serie “B”, situado en la calle 16 de septiembre número 38 esquina con Bolívar, lugar en donde, como más adelante se precisa, fue celebrada la ceremonia de apertura y la firma del acta constitutiva del Banco de México, S.A.<sup>42</sup>

A finales del mes de agosto de 1925, estaba dispuesto todo para la inauguración del Banco de México, la cual se efectuó el 1° de septiembre de ese año. La ceremonia inició a las diez de la mañana, cuando el presidente Plutarco Elías Calles, acompañado de su gabinete, arribó a las oficinas centrales del Banco de México en ese momento situadas en el edificio del Banco de Londres y México. También estuvieron presentes representantes de la banca, la industria, el comercio y las organizaciones obreras, así como los miembros del cuerpo diplomático acreditado en nuestro país.<sup>43</sup>

Fue en septiembre de 1925, con la inauguración del Banco de México, que desapareció la razón de existir de la Comisión Monetaria y al entrar ésta en liquidación transmitió al naciente Instituto Central parte de sus funciones y

---

<sup>40</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 112.

<sup>41</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 118.

<sup>42</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>43</sup> Cfr. *Ibidem*. Pág. 120.

patrimonio social, además de atributos de control monetario y un gran sector de su personal.<sup>44</sup>

Las crónicas de la época mencionan que la ceremonia arrancó con el otorgamiento del acta constitutiva de la sociedad, acto formalizado por el notario público Manuel Borja Soriano. Los firmantes del documento fueron el propio presidente Plutarco Elías Calles; Manuel Padilla, presidente de la Suprema Corte de Justicia, y Ezequiel Padilla, presidente de la Cámara de Diputados. Posteriormente se procedió a rubricar el contrato de la sociedad anónima.<sup>45</sup>

Dos actos simbólicos culminaron la inauguración: el primero de ellos fue el obsequio del billete número 1, serie A, del Banco de México, S.A., de cinco pesos, que se entregó en calidad de recuerdo al general Calles; los señores Pani, Mascareñas, Epigmenio Ibarra y León Escobar recibieron los billetes 2, 3, 4 y 5 respectivamente. El segundo ocurrió en el despacho del director del banco, cuando el secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, entregó al señor Mascareñas los cheques 32485 y 32486 en contra de la Comisión Monetaria, correspondientes a los fondos necesarios para integrar el capital del Instituto Central.<sup>46</sup>

Después de la inauguración, el general Calles pronunció su primer informe de gobierno como presidente de México, en el cual manifestó:

“[...] cierro esta parte de mi mensaje dándome la satisfacción de comunicaros – y, por vuestro muy respetable conducto, a la nación entera- que hoy, día primero de septiembre de mil novecientos veinticinco, a las diez horas de la mañana, fue inaugurado el Banco de México, S.A., con cuyo acto queda satisfecha otra de las condiciones de seguridad para la reanudación del servicio de la Deuda Exterior y, por tanto, del restablecimiento del crédito de México en el extranjero, cumplido uno de los número más salientes del programa revolucionario que nuestro pueblo escribió, con su sangre generosa, en la Constitución de 1917, y

---

<sup>44</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>45</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>46</sup> Cfr. *Ídem*.

recorrido un largo tramo del sendero que conduce a la autonomía económica nacional [...].”<sup>47</sup>

Siguiendo lo establecido por la Ley que crea el Banco de México, la escritura constitutiva del 1o. de septiembre de 1925 formalizó la constitución de éste como una sociedad anónima, con una duración de 30 años y un capital de cien millones de pesos.

La Ley que crea el Banco de México contenía cinco capítulos y una sección de preceptos transitorios. El capítulo inicial titulado “De la constitución del Banco de México como sociedad anónima” cubría los siguientes tópicos: **a)** Duración y denominación de la Sociedad, **b)** Capital y Accionistas, **c)** Objeto de la Institución, **d)** Administración y **e)** Distribución de utilidades.

El capítulo II regulaba la emisión de billetes, y el número III denominado “De la regulación de la circulación monetaria y de las operaciones con el gobierno federal”, las funciones de control monetario y agente financiero del Estado. El capítulo IV resultaba fundamental para el Instituto ya que reglamentaba lo referente a la gestión de banquero de bancos y prestamista de último recurso. El capítulo V, correspondiente a “Disposiciones Generales” enumeraba, entre otras, las operaciones prohibidas para el banco, establecía las normas para la presentación de sus estados financieros y señalaba las operaciones comerciales permitidas a la institución.

---

<sup>47</sup> Citado por **TURRENT DÍAZ**, Eduardo. Op. Cit. Pág. 127.

### **3.3. Evolución del Banco de México**

#### **3.3.1. Ley que crea el Banco de México (1925)**

Esta ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1925, fue emitida con fundamento en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y regulaba al banco único de emisión como una sociedad anónima denominada “Banco de México”, con domicilio en la Ciudad de México y previendo la posibilidad de establecer sucursales y agencias en la República Mexicana y en el extranjero.

La duración de esta sociedad sería de 30 años, plazo que podía prorrogarse cumpliendo los requisitos establecidos en sus estatutos.

Su capital era de cien millones de pesos, mismo que estaría representado por acciones nominativas. Tales acciones se dividían en dos series: “A” y “B”.

Las acciones de la serie “A” sólo podían estar suscritas por el Gobierno Federal, representaban el 51% del capital social; debían estar íntegramente pagadas y eran intransmisibles.

Las acciones de la serie “B” representaban el 49% restante del capital social y podían ser suscritas por el Gobierno Federal o por particulares. Las acciones de esta serie que fueran suscritas por el Gobierno Federal podían ser enajenadas por éste.

El objeto de esta sociedad era: emitir billetes; regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y la tasa del interés; redescantar documentos de carácter mercantil; encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal y efectuar las operaciones bancarias que la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios encomendaba a los bancos de depósito y descuento.

La administración del Banco de México estaba a cargo de un Consejo de Administración integrado por nueve Consejeros propietarios, cinco de ellos



nombrados por la serie “A” y los cuatro restantes por la serie “B”. Además de los Consejeros propietarios existían cinco Consejeros suplentes, tres eran designados por la serie “A” y dos por la serie “B”. La vigilancia de la sociedad estaba a cargo de dos Comisarios que eran nombrados por la serie “B”.

El primer director de la institución fue el sonorenses Alberto Mascareñas, quien había sido gerente de la Comisión Monetaria desde que ésta fue transformada en sociedad anónima a finales de 1924.<sup>48</sup>

El primer Consejo de Administración del Banco de México, S.A., se integró de la siguiente forma: La presidencia, vicepresidencia y secretaría de ese órgano directivo fueron cubiertas por los integrantes de la comisión redactora de su Ley Orgánica: Manuel Gómez Morín, Elías S.A. de Lima y Fernando de la Fuente. Como consejeros titulares de la serie “A” fueron designados además de Gómez Morín y de Lima, el señor Carlos B. Zetina (industrial, fundador y dueño de la fábrica de zapatos más importante del país, “Excelsior”, S.A.), José Calderón (directivo de la Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey), y el propio director del Banco Alberto Mascareñas.<sup>49</sup>

Los consejeros propietarios de la serie “B” fueron Adolfo Prieto (fundador y accionista principal de la Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey y gerente de la fábrica de hilados La Victoria, S.A.), Ignacio Rivero, Bertram E. Holloway (director de los Ferrocarriles Nacionales) y Salvador M. Cancino (abogado, socio del despacho Cancino y Riba representante de la empresa de petróleo “El Águila”).<sup>50</sup>

Esta ley preveía que tanto los Consejeros como los Comisarios debían ser personas con notorios conocimientos y experiencia en asuntos bancarios o comerciales. Entre las restricciones para desempeñar estos cargos estaban: no ocupar un puesto de elección popular durante el tiempo de su encargo; no ser funcionarios ni empleados públicos; no tener parentesco por afinidad o

---

<sup>48</sup> Cfr. **TURRENT DÍAZ**, Eduardo. Op. Cit. Pág. 135.

<sup>49</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>50</sup> Cfr. *Ídem*.

consanguinidad hasta el tercer grado con otro de los miembros del consejo o con los comisarios y no tener un litigio pendiente con el propio banco.

El Consejo de Administración tenía la facultad indelegable de resolver todos los asuntos relativos a la emisión y circulación de moneda, sobre las operaciones de redescuento en la matriz o en las sucursales y sobre la concesión a una misma persona o sociedad de créditos que excedieran de diez mil pesos.

Los Consejeros debían garantizar la correcta realización de sus funciones mediante el depósito de cien acciones de la serie "B", mientras que los comisarios debían hacerlo a través del depósito de cincuenta acciones de la misma serie.

Asimismo, esta ley preveía la existencia de sucursales las cuales, según su importancia, contarían con un consejo consultivo nombrado por el Consejo de Administración.

Este ordenamiento jurídico señalaba que la escritura constitutiva y los estatutos determinarían la forma como debían suscribirse las acciones; los derechos que a ellas correspondían; la manera de computar los votos de los accionistas en las asambleas generales; el procedimiento de recusación de consejeros; y los datos, las firmas y el valor de los billetes que emitiera la sociedad.

Igualmente, esta ley precisaba que, toda emisión de billetes que hiciera el Banco de México debía constar de vista a un comisario de la sociedad y a un inspector de la Comisión Nacional Bancaria (actualmente Comisión Nacional Bancaria y de Valores) que se realizaba en los términos señalados en la propia ley. Además, la Oficina Impresora de Estampillas debía resellar los billetes con la contraseña del Gobierno Federal.

Los billetes eran de circulación voluntaria para el público, no así para el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados y los ayuntamientos, quienes estaban obligados a recibirlos. La falta de pago de los billetes producía acción ejecutiva, previo requerimiento hecho ante notario público, excepto que se

hubiere negado por falsedad del billete. Por su parte, el artículo 8o. preveía que la falta de pago injustificada pondría al banco en estado de quiebra.

El artículo 9o. señalaba que, en caso de que el Banco entrara en liquidación, debía excluirse de la masa, la cantidad necesaria para cubrir el valor de los billetes en circulación, en caso de que no hubiera bienes suficientes, el Gobierno Federal respondería por el monto que faltara por cubrir.

Entre las funciones del Banco estaban: resolver la cantidad y clase de piezas de monedas que debían acuñarse; la compra de metales destinados a tal acuñación; la recepción de toda la moneda acuñada por la Casa de Moneda y su puesta en circulación, y el retiro de las monedas que debía reacuñarse.

Esta Ley establecía que el Banco de México sería el depositario de los fondos del Gobierno Federal; agente para todos los cobros o pagos que éste debía hacer en el extranjero además de ser el encargado del servicio de la Deuda Pública.

El Banco de México tenía prohibido: hacer préstamos al Gobierno Federal por cantidades mayores del diez por ciento del capital exhibido; hacer préstamos a los gobiernos de los Estados y a los ayuntamientos; hacer operaciones reservadas a los bancos hipotecarios, refaccionarios, agrícolas o industriales; conceder créditos en cuenta corriente, a excepción de los expresamente permitidos por su propia ley; hacer operaciones de préstamo o descuento sin garantía prenda o firmas de notoria solvencia, salvo que se celebraran con los bancos asociados; hacer préstamos o descuentos a un plazo mayor de noventa días; estipular con sus deudores, intereses penales a un tipo superior a la cuarta parte del tipo a que se haya convenido la operación o intereses penales a un tipo mayor de dos por ciento anual, cuando se tratara de operaciones que no causaran intereses antes de ser exigibles; dar en prenda su cartera, sus billetes o contraer obligaciones sobre ellos; hipotecar sus propiedades.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público tenía la facultad de vetar las resoluciones del Consejo de Administración que, en su consideración, pudieran

afectar el equilibrio económico del país y que estuvieran relacionadas con: inversiones en valores extranjeros o a depósitos constituidos en el exterior; nuevas emisiones, aún cuando estas estuvieran dentro de los límites legales; operaciones relacionadas con la Deuda Pública o con los títulos respectivos.

Toda vez que el Banco de México era una sociedad anónima, los incumplimientos de los particulares con los cuales celebraba operaciones se castigaban a través de penas convencionales, como lo eran los intereses penales.

La infracción a las disposiciones de la Ley que nos ocupa hacían civilmente responsables a los miembros del Consejo de Administración del Banco de México que la autorizaran y al Gerente o Director que la ejecutara.

Con esta Ley se materializó el mandato constitucional de centralizar la emisión de billetes en un Banco Único de Emisión.

### **3.3.2. Ley que reforma la constitutiva del Banco de México (1928)**

En 1928 se reformó la ley de 1925<sup>51</sup> a fin de hacer explícito que el Banco de México no estaba obligado a prestar al Gobierno Federal más servicios que los que establecía la propia ley, añadiendo que las leyes locales no podían imponerle la obligación de prestar servicios a los Estados.

### **3.3.3. Ley que reforma la constitutiva del Banco de México (1932)**

A partir de 1931, conforme a la Ley Monetaria del 25 de julio de ese mismo año, las únicas monedas circulantes debían ser las monedas de plata de \$1.00, del cuño creado por la ley del 27 de octubre de 1919, y las monedas fraccionarias de plata y de bronce. El billete del Banco de México conservaba el carácter de

---

<sup>51</sup> Cuando empleó el término “ley de 1925”, debe entenderse que hago referencia a la “Ley que crea el Banco de México” de ese año.

un medio de pago auxiliar pues su circulación seguía siendo voluntaria y en ningún caso podía hacerse forzosa su admisión.<sup>52</sup>

De acuerdo con la Ley que reforma la constitutiva del Banco de México de 1932, y su complementaria del 19 de mayo de ese mismo año, las instituciones de crédito autorizadas para recibir depósitos del público a un plazo no mayor de 30 días debían asociarse al Banco de México, suscribiendo acciones de éste de la serie “B” por una cantidad no menor del 6% del capital y reservas de las mismas, además, tenían la obligación de conservar en el Banco de México, en efectivo, un depósito sin intereses igual al 5% de los depósitos que recibieran.<sup>53</sup>

Además de lo anterior, mediante esta ley se agregó una nueva función para el Banco de México: centralizar las reservas bancarias y fungir como Cámara de Compensaciones.<sup>54</sup>

### **3.3.4. Ley Orgánica del Banco de México (1936)**

La iniciativa de esta Ley refería que mediante ella se buscaba establecer preceptos tendientes a ampliar la autonomía del Banco, al no ponerle más limitaciones que: **i)** ajustar sus operaciones a la ley, y **ii)** recabar la aprobación del Gobierno Federal, cuando el Instituto Central pretendiera ejecutar actos que afectaran las prerrogativas naturales del poder público, además de la limitante que suponía la facultad del Ejecutivo Federal de vetar los acuerdos del Consejo de Administración que versaran sobre ciertos asuntos de especial trascendencia, los cuales eran enunciados por la propia ley.

El 31 de agosto de 1936, bajo el gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Banco de México, la cual, en términos generales, establecía que:

---

<sup>52</sup> Exposición de motivos de la Ley Orgánica del Banco de México, del 28 de agosto de 1936.

<sup>53</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>54</sup> Cfr. *Ídem*.

El Banco de México continuaría como una sociedad anónima pero a diferencia de lo establecido en la ley de 1925, esta ley señalaba que su duración sería indefinida.

Al igual que la ley de 1925, esta ley señalaba que esta sociedad tendría su domicilio en la Ciudad de México y que podía establecer sucursales, agencias o nombrar corresponsables por resolución de su Consejo de Administración.

Su capital sería de cincuenta millones de pesos, pudiendo aumentarse en los términos señalados en sus estatutos. Las acciones representativas del capital seguían dividiéndose en dos series: "A" y "B". Las acciones serie "A" seguían reguladas en los mismos términos que en la ley de 1925.

Por lo que hace a las acciones correspondientes a la serie "B", esta ley establecía que debían ser suscritas por las instituciones y uniones de crédito asociadas y por el público. Estas acciones sólo podían transmitirse con el consentimiento del Banco, el cual no estaba obligado a expresar las razones por las cuales negaba su autorización, pero si a adquirir aquellas acciones cuya transferencia no hubiere autorizado.

Las acciones correspondientes a la parte no suscrita del capital autorizado debían permanecer en la caja del Banco de México hasta que fueran debidamente suscritas e íntegramente pagadas. Igualmente, las acciones serie "B" suscritas debían conservarse en la Caja de Valores del Banco y no podían ser retiradas mientras la institución relativa estuviere asociada a él.

Estaban obligadas a suscribir acciones serie "B": las instituciones nacionales de crédito; las sociedades mexicanas que tuvieran concesión del Gobierno Federal para recibir depósitos bancarios a la vista, a plazo o en cuenta de ahorros, o para emitir bonos de caja, y las sucursales o agencias de bancos extranjeros autorizados para operar en la República Mexicana. Dicha suscripción era potestativa para las instituciones de crédito y las sociedades generales o financieras no comprendidas en la enumeración anterior, así como para los almacenes generales de depósito y para las uniones de crédito establecidas con concesión. Sin embargo, en caso de que dichas entidades pretendieran celebrar

operaciones con el banco único de emisión o intervenir en las operaciones que esta ley reservaba a las instituciones y uniones asociadas, debían ser accionistas del Banco de México.

La suscripción que hicieran las sociedades referidas en el párrafo anterior no podía ser menor al 6% de su capital exhibido y sus reservas.

Las acciones del Banco no podían ser dadas en garantía de préstamo o con algún otro fin, salvo tratándose de acciones serie "B" suscritas por el público y con el previo consentimiento del propio Banco.

El Banco de México tenía la facultad de no admitir como asociadas a las sociedades e instituciones que, sin ser de las que se encontraban obligadas a suscribir acciones, no reunieran los requisitos que hubiere fijado el Consejo de Administración del propio Instituto Central.

Además de lo establecido en la ley de 1925, en relación al objeto del Banco, y de las funciones adicionadas en 1932, esta ley señalaba que el Banco: dirigiría las labores de la Comisión Nacional Bancaria (hoy Comisión Nacional Bancaria y de Valores), en cuanto afectarán al objeto del propio Banco o pudiera contribuir a su realización y que actuaría como agente financiero y consejero del Gobierno Federal en las operaciones de crédito interno o externo y en la emisión y atención de los empréstitos públicos.

En cuanto a la administración y vigilancia del Banco, en esta ley se señalaba de manera expresa la figura de Director General, el cual era designado por el Consejo de Administración, en escrutinio secreto, y con votos a favor de, cuando menos, siete consejeros. El Director General tenía a su cargo el gobierno del Banco y la representación legal de éste en sus relaciones con terceros.

Las previsiones relativas al número de consejero y su designación por cada una de las acciones eran las mismas que las contenidas en la ley de 1925.

Por lo que hace a la permanencia de los consejeros en su encargo, esta ley establecía que sería de dos años con la posibilidad de ser reelectos, asimismo preveía un procedimiento para cubrir la vacante de algún consejero. El cargo de Consejero no era compatible con el de Director ni el de funcionario del Banco.

Además de las restricciones establecidas en la ley de 1925 para ocupar cargos dentro del Banco de México, esta ley señalaba las siguientes: ser insolvente o deudor moroso de cualquiera de las instituciones o uniones asociadas y haber sido condenadas por delitos comunes o inhabilitado para ejercer el comercio.

A propuesta del Director General, el Consejo de Administración podía nombrar dos o más subdirectores, correspondiendo al Director la designación del resto del personal.

Esta ley establecía requisitos para ser Director y subdirector, entre los que se encontraban: ser ciudadano mexicano en pleno uso de sus derechos y tener conocimientos en asuntos financieros y reconocida experiencia en materia bancaria.

Además de las facultades indelegables del Consejo de Administración establecidas en la ley de 1925, la ley que nos ocupa señalaba, entre otras, las siguientes: dictar las reglas o bases de los negocios y operaciones del Banco; fijar el premio o tipo de los descuentos, préstamos, créditos y demás operaciones que celebrara el Banco; admitir como asociadas a las entidades que no tuvieran la obligación de suscribir acciones del Banco; resolver sobre las transferencias de las acciones serie "B"; aprobar la forma en que debía llevarse la contabilidad del Banco.

Además de las comisiones que determinarían los estatutos y el reglamento interior, el Consejo de Administración debía nombrar: la comisión de operaciones; la de cambios y moneda; la de crédito público y régimen bancario, y la de administración.



Las juntas del Consejo de Administración y de las comisiones debían celebrarse con la asistencia del Director General o del subdirector que éste nombrara.

La vigilancia del Banco de México estaba conferida a un comisario propietario y a un suplente, ambos nombrados por los accionistas de la serie "B". Además cada una de las series designaba a un contador público titulado que debía certificar los estados y demás balances que la Institución estaba obligada a publicar.

Los Comisarios y Contadores durarían en su cargo un año y podían ser reelectos.

Además de las operaciones establecidas en la ley de 1925, el Banco estaba facultado, en los términos que determinara su Consejo y conforme a su Ley, para celebrar, entre otras, las siguientes operaciones: recibir depósitos retirables a la vista; comprar y vender oro, plata, divisas o cambio extranjero y efectuar reportos sobre estos; comprar o vender giros o letras; descontar a las instituciones y uniones de crédito asociadas, letras de cambio, pagarés o bonos de prenda a la orden provenientes de operaciones relacionadas con la negociación de mercaderías, de operaciones relacionadas con la obtención, elaboración o negociación de productos industriales y de operaciones relacionadas con el cultivo o negociación de productos agrícolas; abrir créditos simples o en cuenta corriente y otorgar préstamos con garantía, a las instituciones asociadas que cumplieran los requisitos establecidos en la propia Ley; comprar, vender y suscribir acciones de las instituciones y uniones de crédito asociadas; comprar y vender bonos u obligaciones emitidos por el Gobierno Federal; efectuar reportos con los títulos y valores establecidos en la propia ley y alquilar las cajas de seguridad alojadas en sus bóvedas.

Dentro de las prohibiciones que esta Ley establecía al Banco de México, se encontraban, entre otras: emitir billetes de denominación menor de diez pesos; conceder a los Estados y a los Municipios, préstamos directos o indirectos, descuentos, anticipos o créditos; hipotecar sus propiedades; dar en prenda sus billetes o contraer obligación alguna sobre ellos; abonar interés sobre sus

depósitos; garantizar letras, pagarés, bonos u otras obligaciones del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados o de los Ayuntamientos, y conceder opciones de compra sobre oro, divisas o cambio extranjero, dejando al comprador el derecho de fijar la fecha o el plazo para hacer uso de la opción.

Correspondía de manera privativa al Banco de México emitir billetes, ordenar la acuñación de monedas y la emisión de certificados monetarios, así como regular la circulación de unas y otros, conforme a las necesidades del público.

Asimismo, señalaba que ni el Gobierno Federal, ni las autoridades de los Estados o Municipios podían emitir documentos susceptibles de circular como moneda, teniendo la obligación de impedir, dentro de su competencia, que los emitiera otra persona o institución.

El Consejo de Administración determinaría las características de los billetes, las cuales debían tener la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El importe de los billetes que Banco de México pusiera en circulación, sumado al de sus obligaciones a la vista en moneda nacional, no podía exceder de la cifra de cincuenta pesos por habitante, mientras que la acuñación de monedas y emisión de Certificados Monetarios no podía exceder de veinte pesos por habitante. En todo momento, la Nación respondería del valor de los billetes, certificados y monedas que el Banco pusiera en circulación.

Las oficinas públicas de la Federación, de los Estados y de los Municipios estaban obligadas a recibir, sin limitación alguna, los billetes, certificados y monedas que el Banco emitiera.

El Banco de México conservaba el carácter de depositario de todos los fondos de los que no hiciera uso el Gobierno Federal, así como de encargado del servicio de la deuda pública en el interior y en el exterior, agente de todos los cobros o pagos que tuvieran que hacerse en el extranjero y de las operaciones bancarias que requiriera el servicio público.

Se preveía que el Banco de México debería constituir cuatro reservas: la metálica, la bancaria, el fondo complementario de estabilización y el fondo especial de previsión.

La reserva metálica se constituía para sostener el valor del peso, se componía de oro y plata acuñados o en barras y de divisas o cambio extranjero.

Las reservas bancarias se constituían con los depósitos en efectivo, sin interés, que debían hacer las instituciones que conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito estuvieran autorizadas para recibir depósitos bancarios a la vista, a plazo en cuenta de ahorros así como aquellas que tuvieran concesión del Gobierno Federal para emitir bonos de caja.

El Fondo Especial de Previsión y el Complementario de Estabilización se integraban con recursos del Gobierno Federal y con el importe de las multas que se imponían a las instituciones de crédito y sus auxiliares en términos de esta ley o de la Ley General de Instituciones de Crédito. Al final de cada ejercicio se cargaba a dichos fondos los saldos deudores de las operaciones realizadas por el Banco, a fin de mantener intacto su capital.

A diferencia de la ley de 1925, esta ley precisaba los términos a que debía sujetarse el Banco en el manejo de la cuenta de la Tesorería de la Federación.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público conservaba la facultad de vetar las resoluciones del Consejo de Administración relacionadas con la circulación monetaria, las inversiones en divisas o cambio extranjero, entre otros.

De acuerdo con esta Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaba facultada para imponer, según la gravedad de la infracción, multas, suspensión temporal de operaciones o caducidad de la concesión, en los siguientes casos:

- Cuando las instituciones asociadas no dieran a conocer al Banco de México sus posiciones de oro, de divisas o cambio extranjero, o cuando no le transfirieran la cantidad de oro o de divisas que éste les solicitase.

- Cuando las instituciones que estuviesen autorizadas para recibir depósitos bancarios a la vista, a plazo o en cuenta de ahorro, así como las que tuvieran concesión del Gobierno Federal para emitir bonos de caja, no mantuvieran los depósitos en efectivo correspondientes en el Banco de México.
- Cuando las instituciones y uniones asociadas cargaran a sus clientes intereses, premios o descuentos fuera de los límites que el Consejo de Administración del Banco de México hubiere determinado, previa opinión de la Asociación de Banqueros de México y la Comisión Nacional Bancaria.
- Cuando las instituciones y uniones asociadas no se hubieren sujetado a los límites que estableciera el Banco de México para la emisión y circulación de bonos, cédulas u obligaciones.

Las instituciones y uniones asociadas al Banco de México estaban obligadas a proporcionar a éste todo los datos e informes que les requiriera respecto a las operaciones que pretendieran realizar con éste. Aunado a lo anterior, dichas instituciones debían declarar, bajo su responsabilidad, que habían tomado las precauciones necesarias para realizar operaciones con él.

Asimismo, las instituciones y uniones asociadas tenían la obligación de proporcionar al Banco, cuando éste así se los requiriera, los datos necesarios para conocer su estado financiero. La entrega de datos falsos era causa de responsabilidad y estaba sujeta a la sanción que, al efecto, estableciera la Ley General de Instituciones de Crédito.

El Banco de México podía aprobar o rectificar aquellos acuerdos que la Comisión Nacional Bancaria tomara en términos de esta ley, siempre y cuando no se refirieran al propio Banco, a la investigación de infracciones cometidas por las instituciones de crédito y sus auxiliares, a la imposición de sanciones a dichas entidades y a los procedimientos de suspensión de pagos, quiebra o liquidación.

Esta ley además de la responsabilidad civil que previa la ley de 1925 para los Consejeros y el director en caso de infracción a sus disposiciones; establecía la destitución de aquellos que autorizaran o ejecutaran ordenes de acuñación y emisión de moneda metálica y de Certificados Monetarios en términos distintos a los señalados en la misma.

### **3.3.5. Ley Orgánica del Banco de México (1941)**

Bajo el gobierno del General Manuel Ávila Camacho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1941, una nueva ley orgánica para el Instituto Central, que modificó el orden normativo aplicable a las operaciones del Banco a fin de adecuarlo a lo establecido en la entonces naciente Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Con esta Ley se amplió el margen de crédito que el Banco Central podía otorgar al Gobierno Federal, además de reducirse los requisitos que debían reunir los bancos asociados para obtener financiamiento del Instituto Central.

Entre los cambios que esta ley presentó en relación con la ley de 1936<sup>55</sup> se encuentran los siguientes:

El Banco de México seguía constituido como una sociedad anónima, de duración indefinida, con domicilio en la Ciudad de México, y un capital de cincuenta millones de pesos.

Se preveía que el Nacional Monte de Piedad suscribiría cien mil pesos en acciones serie "B".

Lo que la ley de 1936 denominaba como "objeto" del Banco, esta ley lo refería como funciones, las cuales eran las mismas que las referidas en la ley citada en primer término a excepción de lo relativo a la Comisión Nacional Bancaria, ya

---

<sup>55</sup> Cuando empleó el término "ley de 1936", debe entenderse que hago referencia a la "Ley Orgánica del Banco de México" de ese año.

que mientras que la primera hacía mención a “dirigir las labores de la Comisión [...]”, la ley que nos ocupa señalaba que una de las funciones del Banco era: “Revisar las resoluciones de la Comisión [...]”. El artículo 73 de esta ley precisaba el alcance de lo antes señalado, al establecer que las resoluciones de dicha Comisión que afectaran las funciones del Banco, deberían ser aprobadas por el Consejo de Administración de este último antes de proceder a su ejecución.

Esta ley, a diferencia de la de 1936, establecía que las divisas o cambio extranjero comprendían: los billetes de Banco y las piezas de moneda extranjera; los cheques, órdenes de pago, aceptaciones, giros, letras de cambio y demás efectos literales, a no más de siete días vista, suscritos por firmas de primer orden y pagaderos sobre el exterior, en moneda y por empresas del extranjero; los depósitos retirables, a la vista o a plazo, o con previo aviso de no más de catorce días, constituidos en Bancos de primer orden del extranjero y pagaderos también en moneda extranjera.

Asimismo, dejó de regular la emisión de billetes dentro de las operaciones que el Instituto Central realizaba, para dedicarle un apartado denominado “De la emisión de billetes, acuñación de moneda y de la reserva metálica”, en el que se preveía, al igual que en la ley de 1936, que correspondía al “[...] Banco de México, con exclusión de cualquier otra persona o entidad, la facultad de emitir billetes [...]”.

Las remuneraciones por los servicios que, en términos de esta ley, el Banco debía prestar al Gobierno Federal serían objeto de contrato con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con esta ley aumento el número de miembros suplentes del Consejo de Administración quedando de la siguiente manera: las acciones serie “A” nombraba cinco consejeros propietarios y cinco suplentes, mientras que la serie “B” nombraba cuatro propietarios y cuatro suplentes.

En su artículo 52, esta ley establecía la creación de una comisión ejecutiva denominada “Comisión de Cambios y Valores” que sería la encargada de las operaciones de cambio exterior y las de intervención en el mercado de valores. Se integraba por tres consejeros de la serie “A”, designados por el Consejo de Administración. Entre las funciones de esta Comisión estaban: fijar el tipo de cambio internacional y sus márgenes de operación; decidir las normas que regirían las operaciones de compra y venta de oro, divisas y plata; la proporción de divisas que, con relación al oro, debían estar en la reserva; la decisión respecto al manejo de todos los recursos cambiarios del Banco; determinar las intervenciones que debía hacer el Banco en el mercado de valores, por compra y venta, fijando la clase de valores; la cuantía de las operaciones y sus precios y márgenes.

Esta ley señalaba de manera expresa que el Director General, los subdirectores, los Consejeros y los Comisarios no estaban obligados a garantizar el desempeño de sus funciones.

Conforme al artículo 64 de esta ley, el Banco debía preparar el Balance y la Cuenta de Pérdidas y Ganancias, dentro de los sesenta días siguientes a la clausura de cada ejercicio, mismos que debía someter a la revisión de los Contadores, de la Comisión Nacional Bancaria y del Comisario.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público tenía facultad de veto respecto de las resoluciones de la Comisión de Cambios y Valores y del Consejo de Administración que versaran sobre los temas señalados en el artículo 71 de esta ley.

Por lo que hace a las conductas infractoras y las sanciones que se podían imponer por su realización, esta ley preveía las mismas que la ley de 1936.

### **3.3.6. Reforma a la Ley Orgánica del Banco de México (1982)**

El 29 de noviembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, bajo el gobierno del Licenciado José López Portillo y Pacheco, la reforma a la

Ley Orgánica del Banco de México que cambiaría su naturaleza jurídica de sociedad anónima a organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, estableciendo que sería el banco central y emisor único de la Nación. Al efecto, se procedió a la liquidación del Banco de México, S.A.<sup>56</sup>

El patrimonio del Instituto Central se integraba con: los bienes, derechos y obligaciones que le correspondía conforme a la Ley, así como aquellos provenientes de las operaciones que realizara y de los servicios que proporcionara; las aportaciones que recibiera del Gobierno Federal y los demás bienes, derechos y obligaciones, que adquiriera o contrajera, por cualquier otro título legal.

Con esta reforma se facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para imponer, según la gravedad de la infracción, multas o la suspensión temporal de operaciones a las instituciones asociadas que no dieran a conocer al Banco de México sus posiciones de oro, divisas o cambio extranjero, o cuando no le transfirieran la cantidad de oro o de divisas que éste así se los solicitara.

La administración del Banco de México cambia de un Consejo de Administración a una Junta de Gobierno, la cual se integraba con nueve miembros propietarios y sus respectivos suplentes nombrados, todos ellos, por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los miembros de la Junta duraban en su cargo dos años con la posibilidad de ser reelectos en el puesto.

La Junta de Gobierno estaba presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público

---

<sup>56</sup> El artículo Quinto Transitorio del “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco de México”, señalaba: “De conformidad a lo dispuesto por el Artículo 68 de los Estatutos del Banco de México, S. A., **se decreta la disolución y liquidación de la sociedad mercantil denominada Banco de México, S. A.**, y se designa liquidador al organismo público descentralizado Banco de México, quien realizará dicha liquidación con arreglo a las bases siguientes [...]”. [Énfasis añadido].



En ningún caso podían ser miembros de la Junta de Gobierno: extranjeros; el Director General, los demás funcionarios o empleados del Banco o las personas que tuvieran con el Director General o Subdirectores de la Institución, parentesco por afinidad o consanguinidad hasta el cuarto grado; los que hayan sido declarados en concurso y los deudores morosos de cualquier institución de crédito; aquellas personas que tuvieran un litigio pendiente con el Banco; las personas inhabilitadas para ejercer el comercio por cualquier causa y las personas que hubiesen sido condenadas por delito que ameritara pena corporal de más de un año de prisión.

Subsistía la figura de Director General como encargado del gobierno del Banco y representante legal del mismo.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público tenía la facultad de veto de aquellas resoluciones de la Junta de Gobierno que versaran sobre temas como la determinación de los depósitos que las instituciones de crédito debían mantener en el Banco, las operaciones que afectaran el volumen y composición de la circulación monetaria, las operaciones de compra y venta de oro, las operaciones e inversiones en divisas, los depósitos que, en casos urgentes, se hicieran en instituciones de crédito y los demás señalados de manera expresa en la propia Ley.

La Junta de Gobierno tenía la facultad de aprobar las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros que afectaran las funciones del Banco. Además tenía la facultad de emitir disposiciones que versaran sobre la fijación de las tasas de interés; los plazos de las operaciones de descuento, de préstamo y de apertura de créditos que celebrara el Banco; el orden en que debían practicarse las operaciones con instituciones de crédito, según sus plazos y garantías, y las que fijaran límites al volumen general de crédito que el Banco otorgara.

### **3.3.7. Ley Orgánica del Banco de México (1985)**

Bajo el gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1984, una nueva Ley Orgánica del Banco de México.

En esta ley, el Banco de México conserva la naturaleza de organismo público descentralizado del Gobierno Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, especificándose que era el Banco Central de la Nación con las siguientes finalidades: emitir moneda, poner en circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y, en general, al sano crecimiento de la economía nacional.

De acuerdo con esta Ley, entre las funciones del Banco se encontraban las siguientes: regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios; operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regular el servicio de cámara de compensación; prestar servicio de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo; fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera, y participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agruparan a bancos centrales.

Para la realización de dichas funciones, el Banco Central podía efectuar las siguientes operaciones: recibir depósitos bancarios de moneda nacional del Gobierno Federal, de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; recibir depósitos bancarios de moneda extranjera; emitir bonos de regulación monetaria; obtener créditos de personas morales domiciliadas en el exterior; constituir depósitos bancarios de dinero; otorgar créditos al Gobierno Federal; operar con el Fondo Monetario Internacional así como con organismos de cooperación financiera internacional o que agruparan a bancos centrales y, en general, con entidades financieras del exterior, realizar pagos o cobros que el

Gobierno requiriera hacer en el extranjero; celebrar todo tipo de operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos; entre otras.

El Banco de México debía informar, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento de cada trimestre, al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre el movimiento diario que hubiere tenido durante ese lapso, el financiamiento interno del propio Banco y la cuenta general que le llevaba a la Tesorería de la Federación.

Se facultaba al Instituto Central para dictar disposiciones que regularan las tasas de interés, comisiones, premios descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realizaran las instituciones de crédito así como sus operaciones con divisas, oro y plata.

Entre las sanciones que preveía esta Ley estaban:

- Intereses penales sobre el importe de los faltantes en que incurrieran las instituciones de crédito respecto de depósitos que debían mantener en el Banco Central. El Banco de México podía disminuir los intereses penales tomando en cuenta las causas que hubieren originado los faltantes y si estos obedecían a retiros anormales de fondos, a situaciones críticas de las instituciones o a errores u omisiones de carácter administrativo en que, a criterio del propio Banco, no hubiere mediado mala fe.
- La suspensión de todas o algunas de las operaciones que el Banco celebraba con las instituciones de crédito, cuando éstas no le suministraran la información que les requiriera.
- La suspensión hasta por seis meses de todas o algunas de las operaciones con divisas, oro o plata que realizaran las instituciones de crédito, por contravenir las disposiciones que el Banco de México emitiera respecto a este tipo de operaciones.

En términos de esta ley, los miembros propietarios de la Junta de Gobierno eran, entre otros: el Secretario de Hacienda y Crédito Público; el Director General del Banco de México; el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; el Presidente de la Comisión Nacional de Valores, y el Presidente de la Asociación Mexicana de Bancos. De igual forma, esta ley especificaba los funcionarios que serían miembros suplentes de dicha Junta.

Asimismo, esta ley definía la forma como se integraría la Comisión de Crédito y Cambios así como sus facultades.

De igual forma, establecía que el Director General debía ser nombrado por el Presidente de la República, definía los requisitos para fungir como tal y sus facultades.

El Banco de México conservaba la facultad de aprobar las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros que afectaran las funciones del propio Banco.

Esta Ley prohibía que el Instituto Central: prestara garantía; adquiriera inmuebles salvo que fueran para el desempeño de sus funciones; adquiriera títulos representativos del capital de sociedades salvo que se tratara de aquellas que le prestara servicios y diera en garantía inmuebles de su propiedad.

Finalmente, esta Ley permitía que el Banco: elaborara, compilara y publicara estadísticas económicas y financieras; operara sistemas de información basados en tales estadísticas, recabando los datos necesarios para tales efectos y llevara a cabo, de manera directa o a través de terceros, la comercialización de monedas conmemorativas.

### **3.4. Reforma de 1993 al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El 18 de mayo de 1993, el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó, ante la Cámara de Diputados, la iniciativa para reformar, entre otros, el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el Banco de México esta iniciativa planteaba:

- Otorgarle plena autonomía; a cuyo efecto establecía que:
  - ninguna autoridad podía ordenarle conceder financiamiento, y
  - las personas a cuyo cargo estuviese su conducción debían ser designadas en periodos escalonados
- Establecía el mandato consistente en procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional; como objetivo prioritario en el ejercicio de sus funciones.
- Que realizaría las funciones que el Estado detentaba de manera exclusiva en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.
- La facultad para regular el crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros, en los términos que establecieran las leyes, y con la intervención que correspondiera a otras autoridades competentes en estas materias. Al efecto, contaría con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.
- Los términos para nombrar y, en su caso, remover a las personas encargadas de su conducción.

Esta iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y a la de Hacienda y Crédito Público. Dada la importancia y

trascendencia de la iniciativa presentada, dichas comisiones integraron un grupo plural para el estudio, análisis y elaboración del proyecto de dictamen correspondiente; fue así que el 26 de mayo de 1993, celebraron una reunión con la comisión respectiva de la Cámara de Senadores, a fin de avanzar conjuntamente en el análisis de la iniciativa e intercambiar opiniones.

Finalmente, las comisiones de la Cámara de Diputados asignadas para el estudio y análisis de la iniciativa en comento, por consenso de la mayoría, emitieron dictamen a favor de la misma, haciendo únicamente dos cambios al texto propuesto:

- La iniciativa mencionaba al crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros, como materias en las que el Banco Central tendría facultades concurrentes de regulación con otras autoridades. Al respecto, las comisiones dictaminadoras refirieron que: “En atención a que el término de servicios es utilizado en nuestra legislación como sinónimo de las operaciones distintas a la intermediación del crédito que los bancos llevan a cabo, se señala que las citadas facultades de regulación se refieren también a la intermediación financiera en general. Asimismo, dado que en lo tocante al crédito las facultades de regulación se limitan al de los intermediarios financieros, se suprime la palabra ‘crédito’, pues este concepto queda comprendido dentro de la intermediación financiera”, por lo cual realizaron la modificación conducente.
- Asimismo, las comisiones estimaron procedente sustituir la expresión "falta grave" mencionada en el texto del párrafo séptimo del artículo 28 constitucional propuesto, por la de "causas graves". Ello en razón de que pudieran presentarse situaciones en que las personas encargadas de la conducción del Banco de México sin haber cometido falta alguna se encontraran impedidas para continuar desempeñado su encargo.

Con 385 votos a favor y 17 en contra, el proyecto pasó a la Cámara de Senadores para su discusión y aprobación.

En la Cámara Revisora, la "Minuta del proyecto del decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" se turnó para su estudio y elaboración de dictamen, a las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda.

Dichas comisiones, en el dictamen que presentaron, propusieron los siguientes cambios al texto sometido a estudio:

- Vincular el principio de rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado de acuerdo al artículo 25, primer párrafo, de la propia Constitución al mandato de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, ello a fin de que quedará claro que si bien el Banco Central actuaría con autonomía respecto del Gobierno Federal en el ejercicio de sus funciones básicas de emitir circulante y otorgar financiamiento, ello no debería implicar un aislamiento del Estado y de sus objetivos en materia económica, como lo es la rectoría del desarrollo nacional.
- Se incorporó la previsión de que las personas encargadas de la conducción del Banco Central podían ser sujetos de juicio político.

Con las modificaciones antes referidas, se presentó el dictamen para su discusión y fue sometido a votación, en la que se aprobó con cincuenta votos a favor y dos en contra, remitiéndose a las legislaturas estatales para los efectos del artículo 135 Constitucional.

Finalmente, al recibir la Cámara de Senadores las constancias de que el texto fue aprobado por los congresos de los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión procedió a la declaratoria de reforma de, entre otros, el artículo 28 Constitucional.

El texto aprobado pasó al Ejecutivo para la promulgación respectiva y su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la cual se llevó a cabo el 20 de agosto de 1993. Como complemento a esta reforma constitucional, el 23 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Banco de México.

### **3.4.1. Ley del Banco de México<sup>57</sup>**

#### **3.4.1.1. Naturaleza Jurídica**

Esta ley entró en vigor el 1 de abril de 1994, con excepción de los aspectos señalados en sus artículos transitorios Primero, segundo párrafo, Tercero y Décimo Tercero<sup>58</sup>, los cuales iniciaron su vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo que hace a su naturaleza jurídica, el artículo 1o. dispone que el Banco de México es una persona de derecho público con carácter autónomo, que en el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, la cual es reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Licenciado Humberto Ruiz Torres señala que la calidad de “persona de derecho público”, conlleva varias implicaciones, entre las que destacan: que se trata de una persona moral conforme a lo precisado en el artículo 25 del Código

---

<sup>57</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993.

<sup>58</sup> El segundo párrafo del artículo Primero transitorio hacía referencia a que la designación de los primeros integrantes de la Junta de Gobierno debería hacerse en los términos previstos en esta Ley, antes del 31 de marzo de 1994. Por su parte, el Tercero transitorio señalaba que las remuneraciones del Gobernador y de los Subgobernadores a que se refería el artículo Segundo transitorio, correspondientes al primer ejercicio financiero del Banco, serían determinadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de esta Ley, con anterioridad a que se efectuara la designación de los primeros integrantes de la Junta de Gobierno. Finalmente, el Decimo Tercero transitorio señalaba que el último ejercicio financiero del Banco de México, organismo descentralizado del Gobierno Federal, comenzaría el 1o. de enero de 1994 y terminará el 31 de marzo de 1994. Durante dicho ejercicio, el Instituto Central no estaría sujeto a lo dispuesto en el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Banco de México, mientras que el primer ejercicio financiero del Banco de México, persona de derecho público, iniciaría el 1o. de abril de 1994 y terminaría el 31 de diciembre de ese año.



Civil Federal<sup>59</sup>; se debe regir por normas de derecho público; forma parte del Estado, conforme al artículo 28 Constitucional<sup>60</sup>; no pertenece a la Administración Pública Federal y, por tanto, no depende del Poder Ejecutivo, ya que el propio artículo 28 señala que es autónomo, además de no encontrarse regulado por el Título Tercero, Capítulo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>61</sup> ni por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>62</sup>; se rige por leyes federales y las controversias en que participe deberán dirimirse en tribunales de la Federación.<sup>63</sup>

El Banco de México, al igual que el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, han sido englobados dentro del concepto “órgano constitucional autónomo”, ello es así, en virtud de las características que comparten y a las cuales deben tal denominación. La licenciada Ileana Moreno Ramírez señala que dichas características son:

- a. La configuración inmediata por la Constitución; lo cual implica que la fuente normativa de creación del órgano autónomo es la norma suprema, la cual además de crearlo, delimita las facultades que se le atribuyen. En relación al motivo por el cual estos órganos se encuentran establecidos a nivel constitucional, esta autora retoma el argumento de Jaime Cárdenas Gracia en el sentido de que al estar previstos en la norma suprema resulta difícil su extinción por parte del legislador.<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> El artículo 25 del Código Civil Federal establece: “Son personas morales: [...] II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley”.

<sup>60</sup> Al efecto, el artículo 28, sexto párrafo, Constitucional establece: “**El Estado tendrá un banco central** que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración [...]”

<sup>61</sup> El artículo 90, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. La leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.”

<sup>62</sup> Por su parte, el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que la Administración Pública Centralizada se integra por: “La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal [...]”

<sup>63</sup> Cfr. **RUIZ TORRES**, Humberto. Op. Cit. Págs. 285-286.

<sup>64</sup> Esto lo refieren así ya que para modificar nuestra Carta Magna y, en consecuencia, alguno de los órganos establecidos en la misma, debe observarse lo establecido en el artículo 135 Constitucional, que al efecto establece: “La presente Constitución puede ser adicionada o

- b. La estimación de que estos órganos son un componente fundamental en la estructural constitucional; al grado de considerar que si desaparecieran se vería afectado el Estado, por tanto se trata de órganos excepcionales y esenciales.
- c. Su participación en la vida política del Estado; es decir, estos órganos tiene participación en la formación de la voluntad del Estado, a través de actos materialmente ejecutivos, legislativos o judiciales, ya sea en los procesos de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado.
- d. Cuentan con paridad de rango, y relaciones de coordinación, respecto de otros órganos constitucionales; lo cual implica que no tiene una relación de subordinación con otro órgano del Estado, sin que esto signifique que estén libres de control alguno, ya que dependerá de su naturaleza y de sus facultades el sistema de rendición de cuentas y revisión de sus actos.<sup>65</sup>

Con base en lo anterior, la licenciada Moreno Ramírez concluye respecto al Banco Central: “[...] es un órgano autónomo, con todas las características que lo distinguen como tal: paridad de rango, relaciones de coordinación, configuración inmediata por la constitución, participación en la dirección política del Estado y ser fundamental para el mismo.”<sup>66</sup>

En relación a este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los órganos constitucionales autónomos surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, a fin de hacer eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. El establecimiento de órganos autónomos en la Constitución es con el objeto de dotarlos de garantías

---

reformada. **Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.** El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

<sup>65</sup> Cfr. MORENO RAMÍREZ, Ileana. *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. Edit. Porrúa. México, 2005. Págs. 7-13.

<sup>66</sup> *Ibidem*. Pág. 70.

de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requiere autonomía de los clásicos poderes del Estado y que su creación no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues su autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general.

Asimismo, nuestro máximo tribunal ha señalado que las características de este tipo de órganos son: estar establecidos directamente por la Constitución Federal; mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>67</sup>

Es así que, el Banco de México es un órgano constitucional autónomo, al cumplir con tales características:

- Esta establecido directamente en la Constitución Política Mexicana, en los párrafos sexto y séptimo, de su artículo 28.
- Mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado.
- Tiene autonomía funcional y financiera. El propio artículo 28 señala que es autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.
- Atiende funciones primarias del Estado como lo son:

---

<sup>67</sup> Cfr. Tesis jurisprudencia titulada “**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS**”. Registro No. 172,456. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007. Página: 1647. Tesis: P./J. 20/2007. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional.

- Procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado, y
- La acuñación de moneda y emisión de billetes.

### 3.4.1.2. Finalidad y funciones

Conforme al artículo 2o. de su ley, el Banco de México tiene como finalidades:

- a. proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda;
- b. promover el sano desarrollo del sistema financiero, y
- c. propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Por lo que hace a la provisión de moneda nacional, es preciso señalar que, en términos del artículo 4o. de la ley en comento, le corresponde privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica.

Al efecto, el artículo 46, fracción II, señala que la Junta de Gobierno del Banco Central tiene la atribución de autorizar las órdenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes, esto último es realizado por el propio Banco a través de su Dirección General de Emisión<sup>68</sup>, mientras que la acuñación de moneda la realiza la Casa de Moneda de México.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Así lo prevé el artículo 16 del Reglamento Interior del Banco de México, al establecer: “La Dirección General de Emisión tendrá las atribuciones señaladas en el artículo 16 Bis de este Reglamento, así como [...] **diseñar y realizar la manufactura de billetes de banco** y otros impresos de seguridad en sus instalaciones, incluyendo las relacionadas con el mantenimiento de los equipos e instalaciones correspondientes a dichos procesos [...]”.

<sup>69</sup> En términos de los artículos 2o. y 4o. de la Ley de la Casa de Moneda de México, ésta es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, **cuyo objeto es la acuñación de la moneda de curso legal** en el país. **Dicha acuñación la realizará conforme** a las características y denominaciones que establezcan los decretos del Congreso de la Unión y **a las órdenes de acuñación del Banco**

Con el objeto de cumplir con la finalidad de promover el sano desarrollo del sistema financiero y el buen funcionamiento del sistema de pagos, así como para efectos de regulación monetaria y protección de los intereses del público, el Banco Central tiene la facultad de expedir disposiciones y sancionar su incumplimiento, respecto a ello profundizaremos en el capítulo IV de este trabajo de investigación.

Las funciones del Banco de México son:

- a. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos.
- b. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia.<sup>70</sup>

Tal y como se mencionó en los antecedentes de la banca central, una de sus principales funciones de los bancos centrales es ser depositario de las reservas de los bancos privados, actualmente dichas reservas se constituyen en términos del artículo 28 de la ley que nos ocupa. A fin de cumplir con su función de acreditante de última instancia, el Banco Central está facultado para otorgar crédito a las instituciones de crédito.<sup>71</sup>

- c. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo.

---

**de México**, en los términos de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de este último.

<sup>70</sup> El Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez explica que la necesidad de la existencia de un acreditante de última instancia obedece a que en caso de presentarse una corrida bancaria, esto es una “demanda súbita y masiva de dinero” se vería amenazado el acervo circulante, ya que los créditos que otorgan las instituciones de crédito son a un plazo mayor al de los depósitos que reciben de los ahorradores, por lo que los bancos no contarían con la liquidez suficiente para atender dicha demanda provocándose un colapso en el sistema financiero. De modo que el acreditante de última instancia puede atenuar “un pánico incipiente”, ya que en último caso y de así requerirlo debe proporcionar liquidez al sistema bancario. Cfr. **DE LA FUENTE RODRÍGUEZ**, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tomo I. Op. Cit. Pág. 121.

<sup>71</sup> Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 7o., fracción II, de la Ley del Banco de México, el cual señala: “El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes: [...] **II.- Otorgar crédito** al Gobierno Federal, **a las instituciones de crédito**, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario”

En relación al servicio de tesorería, el artículo 12 señala que el Banco llevará una cuenta corriente a la Tesorería de la Federación<sup>72</sup>, estableciendo, de manera general, los términos a que deberán sujetarse los movimientos en la misma. Por su parte, el artículo 11 refiere que el Banco Central sólo podrá dar crédito al Gobierno Federal mediante el ejercicio de dicha cuenta corriente y con sujeción a lo que dispone el artículo 12 mencionado.

Por lo que hace a su función de agente financiero, el artículo 10 refiere que ésta comprende la emisión, colocación, compra y venta, de valores representativos de la deuda interna del citado Gobierno. Asimismo, puede participar en la negociación y ejecución de los convenios internacionales de cooperación financiera, en su calidad de agente financiero del Gobierno Federal.<sup>73</sup>

- d. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera.
- e. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.
- f. Operar con los organismos referidos en el inciso anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

### **3.4.1.3. Gobierno y administración**

El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México están encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador.

---

<sup>72</sup> El artículo 35 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación señala que serán depositados diariamente en la cuenta corriente que el Banco de México le lleva a la Tesorería: “Los fondos recaudados directamente por la Tesorería, los que reciba de los auxiliares y de las oficinas señaladas en el artículo 33, así como los que se concentren en la misma por conducto del Banco de México”

<sup>73</sup> El artículo 19, fracción V, del Reglamento Interior del Banco de México confiere dicha atribución a la Dirección de Operaciones del Instituto Central.

La Junta de Gobierno está integrada por cinco miembros, designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente. De entre éstos, el Ejecutivo Federal nombra al Gobernador del Banco, quien presidirá la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominan Subgobernadores.

El cargo de Gobernador dura seis años y el de Subgobernador ocho años. El periodo del Gobernador comienza el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos pueden ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez.

El artículo 42 de esta ley ordena que tanto el Gobernador como los Subgobernadores deben abstenerse de participar en actos políticos como representantes del Instituto Central.

Entre las facultades de la Junta de Gobierno se encuentran las siguientes: determinar las características de los billetes, con sujeción a lo establecido en el artículo 5o. de la ley que nos ocupa<sup>74</sup>; autorizar las órdenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes; resolver sobre los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda; resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco al Gobierno Federal; fijar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones, pudiendo determinar las características de éstas y las que por su importancia deban someterse en cada caso a su previa aprobación; autorizar las emisiones de bonos de regulación monetaria y fijar las características de éstos; aprobar las exposiciones e informes del Banco y de los miembros de la Junta de Gobierno sobre las políticas y actividades de aquél; aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio, así como los

---

<sup>74</sup> Al efecto, el artículo 5o. de la Ley del Banco de México establece: "Los billetes que emita el Banco de México deberán contener: la denominación con número y letra; la serie y número; la fecha del acuerdo de emisión; las firmas en facsímile de un miembro de la Junta de Gobierno y del Cajero Principal; la leyenda 'Banco de México', y las demás características que señale el propio Banco".

estados de cuenta consolidados mensuales; expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y sus modificaciones durante el ejercicio; aprobar el Reglamento Interior del Banco y las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse en las relaciones entre el Banco y su personal, así como los tabuladores de sueldos, entre otras.

Conforme al artículo 47, corresponde al Gobernador del Banco de México: tener a su cargo la administración del Banco y la representación legal de éste; ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno; actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario; ser el enlace entre el Banco y la Administración Pública Federal.

La remuneración tanto del Gobernador como de los Subgobernadores, son determinadas por un comité integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, los cuales no deben tener conflictos de intereses con motivo de tal designación, además tales personas deben ser de reconocida experiencia en el mercado laboral en el que participan las instituciones de crédito públicas y privadas, así como las autoridades reguladoras de éstas.

Conforme al artículo 51 de la ley que nos ocupa, el Instituto Central debe enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión o, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:

- a.** En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución, correspondiente a dicho ejercicio;
- b.** En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y



- c. En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en dicho ejercicio.

Independientemente de lo anterior, cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Gobernador del Banco Central para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la Institución.

Finalmente, el Banco Central tiene independencia presupuestaria, al respecto el Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez refiere que las fuentes principales de ingresos del Instituto Central son: “[...] cobro de intereses sobre créditos; comisiones por actuar como agente financiero del Gobierno; ganancias de capital provenientes del cambio en el valor de los activos denominado en moneda extranjera fruto de una devaluación; ingresos por compraventa en moneda extranjera, e intereses generados”.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> **DE LA FUENTE RODRÍGUEZ**, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tomo I. Op. Cit. Pág. 136.

## **CAPÍTULO 4**

### **REGÍMEN SANCIONADOR DEL BANCO DE MÉXICO**

Banco de México está facultado para expedir disposiciones y sancionar su incumplimiento. En términos de la Ley del Banco de México, tales sanciones tienen el objetivo de preservar la efectividad de las normas de orden público contenidas en la misma y así proveer a los propósitos de regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, o bien, la protección de los intereses del público.

En virtud de la importancia de los propósitos que persiguen la facultad sancionadora del Banco de México, a lo largo de este capítulo se estudian las leyes que facultan al Banco de México para emitir disposiciones y sancionar su incumplimiento, así como los diversos aspectos relacionados con esta facultad.

Como todo acto administrativo, las sanciones que impone el Instituto Central requieren estar precedidas de una serie de formalidades y actos que conforman el procedimiento administrativo sancionador, el cual constituye una garantía de que la resolución se dicta, no de manera arbitraria, sino apegada a los principios jurídicos y disposiciones aplicables.

Al respecto, es importante apuntar que, no obstante que algunas de las leyes que se comentarán en este capítulo no prevén un procedimiento administrativo sancionador, previo a la imposición de la sanción correspondiente, Banco de México observa las denominadas formalidades esenciales del procedimiento a fin de no conculcar la garantía prevista en el artículo 14 de nuestra Carta Magna.

Asimismo, en este capítulo se observará que los criterios que deben considerarse para la individualización de las sanciones y otros aspectos relacionados con las mismas como lo son los beneficios por pronto pago, la caducidad de la facultad sancionadora; entre otras, varían entre las diversas leyes analizadas, siendo unas más completas que otras, particularmente las emitidas recientemente.

#### 4.1. Ley del Banco de México<sup>1</sup>

El Licenciado Humberto Ruiz Torres apunta que el Banco de México es la única autoridad facultada a nivel constitucional para regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

El referido jurista señala que lo anterior debe entenderse en el sentido de que el Banco Central tiene la facultad para vigilar que se cumpla la normatividad que emita, sancionar su incumplimiento y, en su caso, ejecutar coactivamente<sup>2</sup> sus determinaciones.<sup>3</sup>

Por su parte, el Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez refiere que, Banco de México supervisa la correcta aplicación de sus normas y disposiciones “[...] mediante mecanismos de vigilancia basados en la información analítica que le proporcionan los bancos. Sin embargo, no desempeña labores de inspección; cuando requiere de ello solicita la colaboración de la CNBV”.<sup>4</sup>

Al respecto, el artículo 36 de la Ley del Banco de México establece que los intermediarios financieros tiene la obligación de suministrar al Banco Central la información que éste les requiera, asimismo señala que el Instituto Central podrá solicitar a las comisiones supervisoras del sistema financiero que realicen visitas a los intermediarios a fin de revisar, verificar y evaluar la información que éstos le hayan presentado.

---

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993.

<sup>2</sup> Al respecto, el artículo 67 de la Ley del Banco de México prevé que: “El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las multas que no hubieren sido cubiertas oportunamente al Banco de México, se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Banco a través de la unidad administrativa que señale su Reglamento Interior [...] Si el Banco Central llevare cuenta al infractor, no será necesario aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, pudiendo hacerse efectiva la multa cargando su importe a dicha cuenta”.

<sup>3</sup> Cfr. **RUIZ TORRES**, Humberto. Op. Cit. Pág. 299.

<sup>4</sup> **DE LA FUENTE RODRÍGUEZ**, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tomo I. Op. Cit. Pág. 121.

#### **4.1.1. Facultad para emitir disposiciones**

El artículo 24 de la ley que nos ocupa señala que el Banco de México tiene la facultad de expedir disposiciones únicamente 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 efecto, el Instituto Central deberá expresar las razones que las motivan.

Asimismo, este artículo señala que tales disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.

En ejercicio de la facultad conferida en este artículo, el Banco de México ha emitido las siguientes disposiciones:

##### **4.1.1.1. Circular 2019/95**

**Fecha de expedición:** 20 de septiembre de 1995.

**Entrada en vigor:** 21 de septiembre de 1995.

**Fundamento de expedición:** artículos 24, 26, 28, 32, 33 y 36 de la Ley del Banco de México, y 48, 53, 54, 81 y 106, penúltimo párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito.

**Dirigida a:** instituciones de banca múltiple.

**Objeto:** compilar en un solo ordenamiento las disposiciones correspondientes a las operaciones activas, pasivas y de servicios que celebran las instituciones de banca múltiple, para facilitar su consulta.

Dicha Circular ha sido objeto de diversas modificaciones, a la fecha se encuentra estructurada de la siguiente manera:

### **M.1 Operaciones Pasivas**

Entre los aspectos que regula este numeral se encuentran: las características de las operaciones en moneda nacional; las características de las operaciones en moneda extranjera; los regímenes de admisión de pasivos y de inversión para las operaciones en moneda extranjera y el régimen de inversión.

### **M.2 Operaciones Activas**

En este numeral se regulan aspectos como: el pago anticipado de créditos documentarios comerciales a plazo o cartas de crédito comerciales a plazo y características de los créditos a la vivienda, así como otros menores a 900,000 UDIS.

### **M.3 Servicios**

Regula aspectos relacionados con: depósito de títulos en administración; avalúos; información al público sobre el cobro de comisiones y cuotas por los servicios que las instituciones de banca múltiple ofrecen al público; pagos de créditos y fechas de acreditamiento; transferencias electrónicas de fondos entre instituciones y la administración de tarjetas no bancarias.

### **M.4 Operaciones con Valores**

Comprende aspectos como la instrumentación de las operaciones con valores; las operaciones con valores gubernamentales y el procedimiento a seguir en caso de insuficiencia de recursos de las instituciones para liquidar el importe de valores gubernamentales.

### **M.5 Operaciones con Divisas y Metales Preciosos**

Regula aspectos de las operaciones de compraventa y permuta de divisas y de metales preciosos como son: la información que las instituciones de banca múltiple deben dar al respecto al público, así como la documentación, comprobantes y registro de tales operaciones.

**M.6** Posiciones de Riesgo Cambiario y de Operaciones con Títulos denominados en Divisas, emitidos, avalados o garantizados por el Gobierno Mexicano o Gobiernos Extranjeros

Regula aspectos relacionados con este tema como son: las posiciones de riesgo cambiario, los activos y pasivos computables, el cálculo de la posición, los límites de la misma; las operaciones computables, etcétera.

**M.7** Reglas Operativas

Contiene aspectos relacionados con: depósitos y operaciones de reporte de liquidez; compensación y traspaso de fondos; la forma para hacer el cálculo de intereses de las inversiones que las instituciones de banca múltiple mantienen en el Banco de México.

**M.8** Otras Disposiciones

En este numeral se regulan los excesos autorizables a diversos regímenes; aspectos relacionados con la determinación del tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la república mexicana.

**M.9** Disposiciones Transitorias y 28 Anexos, entre los que se encuentran: **Anexo 01** Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio en Moneda Nacional (TIIE); **Anexo 02** Reglas de Carácter General a las que Deberán Sujetarse las Instituciones de Crédito para Recibir Depósitos en Cuenta de Cheques en Moneda Extranjera; **Anexo 03** Disposiciones para las Sucursales y Agencias Establecidas en el Extranjero; **Anexo 04** Reglas a las que Habrán de Sujetarse las Instituciones de Banca Múltiple y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado en la Emisión y Operación de Tarjetas de Crédito; **Anexo 05** Subastas de Liquidez Realizadas por el Banco de México; **Anexo 06** Reglas para la Colocación de Valores Gubernamentales; **Anexo 07** Subastas de Depósito, de Bonos de Regulación Monetaria y de Valores Gubernamentales Realizadas por el Banco de México; **Anexo 09** Clasificación de Pasivos; **Anexo 10** Bonos de Regulación Monetaria del Banco de México; **Anexo 11** Solicitud para Participar en la Determinación del Tipo de Cambio para Solventar Obligaciones Denominadas en Moneda Extranjera Pagaderas en la República Mexicana;

**Anexo 12** Calendario de Períodos para Efectos de Cálculo a que se Refiere el Numeral M.13.42.; **Anexo 13** Costo Porcentual Promedio de Captación; **Anexo 14** Forma de Clasificar las Cuentas de Cheques para Efectos de los Regímenes de Admisión de Pasivos y de Inversión para las Operaciones en Moneda Extranjera; **Anexo 15** Valuación de los Títulos o Valores para Efectos de Garantía; **Anexo 16** Cámaras de Compensación de Documentos Autorizadas por Banco de México; **Anexo 17** Operaciones en Moneda Extranjera que en Términos de M.13.63. y M.61.2, no Deberán Incluirse en el Cómputo de los Regímenes de Admisión de Pasivos y de Inversión para las Operaciones en Moneda Extranjera, ni en el de la Posición de Riesgo Cambiario, Respectivamente; **Anexo 18** Modelo de Mandato a Favor de Banco de México Otorgado Conforme al Numeral M.72.21.5 de la Circular 2019/95; **Anexo 19** Modelo de Mandato Irrevocable a Favor del Banco de México Otorgado Conforme a los Anexos 5 y 7 de la Circular 2019/95; **Anexo 20** Determinación de la Cantidad Base que se Utilizará para Calcular los Límites Máximos de Crédito Relativos a los Sistemas de Pagos; **Anexo 22** Factores que se Deberán Aplicar de Acuerdo con los Días por Vencer de los Pasivos; **Anexo 25** Causales de Devolución; **Anexo 26** Procedimientos para Determinar los Créditos Requeridos para Liquidar los Saldos de la Compensación de Documentos y Operaciones Realizadas en el Servicio de Transferencias Electrónicas de Fondos, en el Servicio de Domiciliación de Recibos y en el Servicio de Intercambio y Compensación de Efectivo Bancario; **Anexo 28** Modelo de Mandato Irrevocable a Favor del Banco de México Otorgado Conforme a los Numerales M.44. y M.71.31.2 de la Circular 2019/95, y **Anexo 29** Modelo de Mandato a Favor de Banco de México otorgado conforme al numeral M.71.12.5 de la Circular 2019/95.

**4.1.1.2. Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito; casas de bolsa; instituciones de seguros; instituciones de fianzas, sociedades financieras de objeto limitado y la financiera rural, en las operaciones de fideicomiso**

**Publicación en el Diario Oficial de la Federación:** 23 de junio de 2005.

**Entrada en vigor:** 11 de julio de 2005.

**Fundamento de expedición:** los artículos 24, 26, 27 y 36 de la Ley del Banco de México; 81, 103, fracción IV y penúltimo párrafo, y 106, fracción XIX inciso a), de la Ley de Instituciones de Crédito; 22, fracción IV inciso d), y 103, fracción IX inciso b), de la Ley del Mercado de Valores; 35, fracción XVI Bis inciso a), y 62, fracción VI inciso a), de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; 16, fracción XV inciso a), y 60, fracción VI Bis inciso a), de la Ley Federal Instituciones de Fianzas.

**Dirigida a:** instituciones de crédito<sup>5</sup>; casas de bolsa<sup>6</sup>; instituciones de seguros<sup>7</sup>; instituciones de fianzas<sup>8</sup>, sociedades financieras de objeto limitado<sup>9</sup> y la financiera rural<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Al efecto, el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito establece: “Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes: [...] **XV.** Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones”.

<sup>6</sup> Conforme al artículo 176 de la Ley del Mercado de Valores vigente, **las casas de bolsa que pretendan actuar como fiduciarias conforme a dicha Ley, se sujetarán a las disposiciones de carácter general que al efecto expida el Banco de México.**

<sup>7</sup> En términos de la artículo 35 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la actividad de las instituciones de seguros estará sujeta a lo siguiente: “[...] **XVI bis.- Las operaciones de fideicomiso** a que se refiere la fracción IV del artículo 34 de esta Ley, **se sujetarán a** lo dispuesto en esta Ley y a las siguientes bases: **a)** En el desempeño de los fideicomisos, las instituciones de seguros deberán apegarse a las sanas prácticas fiduciarias. **El Banco de México podrá, en caso de considerarlo necesario, emitir mediante reglas de carácter general, las características a que deberán sujetarse tales operaciones**”. Por su parte el artículo 34 de dicho ordenamiento señala: “Las instituciones de seguros, sólo podrán realizar las operaciones siguientes: [...] **IV.** Actuar como institución fiduciaria en negocios directamente vinculados con las actividades que les son propias. Al efecto, se considera que están vinculados a las actividades propias de las instituciones de seguros los fideicomisos de administración en que se afecten recursos relacionados con el pago de primas por los contratos de seguros que se celebren. Asimismo, podrán actuar como institución fiduciaria en los fideicomisos de garantía a que se refiere la Sección Segunda del Capítulo V del Título Segundo de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sujetándose a lo que dispone el artículo 85 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito y bajo la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas”.

<sup>8</sup> Conforme al artículo 16 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, estas instituciones sólo podrán realizar las operaciones siguientes: “**XV.** Actuar como institución fiduciaria [...] La operación de fideicomiso se sujetará a lo dispuesto en esta Ley y a las siguientes bases: **a)** En el desempeño de los fideicomisos, las instituciones de fianzas deberán apegarse a las sanas prácticas fiduciarias. **El Banco de México podrá, en caso de considerarlo necesario, emitir mediante reglas de carácter general las características a que deberán ajustarse tales operaciones.**”

<sup>9</sup> El artículo 103, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Crédito señala: “[...] **IV.** Las sociedades financieras de objeto limitado autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que capten recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y otorguen créditos para determinada actividad o



**Objeto:** Estas reglas se emitieron con motivo de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2003, a diversa leyes financieras y con el propósito de facilitar la consulta de las disposiciones emitidas por el Banco de México aplicables a las operaciones de fideicomiso que lleven a cabo las entidades financieras que conforme a las leyes le corresponde regular, a través de la emisión de un solo cuerpo normativo en el que se incluyeran todas las disposiciones mencionadas, excepto aquéllas dirigidas a las instituciones de banca de desarrollo por la naturaleza particular de tales intermediarios.

Tal y como su nombre lo indica, estas Reglas regulan diversos aspectos relacionados con los fideicomisos que las instituciones de crédito; casas de bolsa; instituciones de seguros; instituciones de fianzas, sociedades financieras de objeto limitado y la financiera rural pueden celebrar de conformidad con sus propias leyes y con las disposiciones que de ellas emanen<sup>11</sup>.

Cabe recordar que el fideicomiso se encuentra regulado en los artículos 381 al 394 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. En términos del artículo 381 de dicha ley, en virtud del fideicomiso; “[...] el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria”.

El Doctor De la Fuente Rodríguez señala que el fideicomiso es un: “[...] contrato por medio del cual una persona física o moral (fideicomitente), transmite a una institución bancaria o no bancaria (fiduciario), la titularidad de bienes o derechos, salvo aquellos que conforme a las leyes sean estrictamente

---

sector. [...] Las personas morales a que se refiere la fracción IV de este artículo [...] **debiendo sujetarse** en cada caso a las reglas que al efecto expida la propia Secretaría y **a las disposiciones que respecto de sus operaciones emita el Banco de México**, así como a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”.

<sup>10</sup> El artículo 19 de la Ley de Orgánica de la Financiera Rural establece: “Las características de los fideicomisos [...] que celebre la Financiera, se ajustarán a las disposiciones que el Banco de México establezca”.

<sup>11</sup> Estas reglas regulan las actividades de dichas entidades en su carácter de fiduciarias en los fideicomisos en los que están autorizadas a participar.

personales de su titular, para que dicha entidad realice un fin lícito y determinado en el contrato en beneficio del propio fideicomitente o de terceras personas designadas por el mismo y a quien se conoce como fideicomisarios”.<sup>12</sup>

El Licenciado Ruiz Torres señala que el fideicomiso es utilizado como medio para realizar diversos fines como son: “[...] garantizar obligaciones, trasladar bienes, administrar bienes, emitir certificados de participación, realizar planes de pensiones, fomentar la actividad económica de determinados sectores del país”<sup>13</sup>, entre otros.

De lo anterior, encontramos que los elementos personales del fideicomiso son:

**Fideicomitente:** Es la persona física o moral que transmite la titularidad o propiedad de bienes o derechos para la realización de un fin lícito y determinado. Sólo pueden ser fideicomitentes las personas con capacidad para transmitir la propiedad o la titularidad de bienes o derechos, según sea el caso, así como las autoridades judiciales o administrativas competentes para ello.

**Fiduciario:** es aquel que ejerce la titularidad de los bienes o derechos transmitidos por el fideicomitente con el objeto de cumplir con los fines para los cuales se constituyó el fideicomiso. Sólo pueden ser instituciones fiduciarias aquellas expresamente autorizadas para ello, siendo el caso de: las instituciones de crédito, casas de bolsa, instituciones de seguros, instituciones de fianzas, las sociedades financieras de objeto limitado y los almacenes generales de depósito.

En términos del artículo 382 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, son nulos los fideicomisos que se constituyan a favor de la institución fiduciaria, salvo aquellos que tengan por fin servir como instrumentos de pago de obligaciones incumplidas, en el caso de créditos otorgados por la propia institución para la realización de actividades empresariales. En este supuesto,

---

<sup>12</sup> **DE LA FUENTE RODRÍGUEZ**, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tomo I. Op. Cit. Pág. 427.

<sup>13</sup> **RUIZ TORRES**, Humberto. Op. Cit. Pág. 149.

las partes deberán convenir los términos y condiciones para dirimir posibles conflictos de intereses.

Fideicomisario: Es la persona física o moral que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

En términos del artículo 394 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, están prohibidos: los fideicomisos secretos; aquellos en los cuales el beneficio se conceda a diversas personas sucesivamente que deban substituirse por muerte de la anterior, salvo el caso de que la substitución se realice en favor de personas que estén vivas o concebidas ya, a la muerte del fideicomitente; y aquéllos cuya duración sea mayor de cincuenta años, cuando se designe como beneficiario a una persona moral que no sea de derecho público o institución de beneficencia.<sup>14</sup>

El fideicomiso se extingue: por la realización del fin para el cual fue constituido; por hacerse éste imposible; por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de 20 años siguientes a su constitución; por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto; por convenio escrito entre fideicomitente, fiduciario y fideicomisario; por revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso; y, en caso de que se haya constituido en fraude de terceros, al ser atacado de nulidad por los interesados.

Por su parte, las reglas de fideicomiso emitidas por el Banco de México establecen lo siguiente:

- En caso de existir un comité técnico, se deberá prever en el contrato de Fideicomiso por lo menos lo siguiente: **i)** la forma en que se integrará; **ii)** la

---

<sup>14</sup> Sin embargo, pueden constituirse con duración mayor de cincuenta años cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro.

forma en que tomará sus resoluciones, y **iii)** el mecanismo a través del cual informará el contenido de dichas resoluciones a la Institución Fiduciaria y, en su caso, a otras personas.

- Las Instituciones Fiduciarias deberán registrar y conservar la constancia de las operaciones que realicen, de conformidad con las leyes que las rigen y las disposiciones de carácter general que al efecto expidan las autoridades.
- Las Instituciones Fiduciarias sólo podrán cobrar las comisiones y honorarios que convengan en el contrato de Fideicomiso. Se podrá pactar que el pago de dichas comisiones y honorarios se cargue al patrimonio fideicomitado.
- En los Fideicomisos de garantía<sup>15</sup> se deberá prever en el contrato por lo menos lo siguiente: **i)** las obligaciones cuyo cumplimiento se garantiza con el patrimonio fiduciario; **ii)** los bienes o derechos que constituyan dicho patrimonio, y **iii)** la proporción que deberá mantenerse entre el valor de los bienes o derechos que integren el patrimonio fideicomitado y el saldo insoluto de la obligación garantizada.
- El Banco de México podrá autorizar la celebración de operaciones de Fideicomiso en términos distintos a los previstos en estas Reglas. Para ello, las Instituciones Fiduciarias deberán presentar la solicitud de autorización respectiva junto con el proyecto de contrato y, en su caso, de las reglas de operación, a la referida Gerencia de Autorizaciones, Consultas y Control de Legalidad.
- Para la inversión y administración del patrimonio fideicomitado, las Instituciones Fiduciarias deberán ajustarse a lo pactado en el contrato de

---

<sup>15</sup> Entre los fideicomisos que pueden realizar estas instituciones, está el fideicomiso en garantía, el cual se encuentra regulado en el artículo 395 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, mismo que señala: “Sólo podrán actuar como fiduciarias de los fideicomisos que tengan como fin garantizar al fideicomisario el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago [...] las instituciones y sociedades siguientes: **I.** Instituciones de crédito; **II.** Instituciones de seguros; **III.** Instituciones de fianzas; **IV.** Casas de bolsa; **V.** Sociedades financieras de objeto múltiple a que se refiere el artículo 87-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y **VI.** Almacenes generales de depósito. Las instituciones fiduciarias a que se refieren las fracciones II a IV y VI de este artículo, se sujetarán a lo que dispone el artículo 85 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito.”

Fideicomiso, en el cual se podrá estipular la posibilidad de recibir instrucciones del fideicomitente, del fideicomisario o del comité técnico.

- Por lo que hace a la inversión y administración de los recursos del fideicomiso, el contrato deberá pactarse: **i)** el procedimiento a seguir para invertir los recursos líquidos que integren el patrimonio fideicomitado; **ii)** la forma como se procederá en caso de que dicha inversión no pueda realizarse conforme al procedimiento previsto; **iii)** la clase de bienes, derechos o títulos en los que se podrán invertir los recursos líquidos que integren el patrimonio de dicho Fideicomiso; **iv)** los plazos máximos de las inversiones; **v)** las características de las contrapartes con quienes tales inversiones podrán realizarse; **vi)** tratándose de inversiones en valores, títulos de crédito u otros instrumentos financieros, las características de sus emisores y en su caso, la calificación de tales valores, títulos o instrumentos, y **vii)** que los fondos que reciban las Fiduciarias que no se inviertan de manera inmediata conforme a los fines del Fideicomiso de que se trate, deberán ser depositados en una Institución de Crédito a más tardar el día hábil siguiente al que se reciban, en tanto se aplican al fin pactado en el contrato de Fideicomiso respectivo, así como que de realizarse el depósito en la Institución de Crédito que actúa como Fiduciaria, éste deberá devengar la tasa más alta que dicha Institución pague por operaciones al mismo plazo y monto similar, en las mismas fechas en que se mantenga el depósito.
- Las Instituciones Fiduciarias deberán entregar al fideicomitente y, en su caso, al fideicomisario al momento de la suscripción del contrato de Fideicomiso una copia de éste, así como un inventario de los bienes o derechos que integren el patrimonio del Fideicomiso.
- Las Instituciones Fiduciarias deberán establecer en el contrato de Fideicomiso que responderán civilmente por los daños y perjuicios que causen por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo asumidas en dicho contrato.
- Las Instituciones Fiduciarias deberán prever en los contratos de Fideicomiso la forma, los plazos y las personas a las que entregarán la documentación

relativa al Fideicomiso. Dicha documentación podrá consistir en estados financieros, estados de cuenta o cualquier otra que acuerden las partes en el contrato de Fideicomiso.

- Las Instituciones Fiduciarias deberán insertar de forma notoria en los contratos de Fideicomiso que celebren, las prohibiciones a que están sujetas conforme a sus respectivas Leyes, o las que le sean aplicables supletoriamente, así como las previstas en las Reglas que nos ocupan.
- En la celebración de Fideicomisos, las Instituciones Fiduciarias tendrán prohibido lo siguiente: **a)** cargar al patrimonio fideicomitado precios distintos a los pactados al concertar la operación de que se trate; **b)** garantizar la percepción de rendimientos o precios por los fondos cuya inversión se les encomiende, y **c)** realizar operaciones en condiciones y términos contrarios a sus políticas internas y a las sanas prácticas financieras.
- Las Instituciones Fiduciarias no podrán celebrar operaciones con valores, títulos de crédito o cualquier otro instrumento financiero, que no cumplan con las especificaciones que se hayan pactado en el contrato de Fideicomiso correspondiente.
- Las Instituciones Fiduciarias no podrán llevar a cabo tipos de Fideicomiso que no estén autorizadas a celebrar de conformidad con las leyes y disposiciones que las regulan.
- En ningún caso las Instituciones Fiduciarias podrán cubrir con cargo al patrimonio fideicomitado el pago de cualquier sanción que les sea impuesta a dichas Instituciones por alguna autoridad.
- En los Fideicomisos de garantía, las Instituciones de Fianzas y las Sofoles no podrán recibir sino bienes o derechos que tengan por objeto garantizar las obligaciones de que se trate.

- Las Instituciones Fiduciarias deberán proporcionar a la Dirección de Información del Sistema Financiero del Banco de México, la información sobre los Fideicomisos que celebren o administren en la forma y plazos que, en su caso, ésta les requiera.

Por lo que hace al incumplimiento de las Reglas en comento, el numeral 8.1 señala que Banco de México únicamente puede sancionar a las instituciones de crédito<sup>16</sup> y casa de bolsa por infracciones a las mismas.

Conforme al numeral 8.2 esta facultad le corresponde a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores respecto a los incumplimientos de las sociedades financieras de objeto limitado.

El numeral 8.3 establece que los incumplimientos de las instituciones de seguros y las instituciones de fianzas serán sancionados por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas conforme a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Finalmente, el numeral 8.4 señala que los incumplimientos de la Financiera Rural serán sancionados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores conforme a la Ley Orgánica de la Financiera Rural.

---

<sup>16</sup> Quedando comprendidas dentro de este concepto tanto las instituciones de banca múltiple como las instituciones de banca de desarrollo.

**4.1.1.3. Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito; casas de bolsa; sociedades de inversión; sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y la financiera rural, en sus operaciones de préstamo de valores.**

**Publicación en el Diario Oficial de la Federación:** 12 de enero de 2007.

**Entrada en vigor:** 18 de enero de 2007.

**Fundamento de expedición:** los artículos 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos párrafos sexto y séptimo; 24, 26, 27 y 36 de la Ley del Banco de México; 53, fracción II, 81 y 106, fracciones II, XV y penúltimo párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito; 176 de la Ley del Mercado de Valores; 15, segundo párrafo, de la Ley de Sociedades de Inversión y 48, fracción VI, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, así como 19 y 49 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural.

**Dirigida a:** instituciones de crédito<sup>17</sup>; casas de bolsa<sup>18</sup>; sociedades de inversión<sup>19</sup>; sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro<sup>20</sup> y la financiera rural.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> El artículo 81 de la Ley de Instituciones de Crédito establece: “[...] **Las instituciones de crédito, con sujeción a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México, podrán realizar operaciones de** reporto y **préstamo de valores por cuenta de terceros, sin la intermediación de casas de bolsa.**”

<sup>18</sup> En términos del artículo 176 de la Ley del Mercado de Valores: “Las casas de bolsa que pretendan [...] celebrar [...] préstamos sobre valores; [...] se sujetarán [...] a las disposiciones de carácter general que al efecto expida el Banco de México”

<sup>19</sup> Conforme al artículo 15 de la Ley de Sociedades de Inversión: “Las sociedades de inversión sólo podrán realizar las operaciones siguientes: [...] En la realización de las operaciones [...] de reporto, préstamo de valores, [...] deberán ajustarse a las disposiciones de carácter general que al efecto expida el Banco de México”.

<sup>20</sup> El artículo 48 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro establece: “Las sociedades de inversión tendrán prohibido lo siguiente: [...] **VI. Practicar operaciones activas de crédito, excepto préstamos de valores y reportos sobre valores emitidos por el Gobierno Federal, así como sobre valores emitidos, aceptados o avalados por instituciones de crédito, los cuales se sujetarán a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México.** Tratándose de operaciones de reporto o de préstamo de valores, que en su caso se autoricen, las sociedades de inversión únicamente podrán actuar como reportadoras o prestamistas”

<sup>21</sup> El artículo 19 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural señala: “**Las características de** los fideicomisos, mandatos, comisiones y de **las operaciones con valores** y con divisas, así como



**Objeto:** Estas reglas fueron emitidas con el objeto de promover el sano desarrollo del sistema financiero y con el propósito de ampliar el universo de Entidades Financieras del Exterior con las que las Entidades pueden llevar a cabo dichas operaciones; actualizar las “Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito; casas de bolsa; sociedades de inversión; sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y la Financiera Rural , en sus operaciones de Préstamo de Valores ” contenidas en la Circular 1/2004, con las disposiciones de la Ley del Mercado de Valores, y compilar en un sólo ordenamiento las diversas modificaciones que el propio Instituto Central ha realizado a la mencionada Circular 1/2004 para facilitar su consulta.

El préstamo de valores consiste en: “[...] la transferencia de propiedad de valores de un propietario (prestamista), al prestatario, quien se obliga, a su vez, en la fecha de vencimiento del plazo establecido, a restituir al primero otros tantos valores del mismo emisor, valor nominal (en su caso), especie, clase, serie y/o fecha de vencimiento. Quedando obligado ese mismo prestatario al pago de la contraprestación o premio convenido, y a reembolsar el producto de los derechos patrimoniales que hubieren generado los valores durante la vigencia del contrato”.<sup>22</sup>

Entre los aspectos que regulan estas Reglas se encuentran los siguientes:

- Las contrapartes con las cuales podrán celebrarse operaciones de préstamo de Valores y los términos en los que podrán realizar tales operaciones.
- En el caso de las instituciones de crédito, las casas de bolsa y la Financiera Rural, las operaciones de préstamo de Valores se podrán realizar sobre Acciones y Valores.<sup>23</sup> Por su parte, las Sociedades de Inversión y las Siefores pueden celebrar operaciones de préstamo de Valores con Acciones o Valores

---

de las operaciones financieras conocidas como derivadas que celebre la Financiera, **se ajustarán a las disposiciones que el Banco de México establezca**”.

<sup>22</sup> MENDOZA MARTELL, Pablo E. y Eduardo Preciado Briseño. *Lecciones de derecho bancario*. 2ª ed. Edit. Porrúa. México, 2003. Págs. 222-223.

<sup>23</sup> Para efectos de estas Reglas el término Valores engloba, entre otros, a los Títulos Bancarios, Valores Gubernamentales, Valores Extranjeros, BPAS y BREMS.

según corresponda, en los términos que les permita su ley y las disposiciones que de ella emanen, siempre que estén previstos en su régimen de inversión.

- Las Acciones y Valores objeto del préstamo de valores y la garantía respectiva deberán estar en todo momento depositados en un Depositario de Valores.<sup>24</sup>
- Las partes podrán pactar libremente el plazo de las operaciones, salvo tratándose de operaciones sobre Valores, ya que su plazo, incluyendo sus prórrogas, deberá vencer a más tardar el día hábil anterior a la fecha de vencimiento de los Valores objeto de la operación de que se trate.
- La transferencia de las Acciones y los Valores objeto del préstamo no podrá ser posterior al cuarto día hábil inmediato siguiente al de la concertación de la operación correspondiente. Al vencimiento de la operación de préstamo de Valores la transferencia deberá efectuarse el propio día del vencimiento.
- El premio convenido en las operaciones de préstamo de Valores que el prestatario esté obligado a pagar como contraprestación por dichas operaciones deberá denominarse en la misma moneda que las Acciones y los Valores objeto de la operación de que se trate, con excepción de las operaciones celebradas con Valores en UDIS<sup>25</sup>, en cuyo caso el premio deberá denominarse en moneda nacional.

---

<sup>24</sup> Actualmente la entidad autorizadas para actuar como Depositario de Valores en México es la S.D. Indeval, S.A. de C.V., Institución para el Depósito de Valores, la cual es una sociedad anónima que obtuvo la concesión del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Banco de México, para organizarse y operar como institución para el depósito de valores.

<sup>25</sup> El Licenciado Ruiz Torres señala que la Unidad de Inversión también denominada “UDI” es: “[...] una unidad de cuenta de valor real constante en que pueden denominarse las operaciones celebradas por los intermediarios financieros y, en general, las transacciones comerciales”. **RUIZ TORRES**, Humberto. Op. Cit. Pág. 338.

Al efecto, el artículo Primero del “Decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en unidades de inversión y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto sobre la Renta”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de abril de 1995, establece: “Las obligaciones de pago de sumas en moneda nacional convenidas en las operaciones financieras que celebren los correspondientes intermediarios, las contenidas en títulos de crédito, salvo en cheques y, en general, las pactadas en contratos mercantiles o en otros actos de comercio, **podrán denominarse en una unidad de cuenta, llamada Unidad de Inversión, cuyo valor en pesos para cada día publicará**”

- Durante la vigencia de la operación, el prestatario estará obligado a reembolsar al prestamista el producto de los derechos patrimoniales de las Acciones y los intereses de los Valores objeto de la operación de conformidad con lo establecido en el contrato marco respectivo.
- Las operaciones de préstamo de Valores entre Entidades, deberán realizarse al amparo del contrato marco único que para tales operaciones aprueben conjuntamente la Asociación de Bancos de México, A. C., la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, A. C. y la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro, A. C. En dicho contrato deberá pactarse la obligación del prestatario de garantizar las operaciones de préstamo de Valores, así como el procedimiento a seguir en caso de que se suspenda la cotización en bolsa de los valores otorgados en préstamo o en garantía. La mencionada garantía deberá ser constituida en la misma fecha valor que la transferencia de las Acciones o los Valores objeto de la operación. Asimismo, se deberá pactar la obligación del prestatario de constituir garantías adicionales cuando se presenten fluctuaciones en el precio de las Acciones o Valores objeto de tales operaciones o dados en garantía.
- Para efectos de celebrar operaciones de préstamo de Valores, las Entidades podrán dar en garantía Acciones o Valores de su cartera, derechos de crédito a su favor o efectivo, según corresponda. Tales garantías podrán constituirse a través de prenda, prenda bursátil, fideicomiso de garantía o de administración y pago, o la constitución de un depósito bancario de dinero.

---

**periódicamente el Banco de México** en el Diario Oficial de la Federación”. Es así que, las obligaciones denominadas en unidades de inversión se solventan entregando su equivalente en moneda nacional, para lo cual debe multiplicarse el monto de la obligación, expresado en las citadas unidades de inversión, por el valor de dicha unidad correspondientes al día en que se efectúe el pago.

Este mismo decreto establece que las variaciones del valor de la Unidad de Inversión deberán corresponder a las del Índice Nacional de Precios al Consumidor, de conformidad con el procedimiento que el Banco de México determine y publique en el Diario Oficial de la Federación, dicho procedimiento fue publicado en tal medio de difusión el 4 de abril de 1995.

- La concertación de las operaciones de préstamo de Valores y, en su caso, la de los diferentes actos que se lleven a cabo en virtud de éstas, deberá realizarse a través de cualquiera de las formas que el propio contrato marco establezca.
- Tratándose de operaciones entre Entidades y con Entidades Financieras del Exterior, las operaciones deberán confirmarse el mismo día de su concertación mediante algún medio que deje constancia documental, incluso en medios electrónicos, de la celebración de la operación correspondiente.

Cuando la transmisión de las Acciones o los Valores se realice entre Entidades a través de Depositarios de Valores, los registros de la operación harán las veces de constancia documental. Cuando las operaciones se realicen con clientes distintos a los señalados, las Entidades deberán emitir el mismo día de su concertación, un comprobante mediante algún medio que deje constancia documental, incluso en medios electrónicos, de la realización de la operación correspondiente, el cual deberán conservar a disposición del cliente o enviárselo en caso de que éste lo solicite.

- En la confirmación o en el comprobante respectivo deberá establecerse el prestamista, el prestatario, el premio y el plazo del préstamo de Valores, así como las características específicas de las Acciones o de los Valores materia del mismo como son: emisor; clave de la emisión; valor nominal; tipo y avalista, aceptante o garante según corresponda.
- Banco de México a través de la Gerencia de Autorizaciones, Consultas y Control de Legalidad podrá autorizar la celebración de operaciones de Préstamo de Valores con otras características o sobre documentos mercantiles distintos a los mencionados en esta Circular.

En términos del numeral 12.1 de estas Reglas, los incumplimientos de las instituciones de crédito<sup>26</sup> y casas de bolsa, a las mismas, serán sancionados por el Banco de México de conformidad con su Ley, sin perjuicio de las facultades que las leyes otorguen a las demás Autoridades.

Los incumplimientos de las sociedades de inversión serán sancionadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores conforme a la Ley de Sociedades de Inversión.

Los incumplimientos de las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro serán sancionadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro conforme a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Finalmente, los incumplimientos de la Financiera Rural serán sancionados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores conforme a la Ley Orgánica de la Financiera Rural.

**4.1.1.4. Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito; casas de bolsa; sociedades de inversión, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y la financiera rural en sus operaciones de reporto.**

**Publicación en el Diario Oficial de la Federación:** 12 de enero de 2007.

**Entrada en vigor:** 18 de enero de 2007.

**Fundamento de expedición:** los artículos 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos párrafos sexto y séptimo, 24, 26, 27 y 36 de la Ley del Banco de México; 53, fracción II, 54, 106, fracciones II, XV Bis y penúltimo párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito; 176 de la Ley del Mercado de Valores; 15, segundo párrafo, de la Ley de Sociedades de Inversión; 48, fracción

---

<sup>26</sup> Quedando comprendidas dentro de este concepto tanto las instituciones de banca múltiple como las instituciones de banca de desarrollo.

VI, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 19 y 49 de la Ley Orgánica de Financiera Rural.

**Dirigida a:** instituciones de crédito; casas de bolsa<sup>27</sup>; sociedades de inversión<sup>28</sup>, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y la financiera rural.<sup>29</sup>

**Objeto:** Estas reglas fueron emitidas con el objeto de promover el sano desarrollo del sistema financiero y con el propósito de ampliar el universo de Entidades Financieras del Exterior con las que las Entidades pueden llevar a cabo operaciones de reporto; actualizar las “Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito; casas de bolsa; sociedades de inversión, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y la Financiera Rural en sus operaciones de reporto” contenidas en la Circular 1/2003 y compilar en un sólo ordenamiento las diversas modificaciones que el propio Instituto Central ha realizado a la mencionada Circular 1/2003, con el fin de facilitar su consulta.

En esta disposición se define al reporto en términos del artículo 259 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, como: “[...] la operación en virtud de la cual, el Reportador adquiere por una suma de dinero la propiedad de títulos de crédito y se obliga a transferir al Reportado la propiedad de otros tantos títulos de la misma especie en el plazo convenido y contra el reembolso del mismo precio, más un premio. El premio queda en beneficio del Reportador, salvo pacto en contrario. Por títulos de la misma especie se entenderá aquellos que tengan igual clave de emisión”.

---

<sup>27</sup> En términos del artículo 176 de la Ley del Mercado de Valores: “Las casas de bolsa que pretendan [...] celebrar reportos [...] se sujetarán para la realización de dichas actividades a las disposiciones de carácter general que al efecto expida el Banco de México”

<sup>28</sup> El artículo 15 de la Ley de Sociedades de Inversión refiere: “Las sociedades de inversión sólo podrán realizar las operaciones siguientes: [...] II. Celebrar reportos y préstamos sobre valores a los que les resulte aplicable la Ley del Mercado de Valores con instituciones de crédito o casas de bolsa, pudiendo actuar como reportadoras o, en su caso, prestatarias o prestamistas [...] **En la realización de las operaciones [...] de reporto [...] deberán ajustarse a las disposiciones de carácter general que al efecto expida el Banco de México**”

<sup>29</sup> El artículo 19 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural señala: “**Las características de** los fideicomisos, mandatos, comisiones y de **las operaciones con valores** y con divisas, así como de las operaciones financieras conocidas como derivadas que celebre la Financiera, **se ajustarán a las disposiciones que el Banco de México establezca**”.

El Licenciado Rogelio Guzmán Olguín refiere que la utilidad de los reportos para una persona, consiste en: “[...] proporcionarle la propiedad temporal de un título de crédito que por diferentes razones considera le es importante tener. El beneficio económico no es específicamente el premio o el precio ya que [...] al término del contrato debe pagarse el mismo precio que se recibió al inicio del mismo: la utilidad o beneficio se ubica en las ventajas que le puedan proporcionar al reportador, y en algunos casos al reportado, las variaciones de precio que puedan sufrir los títulos objeto de la operación”.<sup>30</sup>

Las ventajas de las operaciones de reporto que se realizan a través de las *mesas de dinero*<sup>31</sup>, consisten en que: “[...] los bancos mantienen o adquieren para su aprovechamiento valores bancarios o gubernamentales, los cuales a través del reporto y actuando por cuenta propia, los ofrecerán y transmitirán a su clientela; captando de estas recursos, que el banco podrá colocar por medio de operaciones activas, o bien, invertirlos en otros valores. Es entonces que, aun cuando el banco queda obligado a restituir en el plazo convenido la suma de dinero recibida de la clientela (precio) además de la suma de dinero adicional (premio), de cualquier manera ese costo es menor que el rendimiento obtenido por los valores reportados”<sup>32</sup>

Entre los aspectos que regulan las Reglas de reporto emitidas por el Banco de México se encuentran los siguientes:

- Las instituciones de crédito y las casas de bolsa podrán actuar como reportadas con cualquier persona y como reportadoras exclusivamente con el

---

<sup>30</sup> GÚZMAN HOLGUÍN, Rogelio. *Derecho bancario y operaciones de crédito*. 2ª ed. Edit. Porrúa. México, 2004.

<sup>31</sup> La mesa de dinero es una operación que se instrumenta a través del reporto bancario y consiste en que: “[...] el cliente (reportador) entrega una suma de dinero (precio) al banco (reportado), quien en contraprestación, le transfiere al cliente determinados títulos (valores bancarios o gubernamentales), obligándose el cliente (reportador) en el plazo convenido, a transferirle al banco (reportado) la propiedad de otros tantos títulos de la misma especie contra le entrega por parte del banco (reportado) de la suma de dinero (precio) más una cantidad de dinero adicional (premio)”. MENDOZA MARTELL, Pablo E. y Eduardo Preciado Briseño. Op. Cit. Pág. 221.

<sup>32</sup> MENDOZA MARTELL, Pablo E. y Eduardo Preciado Briseño. Op. Cit.

Banco de México, instituciones de crédito, casas de bolsa y entidades financieras del exterior.

- Los reportos podrán ser sobre valores entendiendo por estos a: los Títulos Bancarios, Valores Gubernamentales, Valores Extranjeros, BPAS, BREMS y Títulos para Operaciones de Arbitraje Internacional.<sup>33</sup>
- El plazo de los Reportos, incluyendo sus prórrogas, deberá vencer a más tardar el día hábil anterior a la fecha de vencimiento de los Valores objeto de la operación. Tratándose de Reportos celebrados con Títulos para Operaciones de Arbitraje Internacional, el plazo de dichos reportos no podrá ser superior a 4 días hábiles.
- En las operaciones de reporto, la transferencia de los Valores y de los fondos respectivos deberá efectuarse en la misma fecha valor, la cual no podrá ser posterior al cuarto día hábil inmediato siguiente al de la concertación de la operación correspondiente.
- El precio y el premio de los Reportos deberán denominarse en la misma moneda que los Valores objeto de la operación de que se trate, con excepción de operaciones celebradas con Valores en UDIS, en cuyo caso el precio y el premio deberán denominarse en moneda nacional.
- Las operaciones de Reporto entre Entidades deberán realizarse al amparo del contrato marco único que para tales operaciones aprueben conjuntamente la Asociación de Bancos de México, A.C. y la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, A.C.
- Las Entidades podrán dar en garantía títulos o Valores de su cartera, derechos de crédito a su favor o efectivo, según corresponda. Tales garantías podrán constituirse a través de prenda, prenda bursátil, fideicomiso de

---

<sup>33</sup> Conforme a estas Reglas los Títulos para Operaciones de Arbitraje Internacional son aquellos títulos inscritos en el RNV que, conforme a las disposiciones que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sean objeto de operaciones conocidas como de arbitraje internacional.



garantía o de administración y pago, o la constitución de un depósito bancario de dinero. La concertación de las operaciones de Reporto y, en su caso, la de los diferentes actos que se lleven a cabo en virtud de éstas, deberá realizarse a través de cualquiera de las formas que los contratos marco establezcan.

- En todos los casos, para la celebración de operaciones de Reporto, las partes deberán celebrar contratos marco por escrito, previo a la concertación de la operación. Las Entidades serán responsables de que las operaciones que celebren y los referidos contratos, se ajusten estrictamente a las Reglas en comento, así como a las demás disposiciones que les resulten aplicables.
- Tratándose de operaciones entre Entidades y con Entidades Financieras del Exterior, las operaciones deberán confirmarse el mismo día de su concertación mediante algún medio que deje constancia documental, incluso en medios electrónicos, de la celebración de la operación correspondiente. Cuando las operaciones entre Entidades se liquiden a través de Depositarios de Valores, los registros de la operación harán las veces de constancia documental de la confirmación.

Cuando las operaciones se realicen con clientes distintos a los señalados, las Entidades deberán emitir, el mismo día de su concertación, un comprobante mediante algún medio que deje constancia documental, incluso en medios electrónicos, de la realización de la operación correspondiente, el cual deberán conservar a disposición del cliente o enviárselo en caso de que éste lo solicite.

- En la confirmación o en el comprobante respectivo deberá establecerse el reportado, el reportador, el precio, premio y plazo del reporto, así como las características específicas de los Valores materia del mismo como son: emisor; clave de la emisión; valor nominal; tipo de Valor y en su caso avalista, aceptante o garante de los Valores.
- Los Valores objeto de reporto deberán estar en todo momento depositados en un Depositario de Valores.

- Las Entidades no podrán celebrar reportos en términos distintos a los previstos en las Reglas que nos ocupan, ello sin perjuicio de que, en casos excepcionales, el Banco de México a través de la Gerencia de Autorizaciones, Consultas y Control de Legalidad autorice la celebración de Reportos con otras características o sobre documentos mercantiles distintos a los mencionados en estas Reglas.

El numeral 11.1 de estas Reglas señala que los incumplimientos de las instituciones de crédito<sup>34</sup> y casas de bolsa a sus disposiciones serán sancionados por el Banco de México.

Los incumplimientos de las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (Siefores), serán sancionados por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro conforme a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Por lo que hace a los incumplimientos de las sociedades de inversión, éstos serán sancionados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores conforme a la Ley de Sociedades de Inversión.

Finalmente, los incumplimientos de la Financiera Rural, serán sancionados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores conforme a la Ley Orgánica de la Financiera Rural.

---

<sup>34</sup> Quedando comprendidas dentro de este concepto tanto las instituciones de banca múltiple como las instituciones de banca de desarrollo.

**4.1.1.5. Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de banca múltiple, las casas de bolsa, las sociedades de inversión y las sociedades financieras de objeto limitado, en la realización de operaciones derivadas (Circular 4/2006)**

**Publicación en el Diario Oficial de la Federación:** 26 de diciembre de 2006.

**Entrada en vigor:** 15 de enero de 2007.

**Fundamento de expedición:** 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos párrafos sexto y séptimo; 24, 26, 27 y 36 de la Ley del Banco de México; 46 fracción XXV, 103, fracción IV, y 106, fracción II y penúltimo párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito, 176 de la Ley del Mercado de Valores y 15, segundo párrafo, de la Ley de Sociedades de Inversión.

**Dirigida a:** instituciones de banca múltiple<sup>35</sup>, casas de bolsa<sup>36</sup>, sociedades de inversión<sup>37</sup> y sociedades financieras de objeto limitado.

**Objeto:** Promover el sano desarrollo del sistema financiero así como: **i)** simplificar el esquema de autorizaciones que otorga el Instituto Central para celebrar operaciones derivadas; **ii)** suprimir los dictámenes de auditores y consultores; **iii)** establecer un régimen de autorizaciones indefinidas y generales para la celebración de este tipo de operaciones; **iv)** incorporar la posibilidad de que las instituciones de banca múltiple realicen operaciones de derivados de crédito; **v)** adicionar nuevos subyacentes; **vi)** ampliar la gama de operaciones

---

<sup>35</sup> En términos del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito: “Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes: [...] **XXV. Realizar operaciones financieras conocidas como derivadas**, sujetándose a las disposiciones que expida el Banco de México [...]”.

<sup>36</sup> El artículo 176 de la Ley del Mercado de Valores establece: “Las casas de bolsa que pretendan [...] **realizar operaciones con instrumentos financieros derivados** [...] se sujetarán [...] a las disposiciones de carácter general que al efecto expida el Banco de México”.

<sup>37</sup> El artículo 15, segundo párrafo, de la Ley de Sociedades de Inversión señala: “Las sociedades de inversión sólo podrán realizar las operaciones siguientes: [...] tratándose de las operaciones de reporto, préstamo de valores, préstamos y créditos, emisión de valores y la celebración de operaciones **financieras conocidas como derivadas** y con moneda extranjera, en cuyo caso **deberán ajustarse a las disposiciones de carácter general que al efecto expida el Banco de México**”

que las sociedades de inversión puedan realizar, y **vii)** incorporar a las sociedades financieras de objeto limitado a la regulación en esta materia.

En términos de estas Reglas, las operaciones derivadas son: las Operaciones a Futuro, las Operaciones de Opción, las Operaciones de Swap y las Operaciones de Derivados de Crédito.

El Licenciado Ruiz Torres refiere que las operaciones financieras conocidas como derivadas pueden considerarse: “[...] contratos de seguro, ya que tienen como objetivo minimizar riesgos ante las fluctuaciones de precios de bienes, tasas de interés o tipos de cambio, transfiriendo el riesgo de quien no lo quiere hacia quien está dispuesto a tomarlo. Se les denomina *derivados* por estar referidos a un ‘bien subyacente’ o ‘activo relacionado’ [...]”.<sup>38</sup>

Las operaciones a Futuro son definidas por estas Reglas como: “las operaciones de compra o de venta de un Subyacente, en las que las partes acuerden que las obligaciones a su cargo se cumplirán al precio pactado y en una fecha posterior a su fecha de concertación”. Este tipo operaciones puede ejemplificarse de la siguiente forma: una institución de banca múltiple conviene en vender dólares<sup>39</sup> a su cliente a un tipo de cambio de \$9.30 en un plazo de un mes a partir de la fecha de concertación de la operación, el tipo de cambio de la operación es el más importante ya que aquel que corresponda a la fecha en que deba llevarse a cabo la operación, en comparación con el pactado, determinará el resultado positivo o negativo para las partes, esto es así ya que si a la fecha pactada el tipo de cambio fuera de \$9.80, el cliente tendría un resultado positivo de \$.50.<sup>40</sup>

En términos de estas Reglas las operaciones de Opción son aquellas en las que: “[...] el comprador, mediante el pago de una prima al vendedor, adquiere el

---

<sup>38</sup> **RUIZ TORRES**, Humberto. Op. Cit. Pág. 94.

<sup>39</sup> El numeral 2.1 de estas Reglas señala los Subyacentes sobre los cuales se podrán realizar Operaciones Derivadas, entre los que se encuentran las Divisas, las cuales comprenden al: “[...] dólar de los Estados Unidos de América, así como a cualquier otra moneda extranjera libremente transferible y convertible de inmediato a la moneda citada”.

<sup>40</sup> Cfr. **MENDOZA MARTELL**, Pablo E. y Eduardo Preciado Briseño. Op. Cit. Pág. 241.

derecho, pero no la obligación, de comprar o vender un Subyacente a un precio pactado, en uno o varios Días Hábiles y el vendedor se obliga a vender o comprar, según corresponda, dicho Subyacente”. Es necesario precisar que el “comprador”, adquiere esa denominación en virtud de que lo que está comprando mediante el pago de la prima es la “opción” de comprar o vender un Subyacente.

Esta operación la podemos ejemplificar de la siguiente forma: un cliente compra la “opción”, a una institución de crédito, de comprar dólares a un precio de \$10, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que concertaron la operación, para lo cual paga a la institución una prima de \$500. Una vez transcurrido el plazo, el cliente puede o no hacer efectiva su opción, esto es puede o no comprar los dólares, en caso de que determine que si la hará efectiva, es decir que sí realizará la compra de los dólares, la institución de crédito estará obligada a venderle dichas divisas al precio previamente pactado.

Es así que, en virtud de las operaciones de opción: el comprador de la opción tiene la obligación de pagar la prima y la elección de hacer o no efectiva la compra o venta del Subyacente convenido, mientras que el vendedor tiene el derecho de recibir el pago de la prima y la obligación de comprar o vender los Subyacentes, en el plazo acordado, en caso de que así lo haya decidido el comprador de la opción.

En términos de estas Reglas las operaciones de Swap son aquellas en las que: “las partes acuerden intercambiar flujos de dinero, durante un periodo determinado”

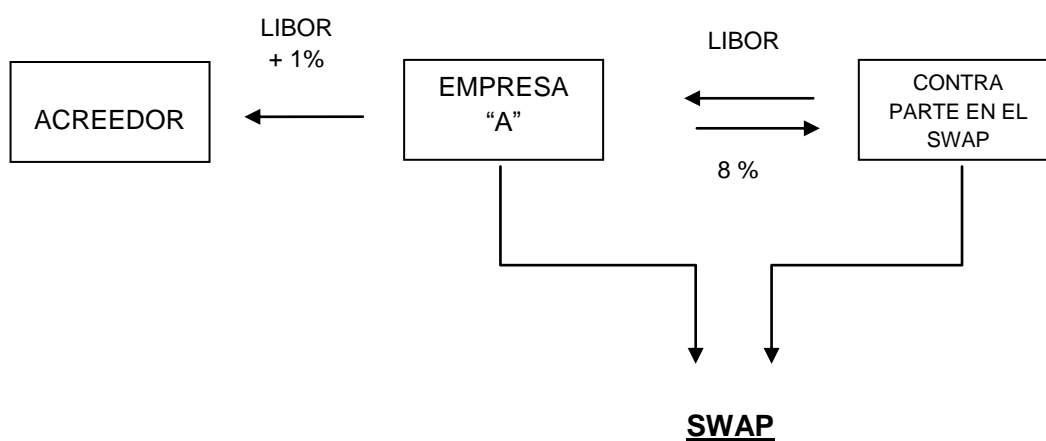
Los swaps pueden ejemplificarse de la siguiente forma: la empresa “A” tiene una deuda de un millón de dólares a cinco años con un pago de intereses a una tasa Libor<sup>41</sup> anual más un margen de 1%. Toda vez que esta tasa es fluctuante existe la posibilidad de que suba y, por ende, la empresa corre el riesgo de gastar más

---

<sup>41</sup> **LIBOR** (London InterBank Offered Rate) es el tipo de interés interbancario que se aplica en el mercado de capitales de Londres.

dinero en el pago de intereses. En virtud de lo anterior y a fin de mitigar el riesgo, la empresa "A" decide celebrar un swap mediante el cual se obliga a pagar a su contraparte intereses a una tasa fija de 8% anual sobre un millón de dólares a un plazo de cinco años, a cambio su contraparte de obliga a pagarle sobre un millón de dólares durante el plazo señalado, un interés a tasa LIBOR.

De esta forma la empresa "A" ha cambiado su deuda a tasa fluctuante por una deuda a tasa fija. Por tanto, en virtud del swap celebrado, la empresa A lo que en realidad va a pagar será una tasa fija de 8% sobre un millón de dólares a cinco años, más el 1% pactado con su acreedor, ya que va a recibir de su contraparte en el swap, el monto resultante de aplicar la tasa Libor al millón de dólares referido, el cual va a entregar a su acreedor. Lo anterior lo podemos esquematizar de la siguiente forma:



Entre los aspectos que regulan estas Reglas se encuentran:

- Los subyacentes sobre los que las Entidades<sup>42</sup> podrán realizar operaciones derivadas, entre los que se enumeran: acciones que coticen en una bolsa de valores; moneda nacional, divisas y unidades de inversión; oro o plata, entre otros.

---

<sup>42</sup> Estas Reglas refieren como Entidades a las instituciones de banca múltiple y a las casas de bolsa.

- Las Entidades que pretendan llevar a cabo operaciones derivadas con el carácter de intermediarios deberán obtener autorización del Banco de México. La solicitud de autorización debe presentarse ante la Gerencia de Autorizaciones, Consultas y Control de Legalidad, en la que indicaran: **i)** tipos de operaciones derivadas que pretenden llevar a cabo; **ii)** mercados en que pretenden operar, y **iii)** subyacentes. Además, deberán acompañar a dicha solicitud una comunicación expedida por el comité de auditoría de la Entidad de que se trate en la que manifiesten que ésta cumple con los requerimientos previstos en el Anexo de las Reglas que nos ocupan.
- Aquellas instituciones de banca múltiple que hubieran obtenido la autorización referida deberán enviar a la Gerencia de Autorizaciones, Consultas y Control de Legalidad, durante el mes de marzo de cada año, una comunicación expedida por su Comité de Auditoría en la que hagan constar que la institución de que se trate cumple con los requerimientos señalados en el Anexo de estas Reglas , en relación con aquellas operaciones derivadas que realicen y con los subyacentes objeto de dichas operaciones. Las casas de bolsa deberán presentar tal comunicación durante el mes de mayo de cada año. No obstante lo anterior, cuando así lo considere conveniente, el Banco de México podrá solicitar que la citada comunicación sea presentada en fechas distintas a las antes señaladas.
- Las Entidades podrán llevar a cabo Operaciones Derivadas sin necesidad de solicitar la autorización antes referida, cuando dichas operaciones tengan como fin exclusivo la cobertura de riesgos propios de la Entidad. Para efecto de lo anterior, dichas Entidades deberán: **i)** contar con una unidad de administración y control de riesgos o, en su defecto, contratar especialistas para valorar, medir y dar seguimiento a tales riesgos, y **ii)** informar periódicamente a su consejo de administración respecto de la realización de estas operaciones y de sus límites.
- Las Entidades podrán realizar Operaciones a Futuro, sin que les sea aplicable lo previsto en las presentes Reglas, cuando: **a)** La fecha de liquidación no exceda de cuatro Días Hábiles posteriores a la fecha de concertación, o **b)** su

contraparte sea el emisor del título de deuda objeto de la operación y se trate de una colocación primaria.

- Cuando las instituciones de banca múltiple celebren Operaciones a Futuro de las previstas en los incisos a) y b) anteriores con Subyacentes que sean oro, plata, Divisas o Valores deberán observar lo dispuesto en la Circular 2019/95. Tratándose de operaciones celebradas por casas de bolsa con Subyacentes que sean oro, plata o Divisas, tales operaciones deberán ajustarse a las disposiciones previstas en la Circular 115/2002 expedida por el Banco Central y cuando se trate de operaciones a futuro sobre valores, las casas de bolsa deberán ajustarse a las disposiciones emitidas por la CNBV.
- Cuando las Entidades realicen Operaciones Derivadas para fines de cobertura de riesgos, no tendrán carácter de intermediarios.
- Las sociedades de inversión podrán realizar Operaciones Derivadas sujetándose a las disposiciones de carácter general que emita la CNBV sin requerir autorización del Banco de México.
- Las Sofoles únicamente podrán llevar a cabo Operaciones Derivadas con el fin de cubrir riesgos propios sin requerir autorización de Banco de México, al efecto deberán contar con una unidad de administración y control de riesgos o, en su defecto, contratar especialistas para valorar, medir y dar seguimiento a tales riesgos. Asimismo, deberán informar periódicamente a su consejo de administración respecto de la realización de estas operaciones y de sus límites.
- Las Entidades podrán llevar a cabo Operaciones a Futuro, de Opción y de Swap, con cualquier persona. Cuando se realicen tales operaciones para la cobertura de riesgos propios, sólo podrán llevarlas a cabo con Entidades



autorizadas por el Banco de México para actuar como intermediarios, con Entidades Financieras del Exterior o en Mercados Reconocidos.<sup>43</sup>

- Las Operaciones Derivadas que realicen las Entidades entre ellas y con otras entidades financieras nacionales o extranjeras se documentarán en contratos marco, los cuales deberán ajustarse a los lineamientos y directrices contenidos en contratos internacionales, tales como los aprobados por la International Swaps and Derivatives Association, Inc., siempre y cuando ello no vaya en contra de las disposiciones nacionales aplicables. Las Operaciones Derivadas que celebren las Entidades con clientes distintos a los referidos deberán realizarse al amparo de contratos marco que acuerden con ellos.
- Las Operaciones Derivadas y sus características podrán pactarse a través de la forma que el propio contrato marco establezca. Lo anterior, siempre que las Entidades registren dichas operaciones e invariablemente las confirmen a través de cualquier medio que deje constancia por escrito de la celebración de la operación correspondiente, el mismo día en que la celebren. En caso de que para la concertación de operaciones se convenga el uso de medios electrónicos, de cómputo o de telecomunicación, se deberá precisar las claves de identificación recíproca y las responsabilidades que conlleve su utilización.
- Las Entidades, las sociedades de inversión y las Sofoles podrán garantizar el cumplimiento de las Operaciones Derivadas con depósitos en efectivo, derechos de crédito a su favor y/o los títulos o Valores de su cartera. Las Entidades y las Sociedades de Inversión en ningún caso podrán recibir

---

<sup>43</sup> Estas Reglas señalan como Mercados Reconocidos al MexDer, Mercado Mexicano de Derivados, S.A. de C.V., ubicado en la Ciudad de México, Distrito Federal; así como a cualquier otro mercado establecido en países que pertenecen al Comité Técnico de la Organización Internacional de Comisiones de Valores.

El MexDer, Mercado Mexicano de Derivados, S.A. de C.V., es la Bolsa de Derivados de México, la cual inició operaciones el 15 de diciembre de 1998 al listar contratos de futuros sobre subyacentes financieros, siendo constituida como una sociedad anónima de capital variable, autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cfr. Información consultada en la página electrónica [http://www.mexder.com.mx/MEX/Bolsa\\_de\\_Derivados.html](http://www.mexder.com.mx/MEX/Bolsa_de_Derivados.html)

obligaciones subordinadas en garantía del cumplimiento de las Operaciones Derivadas que celebren. Asimismo, las Entidades no podrán recibir en garantía acciones emitidas por entidades financieras o sociedades controladoras de grupos financieros.

- Las Entidades no deberán cobrar comisiones por las Operaciones Derivadas que celebren.
- Las Entidades no deberán ofrecer la realización de Operaciones Derivadas en las ventanillas de sus sucursales.
- Las Entidades, las Sociedades de Inversión y las Sofoles deberán proporcionar a la Dirección de Información del Sistema Financiero de Banco de México, la información sobre las Operaciones Derivadas que realicen en la forma y plazos que les requiera.
- El Banco de México podrá limitar, suspender o revocar las autorizaciones otorgadas a las Entidades para realizar Operaciones Derivadas cuando:  
**a)** infrinjan las disposiciones aplicables a la operación de que se trate; **b)** dejen de reunir cualquier requerimiento del Anexo de las Reglas en comento; **c)** no proporcionen la información que el Banco de México les solicite, o bien la proporcionen en forma extemporánea, incorrecta o incompleta; **d)** realicen operaciones en contravención a los sanos usos o prácticas que correspondan a dichas operaciones, y e) las propias Entidades así lo soliciten.

Conforme al numeral 13 de estas Reglas, el Banco de México sancionará únicamente a las instituciones de banca múltiple, casas de bolsa y Sofoles que incumplan las disposiciones contenidas en las mismas.

#### **4.1.1.6. Circular 1/2006 relativa a las operaciones activas, pasivas y de servicios de la banca de desarrollo**

**Fecha de expedición:** 27 de enero de 2006.

**Entrada en vigor:** 27 de marzo de 2006.

**Fundamento de expedición:** los artículos 24, 26, 28, 32, 33 y 36 de la Ley del Banco de México; 48, 53 y 106, penúltimo párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito; 9 de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; 8 de la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; 10 de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; 9 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera; 9 de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior; 6 de la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, y 19 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural.

**Dirigida a:** las instituciones de banca de desarrollo y la Financiera Rural.

**Objeto:** El objeto de esta Circular fue facilitar la consulta, aplicación y cumplimiento de las disposiciones que el Banco de México ha emitido para regular las operaciones activas, pasivas y de servicios que celebran las instituciones de banca de desarrollo y la Financiera Rural.

Entre los aspectos que regula este Circular se encuentran: las características de las operaciones pasivas en moneda nacional y en moneda extranjera; servicios como depósitos de títulos en administración; las cuotas y honorarios por otros servicios; la información que tales instituciones deberán proporcionar al público sobre el cobro de comisiones y cuotas; las transferencias electrónicas de fondos; la administración de tarjetas no bancarias; los fideicomisos, mandatos y comisiones; las operaciones con valores; los depósito de valores en administración; el procedimiento a seguir en caso de insuficiencia de recursos de las instituciones para liquidar el importe de valores gubernamentales; disposiciones aplicables a las operaciones de reporto y préstamo de Valores; posiciones de riesgo cambiario; activos y pasivos computables; límites a la

posición de riesgo cambiario; la forma de cálculo de tal posición; los depósitos y operaciones de reporto de liquidez; compensación y traspaso de fondos, entre otras.

#### **4.1.1.7. Circular 115/2002**

**Fecha de expedición:** 31 de octubre de 2002.

**Entrada en vigor:** 11 de noviembre de 2002.

**Fundamento de expedición:** los artículos 24, 26, 28, 32, 33 y 36 de su Ley, así como 22, fracción IV, y 97 de la entonces vigente Ley del Mercado de Valores.

**Dirigida a:** las casas de bolsa.

**Objeto:** El objeto de esta Circular fue: **i)** compilar en un solo ordenamiento las disposiciones que el Banco de México había emitido hasta ese momento para regular las operaciones que celebran las casas de bolsa, a fin de facilitar su consulta, aplicación y cumplimiento, así como **ii)** establecer un vínculo directo de comunicación con dichas casas de bolsa haciendo más eficiente y expedita la divulgación de las disposiciones que el Instituto Central emite dirigidas a esos intermediarios

Entre los aspectos que tal Circular regula se encuentra: las operaciones de crédito de tales intermediarios; las operaciones de reporto entre casas de bolsa e instituciones de crédito con recursos provenientes de las operaciones de reporto entre el Banco de México y esas instituciones; las operaciones con divisas, metales amonedados, posiciones de riesgo cambiario y posiciones de operaciones con títulos denominados en divisas; la colocación de valores gubernamentales así como la información que las casas de bolsa debe remitir al Instituto Central.

En términos del numeral CB.9.4 de esta Circular, las casas de bolsa que incumplan las disposiciones contenidas en la misma, serán sancionadas

conforme a los artículos 27 y 33 de la Ley del Banco de México. Lo anterior, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables

#### **4.1.1.8. Reglas a las que deberán sujetarse las casas de cambio en sus operaciones**

**Publicación en el Diario Oficial de la Federación:** 22 de enero de 2007.

**Entrada en vigor:** 2 de mayo de 2007.

**Fundamento de expedición:** los artículos 28, párrafos sexto y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 24, 27, 32 y 36 de la Ley del Banco de México; 82, fracción I, inciso e), y 84, fracción V, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

**Dirigida a:** las casas de cambio.

**Objeto:** Dichas Reglas se expidieron con el propósito de precisar el alcance de la regulación que rige a las casas de cambio en sus operaciones con divisas y metales preciosos, así como actualizar dichas disposiciones para ajustarlas a las prácticas y necesidades vigentes

Las casas de cambio se encuentran reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, son sociedades anónimas que requieren autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para realizar en forma habitual y profesional operaciones de compra, venta y cambio de divisas<sup>44</sup>, incluyendo las que se lleven a cabo mediante transferencia o transmisión de fondos con el público dentro del territorio nacional y se

---

<sup>44</sup> En términos del artículo 4o. de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la compraventa habitual y profesional de divisas se consideran una actividad auxiliar del crédito.

encuentran sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.<sup>45</sup>

El artículo 82 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito precisa que dichas sociedades anónimas podrán realizar, en forma habitual y profesional, las operaciones siguientes: compra o cobranzas de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras, sin límite por documento; venta de documentos a la vista y pagaderos en moneda extranjera que las casas de cambio expidan a cargo de instituciones de crédito del país, sucursales y agencias en el exterior de estas últimas, o bancos del exterior; compra y venta de divisas mediante transferencias de fondos sobre cuentas bancarias; compra y venta de billetes así como piezas acuñadas y metales comunes, con curso legal en el país de emisión, hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América por cada cliente; compra y venta de cheques de viajero denominados en moneda extranjera, hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América por cada cliente; compra y venta de piezas metálicas acuñadas en forma de moneda, hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América por cada cliente, y compra de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América por cada cliente, estos documentos sólo podrán venderlos a las instituciones de crédito y casas de cambio, y las demás que autorice el Banco de México, mediante disposiciones de carácter general.

Por su parte, el artículo 84, fracción V, de la ley en comento señala que las casas de cambio deberán ajustar sus operaciones con divisas y metales preciosos a las disposiciones de carácter general que al efecto emita el Banco de México, en las que éste podrá señalar los límites de las operaciones que pueden realizar en función de su capital contable.

---

<sup>45</sup> Cfr. **DE LA FUENTE RODRÍGUEZ**, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tomo II. Op. Cit. Pág. 1031.

Algunos de los aspectos que regulan las Reglas a las que deberán sujetarse las casas de cambio en sus operaciones, emitidas por el Banco de México, son:

- Que en las operaciones de compraventa que realicen contra moneda nacional o contra divisas<sup>46</sup> y de permuta de Metales Finos Amonedados, la entrega de las Divisas o la de los Metales Finos Amonedados y la de su contravalor, deberá llevarse a cabo a más tardar dos Días Hábiles Bancarios después de la concertación de la operación correspondiente.
- Que las casas de cambio deberán informar al público las operaciones de compraventa que estén dispuestas a realizar; los tipos de cambio o precios máximos de venta y mínimos de compra, a los cuales estén dispuestas a efectuar dichas operaciones, mediante carteles, pizarrones o tableros que, en forma destacada, muestren las cotizaciones o precios respectivos junto a las ventanillas o mostradores en que efectúen sus operaciones, sin perjuicio de que los tipos de cambio o precios también puedan mostrarse en otros lugares de los locales citados.
- Que las operaciones de compraventa de Divisas o Metales Finos Amonedados que las casas de cambio realicen, deben efectuarse a tipos de cambio o precios iguales o más favorables para el público, que los anunciados.
- La forma en la que se documentaran las operaciones de compraventa de Divisas o Metales Finos Amonedados que dichas sociedades realicen.
- La obligación de las casas de cambio de emitir el mismo día de su concertación una confirmación, mediante algún medio que deje constancia documental, incluso en medios electrónicos, de la realización de la operación correspondiente.

---

<sup>46</sup> Para efectos de estas Reglas, se entenderá por Divisas a los dólares de los Estados Unidos de América, así como a cualquier otra moneda extranjera libremente transferible y convertible inmediatamente a la moneda citada.

- El límite de las operaciones de compraventa que realicen las casas de cambio.
- La forma de registro y liquidación de las operaciones de compraventa que realicen dichas sociedades.

Finalmente, el numeral 10 de estas Reglas establecen que las casas de cambio que incumplan las disposiciones contenidas en las mismas, serán sancionadas por el Banco de México de conformidad con su Ley, sin perjuicio de las facultades que las leyes otorguen a las demás autoridades.

#### **4.1.2. Facultad sancionadora**

Diversas leyes facultan al Instituto Central para imponer sanciones, entre ellas se encuentra la Ley del Banco de México la cual establece en su artículo 24 que las sanciones que éste 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 Ley del Banco de México y, de esta manera, proveer a los propósitos de 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.

Por lo que hace a las unidades administrativas del Instituto Central que tiene atribuciones en ésta materia, el artículo 8o., tercer párrafo, del Reglamento Interior del Banco de México establece que las disposiciones y los requerimientos de información en los que se presuma alguna infracción a las disposiciones, entre otros, deben ser firmados por un funcionario de la Dirección de Disposiciones de Banca Central, junto con un funcionario de la Dirección que, conforme a ese Reglamento, sea competente para atender y resolver el asunto de que se trate.



Por su parte, el cuarto párrafo del mismo artículo señala que las sanciones que emita el Instituto Central deberán ser firmadas por un funcionario de la Dirección General de Análisis del Sistema Financiero, junto con un funcionario de las Direcciones de Disposiciones de Banca Central o Jurídica, según corresponda.

Cabe señalar que conforme al artículo 28, fracción XIII, del Reglamento en comento, la Dirección Jurídica está facultada para imponer sanciones por el incumplimiento a lo establecido en el artículo 48 Bis 1 de la Ley de Instituciones de Crédito así como a las disposiciones de carácter general que el Banco Central expida en materia de almacenamiento, abastecimiento, canje, entrega y retiro de billetes y monedas metálicas; correspondiendo a la Dirección de Disposiciones de Banca Central la atribución de sancionar el resto de incumplimientos que conforme a la Ley del Banco de México y las leyes que a lo largo de este capítulo corresponde sancionar al Banco Central.

Es así que, en términos de la Ley del Banco de México, el Instituto Central está facultado para imponer sanciones conforme a lo siguiente:

#### **4.1.2.1. Artículo 27 de la Ley del Banco de México**

De acuerdo con este artículo, el Banco de México puede imponer multas a los intermediarios financieros por las operaciones activas<sup>47</sup>, pasivas<sup>48</sup> o de servicios<sup>49</sup>, que realicen en contravención a su Ley o a las disposiciones que éste expida.

---

<sup>47</sup> Como ejemplos de operaciones activas de las instituciones de crédito, el Licenciado Ruiz Torres señala: el otorgamiento de préstamos o créditos, la realización de descuentos, la expedición de tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente, los contratos de arrendamiento financiero, la realización de operaciones conocidas como derivadas, entre otras. Cfr. **RUIZ TORRES**, Humberto. Op. Cit. Pág. 87.

<sup>48</sup> El Licenciado Ruiz Torres señala como ejemplos de operaciones pasivas, cuando las instituciones de crédito reciben depósitos bancarios de dinero, aceptan préstamos o créditos, emiten bonos bancarios y cuando emiten obligaciones subordinadas. Cfr. *Ídem*.

<sup>49</sup> Entre las operaciones de servicio que realizan las instituciones de banca múltiple se encuentran: prestar servicios de caja de seguridad, la expedición de cartas de crédito, previa recepción de su importe, practicar operaciones de fideicomiso, llevar a cabo mandatos y comisiones, recibir depósitos en administración, la realización de avalúos, entre otras. Cfr. *Ídem*.

Las operaciones pasivas son aquellas en las que el intermediario financiero recibe recursos del público, es decir, dichas instituciones contraen adeudos y, por ende, se generan pasivos a su cargo.<sup>50</sup>

Las operaciones activas son aquellas en las que los intermediarios financieros quedan como acreedores.<sup>51</sup>

Las operaciones activas y pasivas que realizan las instituciones de banca múltiple quedan comprendidas dentro del servicio de banca y crédito que define el artículo 2o. de la Ley de Instituciones de Crédito. Al efecto dicho artículo refiere: “[...] se considera 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”.

La captación de recursos a que hace referencia este artículo comprende la realización de operaciones pasivas por parte de estas instituciones, mientras que la colocación en el público de los recursos captados la realizan mediante operaciones activas.

Es así que, los intermediarios financieros que realicen operaciones activas, pasivas o de servicios en contravención a la Ley del Banco de México o a las disposiciones que éste expida, serán sancionados por éste, conforme a su artículo 27, en los siguientes términos:

#### **4.1.2.1.1. Sanción y criterios para su individualización**

**Sanción:** Multa 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

---

<sup>50</sup> Cfr. **RUIZ TORRES**, Humberto. Op. Cit. Pág. 86.

<sup>51</sup> Cfr. **RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, Joaquín. *Derecho Bancario*. 6ª ed. Edit. Porrúa, México, 1980. Pág. 30.

captación<sup>52</sup> que el Banco estime representativo del conjunto de las instituciones de crédito para el mes o meses de dicha vigencia y que publique en el Diario Oficial de la Federación.

**Criterios para la individualización:** Para la individualización de la multa deberá tomar en cuenta:

- El importe de las ganancias que para dichos intermediarios resulten de las operaciones celebradas en contravención a las disposiciones citadas;
- Los riesgos en que hayan incurrido los intermediarios por la celebración de tales operaciones, y
- Si el infractor es reincidente.

#### **4.1.2.2. Artículo 29 de la Ley del Banco de México**

Conforme a este artículo, el Banco de México podrá imponer multas a los intermediarios financieros por incurrir en faltantes respecto de las inversiones que deban mantener conforme a lo dispuesto en el artículo 28.

Al efecto, el artículo 28 señala que el Banco de México está facultado para determinar la parte de los pasivos de las instituciones de crédito, que deberá estar invertida en depósitos de efectivo en el propio Banco, con o sin causa de intereses, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones.

---

<sup>52</sup> En virtud de las peticiones de diversas instituciones financieras en las que solicitaron al Banco de México que siguiera calculando y dando a conocer en el Diario Oficial de la Federación el Costo Porcentual Promedio de Captación de los pasivos en moneda nacional a cargo de las instituciones de banca múltiple del país (CPP), dicho Instituto decidió continuar con la publicación del citado CPP por un periodo indefinido. La publicación se lleva a cabo en algún día de los comprendidos del 21 al 25 de cada mes. En caso de ser inhábil este último, la publicación se realiza el día hábil siguiente.

Esta resolución fue adoptada para evitar trastornos a las personas que tuvieran celebradas operaciones en las que se utilizara el CPP como referencia. Cfr. Anexo 13 de la Circular 2019/95.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, también será aplicable a los fideicomisos, mandatos o comisiones, excepto a los constituidos por el Gobierno Federal, mediante los cuales instituciones fiduciarias capten recursos del público, o bien, reciban fondos destinados al otorgamiento de créditos o a la inversión en valores.

Dichas inversiones no podrán exceder, respectivamente, del veinte y del cincuenta por ciento de los pasivos o fondos correspondientes.

Anteriormente, la inversión de pasivos de las instituciones de crédito en el Banco de México se conocía como encaje legal, el cual es definido como: “[...] el depósito obligatorio en efectivo que las instituciones de crédito deben mantener en el Banco de México en relación con el importe de total de su pasivo exigible”<sup>53</sup>

Al respecto, el jurista Acosta Romero señala que el encaje legal es: “[...] la transferencia obligatoria que hacen las instituciones de crédito al Banco Central, de una porción variable en porcentaje de los recursos que captan del público, los que a su vez maneja el Instituto Central y devuelve a las instituciones bajo un sistema selectivo [...]”.<sup>54</sup>

El Licenciado Ruiz Torres refiere que antes de 1989, el encaje legal era de 80%, y luego pasó a 30% de coeficiente de liquidez, desapareciendo en 1991.<sup>55</sup>

El numeral M.13. de la Circular 2019/95 denominado “REGÍMENES DE ADMISIÓN DE PASIVOS Y DE INVERSIÓN PARA LAS OPERACIONES EN MONEDA EXTRANJERA” establece el límite de admisión de pasivos y la cantidad de activos líquidos<sup>56</sup> que las instituciones de crédito deberán de

---

<sup>53</sup> **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo A-C. Op. Cit. Pág. 1271.

<sup>54</sup> **ACOSTA ROMERO**, Miguel. *Derecho bancario*. 3ª ed. Edit. Porrúa. México, 1986. Pág. 203.

<sup>55</sup> Cfr. **RUIZ TORRES**, Humberto. Op. Cit. Pág. 323.

<sup>56</sup> El numeral M.13.1, quinto párrafo, de la Circular 2019/95 establece que los activos líquidos son aquéllos en Moneda Extranjera que no estén dados como garantía, préstamo, reporto o a través de cualquier otra operación similar que limite su libre disponibilidad, al efecto señala de

mantener en relación con tales pasivos a efecto de que dichos activos, en virtud de que son fácilmente convertibles en dinero, permitan en un momento dado enfrentar posibles contingencias.

Respecto al coeficiente de liquidez de las instituciones de crédito, el Banco de Pagos Internacionales<sup>57</sup> ha señalado que se trata de aquel: “[...] por el que sus activos líquidos deben poder cubrir como mínimo el 100% de las demandas de liquidez a las que tuviera que hacer frente [...]”<sup>58</sup>

El incumplimiento de las disposiciones del Banco de México que determinen la parte de los pasivos de los intermediarios financieros, que deberá estar invertida en depósitos de efectivo en el propio Banco, con o sin causa de intereses, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones, son sancionados por el Instituto Central, conforme a su artículo 29, en los siguientes términos:

#### **4.1.2.2.1. Sanción y criterios para su individualización**

**Sanción:** multa 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 publique en el Diario Oficial de la Federación.

---

manera limitativa aquellos que deberán computarse para efectos de los requerimientos establecidos en los numerales subsecuentes de la misma Circular.

<sup>57</sup> Se le conoce como el “banco central de bancos centrales”. Su sede se encuentra en Basilea Suiza. Es una organización internacional que tiene como función establecer directrices en materia financiera y monetaria. Cfr. **LIZARAZO RODRÍGUEZ**, Liliana y Marcela Anzola Gil. *La regulación económica. Tendencias y desafíos*. Edit. Consejo Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, 2004. Pág. 164.

Entre las actividades que realiza el Banco de Pagos Internacionales están: ser un foro para promover la discusión y el análisis de las políticas entre los bancos centrales y dentro de la comunidad financiera internacional; centro de investigación económica y monetaria; na de las principales contrapartes de los bancos centrales en sus transacciones financieras y actúa como mandatario o fiduciario en relación con las operaciones financieras internacionales. Consultado el 20 de octubre de 2007 en la página electrónica del Banco Internacional de Pagos en la dirección <http://www.bis.org/>

<sup>58</sup> **BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES**, *Organización, Buen Gobierno y actividades*. 77º Informe Anual del Banco de Pagos Internacionales, consultado el 20 de octubre de 2007 en <http://www.bis.org/search/?sindex=alike&mp=any&c=10&q=coeficiente+&adv=1&sb=0&n=11>

**Criterios para la individualización.** Para la individualización de la multa deberá tomar en cuenta:

- las causas que hayan originado los faltantes, y
- si éstos obedecen a retiros anormales de fondos, a situaciones críticas de los intermediarios, o a errores u omisiones de carácter administrativo en los que, a criterio del propio Banco, no haya mediado mala fe.

#### **4.1.2.3. Artículo 32 de la Ley del Banco de México**

Conforme al artículo 32 de esta Ley, el Banco de México podrá sancionar a las instituciones de crédito, los intermediarios bursátiles, las casas de cambio, así como otros intermediarios cuando formen parte de grupos financieros, o sean filiales de las instituciones o intermediarios citados en primer término, por:

- a. No ajustar sus operaciones con divisas, oro y plata a las disposiciones que expida el Banco de México.
- b. No constituir, cuando el Banco de México así lo disponga, los 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 aquéllos en divisas, oro y plata, exceda sus obligaciones.

##### **4.1.2.3.1. Sanción y criterios para su individualización**

**Sanción:** Suspensión hasta por seis meses de todas o algunas de sus operaciones con divisas, oro o plata.

**Criterios para la individualización.** Para la individualización de la multa deberá tomar en cuenta:

- la gravedad del caso

#### 4.1.2.4. Artículo 33 de la Ley del Banco de México

Conforme a éste artículo, Banco de México podrá sancionar a las instituciones de crédito, los intermediarios bursátiles, las casas de cambio, así como otros intermediarios cuando formen parte de grupos financieros, o sean filiales de las instituciones o intermediarios citados en primer término, por transgredir las disposiciones en las que establezca límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios.

El riesgo cambiario es la: “Contingencia que existe como resultado de la fluctuación entre divisas en el transcurso del tiempo”<sup>59</sup>

Al referirnos al riesgo cambiario de una operación, hablamos del: “[...] fenómeno que implica el que un agente económico coloque parte de sus activos en una moneda, o instrumento financiero denominado en moneda diferente de la cual utiliza este agente como base para sus operaciones cotidianas”<sup>60</sup>.

Este riesgo surge con motivo de las fluctuaciones entre los tipos de cambio que relacionan a dos monedas, por lo que las variaciones en el valor de una moneda denominada en términos de otra constituyen variaciones en el tipo cambiario que afectan la riqueza total del agente económico que mantiene operaciones denominadas en moneda extranjera.<sup>61</sup>

##### 4.1.2.4.1. Sanción y criterios para su individualización

**Sanción:** Multa hasta por un monto equivalente al cinco por ciento del capital pagado y reservas de capital del intermediario de que se trate.

**Criterios para la individualización:** Para la individualización de la multa deberá tomar en cuenta:

---

<sup>59</sup> Información consultada el 20 de octubre de 2007 en las páginas [http://www.abm.org.mx/educacion\\_financiera/diccionario.htm](http://www.abm.org.mx/educacion_financiera/diccionario.htm) y <http://www.condusef.gob.mx/>

<sup>60</sup> Consultado el 20 de octubre de 2007 en la página [http://es.wikipedia.org/wiki/Riesgo\\_de\\_cambio](http://es.wikipedia.org/wiki/Riesgo_de_cambio)

<sup>61</sup> Cfr. *Ídem*.

- El importe de las ganancias que para dichos intermediarios resulten de las operaciones celebradas en contravención a las disposiciones citadas;
- Los riesgos en que hayan incurrido los intermediarios por la celebración de tales operaciones, y
- Si el infractor es reincidente.

#### **4.1.2.5. Aspectos generales relacionados con las sanciones que impone el Banco de México conforme a su ley**

##### **Recursos de Reconsideración**

El jurista Héctor Jorge Escola refiere que el recurso administrativo es: “[...] la actividad de control correctivo que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo”.<sup>62</sup>

Al efecto, es importante recordar la definición de acto administrativo, la cual señala que éste es: “[...] la manifestación unilateral de la voluntad por parte de quienes ejercen funciones administrativas, [...] órganos públicos del Estado [...] tendiente a la producción de efectos jurídicos. Se caracteriza este concepto no sólo, por ser, de naturaleza voluntaria sino también decisoria. Es decir, con la capacidad suficiente para alterar el mundo jurídico. Si la manifestación de la voluntad no decide, no es acto administrativo [...] Dicha declaración de voluntad debe provocar alteraciones jurídicas en el mundo exterior, modificando o extinguiendo las existentes o creando nuevas situaciones de relevancia ante el derecho y como efecto directo de su carácter decisoria”<sup>63</sup>

Tal y como lo referimos en el capítulo I de este trabajo, las sanciones que impone el Banco de México son actos administrativos toda vez que se trata de

---

<sup>62</sup> ESCOLA, Héctor Jorge, citado por ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. *Tratado práctico de los recursos administrativos*. 7ª ed. Edit. Porrúa. Pág. 57.

<sup>63</sup> SANTOFIMIO G., Jaime Orlando. *Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez*. 2ª ed. Edit. Universidad Externado de Colombia. Colombia, 1994. Pág. 59.



una “[...] declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales de manera directa”.<sup>64</sup>

Por tanto, el recurso de reconsideración previsto en el Ley del Banco de México es un recurso administrativo toda vez que a través de éste el Instituto Central revisa las sanciones que impuso pudiendo revocarlas, modificarlas o confirmarlas.

Respecto al recurso de reconsideración, el jurista Agustín Gordillo refiere que: “[...] es el que se presente ante el mismo órgano que dictó un acto administrativo, para que lo revoque, sustituya o modifique por contrario imperio”<sup>65</sup>.

Las características del recurso de reconsideración que los intermediarios financieros pueden interponer en contra de las sanciones que el Banco de México les imponga, son las siguientes:

- Debe interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de las resoluciones dictadas en términos de los artículos 27, 29 y 33 de la Ley del Banco de México.
- Debe resolverse en un plazo máximo de veinte días hábiles contado a partir de la fecha de su presentación, de no ser así, se considera confirmado el acto impugnado.
- El recurso tendrá por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada.

---

<sup>64</sup> **BEJAR RIVERA**, Luis José. *Curso de Derecho Administrativo*. Edit. Oxford University Press. México, 2007. Pág. 35. Además, dichas sanciones tiene las características comunes a los actos administrativos: es un acto jurídico, de derecho público, se emite en ejercicio de la actividad administrativa y persigue de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público. Cfr. **MARTÍNEZ MORALES**, Rafael Ignacio. Op. Cit. Pág. 2.

<sup>65</sup> **GORDILLO**, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Tomo IV. Op. Cit. Pág. 67.

- A las notificaciones, trámite y resolución del recurso, les serán aplicables supletoriamente las disposiciones contenidas en los artículos 130, 132, 134, 135, 136, tercer párrafo, 137, 139 y 140 del Código Fiscal de la Federación y las disposiciones reglamentarias aplicables a estos preceptos.
- Contra las resoluciones del recurso no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Es de obligado agotar este recurso antes de acudir al amparo indirecto.

### **Ejecución de las multas**

Tal y como se mencionó anteriormente, el artículo 28 Constitucional señala que Banco de México tiene las “[...] atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia”, de lo que debe entenderse que el Banco Central tiene, entre otras, la facultad para ejecutar coactivamente sus determinaciones.<sup>66</sup>

Recordemos que las sanciones que impone el Banco de México son actos administrativos y, por tanto, una vez que ha cumplido todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad lo cual significa que debe tenerse por válido mientras no sea declarada, por autoridad competente, su invalidez.<sup>67</sup> Es por ello que, de no ser impugnadas tales sanciones, el Banco de México está facultado para proceder en forma directa a su ejecución, es decir, sin la intervención de los tribunales.

En relación a lo anterior, Gabino Fraga señala que “Esta posibilidad de acción directa constituye lo que en la doctrina se conoce con el nombre de carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas y se funda en una necesidad de que las atribuciones del Estado que la legislación positiva ordena se realicen en

---

<sup>66</sup> **RUIZ TORRES**, Humberto. Op. Cit. Pág. 299.

<sup>67</sup> Cfr. **FRAGA**, Gabino. Op. Cit. 275.

forma administrativa no están sujetas a las trabas y dilaciones que significarían la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial”.<sup>68</sup>

Respecto a la ejecutoriedad de los actos administrativos, el jurista Zanobini refiere que esta es: “[...] una especial manifestación de la eficacia de los mismos, por lo cual ellos, cuando imponen deberes y restricciones a los particulares, pueden ser realizados aun contra su voluntad [...] sin que sea necesaria la previa intervención de la acción declarativa de órganos jurisdiccionales”.<sup>69</sup>

Por su parte, el doctrinario Gabino Fraga refiere que los actos de ejecución “[...] están constituidos por todos aquellos, unos de orden material y otros de orden jurídico que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello”.<sup>70</sup> Finalmente señala que: “Las sanciones y la ejecución forzosa constituyen actos administrativos por medio de los cuales [...] ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley”.<sup>71</sup>

Por tanto, toda vez que el Instituto Central tiene las facultades de autoridad necesaria para hacer cumplir sus determinaciones y considerando que las sanciones que impone son actos administrativos dotados de ejecutoriedad, Banco de México tiene la facultad para ejecutar su cumplimiento, aún en contra de la voluntad de los intermediarios financieros a los cuales se les impuso.

Por su parte, Manuel María Díez refiere que para que un acto sea ejecutorio debe ser: “[...] un acto administrativo [...] perfecto [...] que tenga todos los elementos esenciales para su existencia [...] que sea exigible [...]”<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> *Ibidem*. Pág. 282.

<sup>69</sup> ZANOBINI citado por SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 316.

<sup>70</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 234.

<sup>71</sup> *Ibidem*. Pág. 240.

<sup>72</sup> DÍEZ, Manuel María, citado por SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 309.

Es así que, las multas impuestas por el Banco Central, son ejecutables en términos de su ley, cuando no habiéndose cubierto su importe dentro del plazo establecido, se presenten los siguientes supuestos:

- No se haya interpuesto recurso de reconsideración dentro de los plazos y términos señalados en la Ley del Banco de México.
- No se acredite haber interpuesto amparo.
- Si en el juicio de amparo se negó la suspensión del acto reclamado.
- En caso de haberse concedido la suspensión, se ejecutará hasta que se dicte sentencia firme en contra del quejoso.

El procedimiento administrativo de ejecución podrá realizarse por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Banco. En caso de que se realice por el propio Banco, su Dirección Jurídica será la encargada de conocer, sustanciar y proveer lo necesario en el procedimiento administrativo de ejecución, aplicando al efecto las normas previstas en el Código Fiscal de la Federación para dicho procedimiento.

En caso de que el Banco de México le lleve cuenta al infractor, la multa podrá hacerse efectiva cargando su importe a dicha cuenta.

## 4.2. Ley de Instituciones de Crédito<sup>73</sup>

El 2 de mayo de 1990, el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de decreto para modificar los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El objeto de dicha iniciativa era restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito. Tal propuesta se sustentaba, entre otras cuestiones, en: “[...] el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos”.<sup>74</sup>

Después de someter dicha iniciativa al proceso legislativo correspondiente en términos del artículo 135 Constitucional y con la aprobación de treinta y un legislaturas locales<sup>75</sup>, se aprobó la derogación del párrafo quinto del artículo 28 y la modificación y adición del inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123, ambos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con motivo de dicha reforma, el 27 de junio de 1990, el Ejecutivo Federal sometió a consideración de la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Instituciones de Crédito.

La exposición de motivos de esta iniciativa señalaba que el objeto de la ley que se proponía era: “[...] regular los términos en los que el Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano; la prestación del propio servicio de

---

<sup>73</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

<sup>74</sup> Cfr. Exposición de motivos de la “Iniciativa de decreto que modifica los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, consultada el 25 de julio de 2007 en <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=11&nIdPL=1&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=27/06/1990&cCateg=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS>.

<sup>75</sup> Cfr. Dictamen de Declaratoria del 26 de junio de 1990, en que el cual refería que constaba la aprobación de las legislaturas de los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, consultada el 25 de julio de 2007, en <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=11&nIdPL=7&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=27/06/1990&cCateg=DECRETO&cDescPL=DECLARATORIA>.

banca y crédito; las características de las instituciones bancarias; la organización y funcionamiento de las mismas; su sano y equilibrado desarrollo, y las medidas tendientes a proteger los intereses del público<sup>76</sup>.

A la fecha, esta ley ha tenido 34 reformas, siendo la última la del 1º de julio de 2008.

En términos de la Ley de Instituciones de Crédito, el Banco de México está facultado para imponer sanciones conforme a los siguientes artículos:

#### **4.2.1. Artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito**

Este artículo prevé que 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 sujetarán a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Banco de México, con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria y crediticia.

Es importante destacar que dichas características son reguladas a fin de evitar abusos por parte de las instituciones de crédito y, así, proteger los intereses del público. Además de que a través de ellas se promueve el sano desarrollo del sistema financiero.

Las características de las operaciones activas, pasivas, y de servicios, de las operaciones con oro, plata y divisas y el régimen de inversión obligatoria del pasivo exigible de las instituciones de crédito, se encuentran reguladas en los numerales M.1, M.2, M.3 y M.5 de la Circular 2019/95 antes referida.

---

<sup>76</sup> Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Instituciones de Crédito, consultada el 25 de julio de 2007, en <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=181&nIdRef=1&nIdPL=1&cTitulo=LEY%20DE%20INSTITUCIONES%20DE%20CREDITO&cFechaPub=18/07/1990&cCateg=LEY&cDesPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS>.

#### **4.2.1.1. Sanción**

**Sanción:** Esta ley prevé que el Instituto Central puede suspender operaciones con las instituciones infractoras<sup>77</sup>.

#### **4.2.2. Artículo 48 Bis 1 de la Ley de Instituciones de Crédito**

Este artículo regula el procedimiento que deben seguir las instituciones de crédito en caso de que sus clientes les presenten billetes presuntamente falsos provenientes de sus cajeros automáticos o de las ventanillas de alguna de sus sucursales. En este procedimiento participa el Banco de México emitiendo un dictamen respecto de las piezas que se presuman falsas.

El procedimiento establecido es, en términos generales, el siguiente:

- La institución de crédito debe proporcionar al cliente un formato de reclamación, al cual deberá anexarse fotocopia de una identificación oficial del cliente.
- La institución de crédito retendrán las piezas de que se trate, extendiendo al cliente el recibo respectivo y las remitirán al Banco de México para su dictamen.
- La institución de banca múltiple verificará, dentro del plazo de cinco días hábiles bancarios, que la operación se hubiera llevado conforme a lo señalado por el cliente en el formato de reclamación. Si de la información proporcionada por el cliente y del resultado de la verificación que se realice, se presume que las piezas en cuestión fueron entregadas por la institución de crédito en alguno de sus cajeros automáticos o en la ventanilla de alguna de sus sucursales, ésta deberá entregar al cliente el importe de las piezas presentadas, con las restricciones que el propio artículo señala.

---

<sup>77</sup> Esta sanción es aplicable independientemente de otras previstas en ésta ley.

- En caso de que la institución de crédito considere que no procede el cambio de las piezas, deberá informar al cliente por escrito las razones que hayan motivado su negativa.

El Banco de México participa en este procedimiento, además de rindiendo el dictamen sobre las presuntas piezas falsas, verificando, ya sea de oficio o a petición de cualquier interesado, el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo. Si se detecta que existió algún incumplimiento al mismo podrá sancionarlo conforme a lo siguiente:

#### 4.2.2.1. Sanción

**Sanción:** Multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal<sup>78</sup> en la fecha de la infracción<sup>79</sup>.

**Recurso:** Este artículo prevé que contra las resoluciones que impongan las multas previstas en el mismo, procederá el recurso de reconsideración previsto en los artículos 64 y 65 de la Ley del Banco de México.

Además de lo anterior, este mismo artículo señala que el Banco de México, de oficio o a petición de cualquier interesado, podrá verificar el cumplimiento de lo dispuesto en las disposiciones de carácter general que expida en materia de almacenamiento, abastecimiento, canje, entrega y retiro de billetes y monedas

---

<sup>78</sup> En términos del artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo, el salario mínimo: “[...] es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo”.

Por su parte, el artículo 94 señala que los salarios mínimos se fijarán por una Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno. Dicha comisión se denomina “Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI)” y es un organismo público descentralizado creado mediante la reforma a la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1962.

En términos de los artículos 91 y 92 de la ley en comento, los salarios mínimos podrán ser generales para una o varias áreas geográficas de aplicación, que pueden extenderse a una o más entidades federativas, y regirán para todos los trabajadores del área o áreas geográficas de aplicación que se determinen.

El salario mínimo general vigente para el Distrito Federal a partir del 1o. de enero de 2008 es de \$52.59.

<sup>79</sup> Este artículo señala que previo a la imposición de cualquier sanción, el Banco de México deberá respetar el derecho de audiencia de la institución de crédito involucrada.



metálicas. Cabe precisar que la disposición que regula esta materia es la Circular 2026/96, denominada “disposiciones de operaciones de caja”, la cual entró en vigor el 1o. de julio de 2005.

Si con motivo de dicha verificación el Banco de México detectara algún incumplimiento a dicha Circular, el artículo en comento señala que éste será sancionado en los siguientes términos:

**Sanción:** Multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha de la infracción.<sup>80</sup>

**Recurso:** Este artículo prevé que contra las resoluciones que se imponga la multa prevista en el mismo, procederá el recurso de reconsideración previsto en los artículos 64 y 65 de la Ley del Banco de México.

---

<sup>80</sup> Este artículo señala que previo a la imposición de cualquier sanción, el Banco de México deberá respetar el derecho de audiencia de la institución de crédito involucrada.

#### 4.3. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito<sup>81</sup>

Como ya se refirió anteriormente, el artículo 84, fracción V, de esta Ley refiere que las casas de cambio deberán ajustar sus operaciones con divisas y metales preciosos a las disposiciones de carácter general que al efecto emita el Banco de México, en las que éste podrá señalar los límites de las operaciones que las casas de cambio pueden realizar en función de su capital contable.

En términos de, entre otros<sup>82</sup>, este artículo, Banco de México expidió las “Reglas a las que deberán sujetarse las casas de cambio en sus operaciones”, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 2007 y, conforme a su Transitorio Primero, entraron en vigor el 2 de mayo de 2007.

Estas Reglas fueron expedidas con el propósito de precisar el alcance de la regulación que rige a las casas de cambio en sus operaciones con divisas<sup>83</sup> y metales preciosos, así como de actualizar dichas disposiciones para ajustarlas a las prácticas y necesidades vigentes. Además este tipo de disposiciones se emiten con el: “[...] objeto de proporcionar seguridad a las personas que hagan uso del servicio que prestan éstas (las casas de cambio), así como lograr una mejor organización del mercado cambiario”.<sup>84</sup>

Al mercado cambiario también se le denomina mercado de divisas, y es definido como: “Aquel en que se efectúan las operaciones de compra de divisas contra moneda nacional o contra otras divisas”.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985.

<sup>82</sup> Fueron expedidas con fundamento en los artículos 28 párrafos sexto y séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 24, 27, 32 y 36 de la Ley del Banco de México; 82, fracción I inciso e), y 84, fracción V, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

<sup>83</sup> En términos de estas Reglas, las divisas son: “[...] los dólares de los Estados Unidos de América, así como a cualquier otra moneda extranjera libremente transferible y convertible inmediatamente a la moneda citada”.

<sup>84</sup> **DE LA FUENTE RODRÍGUEZ**, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tomo II. Op. Cit. Pág. 1032.

<sup>85</sup> **RUIZ TORRES**, Humberto. Op. Cit. Pág. 331.

Por su parte, el artículo 86 de esta Ley faculta al Banco de México para sancionar a las casa de cambio cuando infrinjan las disposiciones de carácter general que haya expedido de conformidad con lo dispuesto en la fracción V del artículo 84 de la misma, en este caso se trata de las “Reglas a las que deberán sujetarse las casas de cambio en sus operaciones”.

#### **4.3.1. Sanción**

**Sanción:** Suspensión temporal de las operaciones de las casas de cambio

No obstante lo anterior, cabe señalar que las Reglas en comento además de ser emitidas en términos del artículo 84, fracción IV, también tienen fundamento en el artículo 27 de la Ley del Banco de México, por tanto su incumplimiento se sanciona en términos de éste último.

#### 4.4. Ley de Sistemas de Pagos<sup>86</sup>

Los sistemas de pago son: “[...] los medios a través de los cuales se transfieren fondos entre bancos [...]”, de manera más precisa: “[...] un sistema de pago es un conjunto de instrumentos, procedimientos y normas para la transferencia de fondos entre los participantes del sistema. Esto suele implicar que existe un acuerdo entre un grupo definido de participantes en el sistema y el operador del mismo, y que la transferencia de fondos se realiza utilizando una infraestructura técnica acordada de antemano”.<sup>87</sup>

Los sistemas de pago más importantes son denominados por el Banco de Pagos Internacionales como sistemas de pago de importancia sistémica y los define como aquellos que: “[...] son capaces de desatar alteraciones o de transmitir perturbaciones a través del sistema financiero nacional [...]”.<sup>88</sup>

De acuerdo con su exposición de motivos, las disposiciones de ésta ley tienen como objeto propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos en México, dotándolos de mayor seguridad jurídica, a fin de reducir la probabilidad de que se materialice un riesgo sistémico, protegiendo con ello a la economía nacional, al sistema financiero y a los usuarios de los servicios que se prestan a través de los propios sistemas de pagos.

El riesgo sistémico debe entenderse como “[...] el riesgo de que la incapacidad de uno de los participantes para cumplir con sus obligaciones, o una alteración en el propio sistema, pueda resultar en la incapacidad de otros participantes del sistema o de instituciones financieras en otras partes del sistema financiero para cumplir con sus obligaciones al momento de su vencimiento. Tal incumplimiento podría causar problemas crediticios o de liquidez generalizados, que podrían amenazar a su vez la estabilidad del sistema o de los mercados financieros.”<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2002.

<sup>87</sup> **CÓMITE DE SISTEMAS DE PAGO Y LIQUIDACIÓN.** *Principios Básicos para los sistemas de pago de importancia sistémica.* Banco de Pagos Internacionales. Enero, 2001. Pág. 15.

<sup>88</sup> *Ídem.*

<sup>89</sup> **CÓMITE DE SISTEMAS DE PAGO Y LIQUIDACIÓN.** *Principios Básicos para los sistemas de pago de importancia sistémica.* Op. Cit. Pág. 6.

<sup>90</sup>Al respecto, la exposición de motivos de esta ley señalaba que el riesgo sistémico se produce cuando el incumplimiento de las obligaciones de un participante en un sistema de pagos da lugar a que otros participantes incumplan, a su vez, con sus respectivas obligaciones. Tratándose de sistemas de pagos con un alto monto de operación, si dicho riesgo se materializa, afectaría seriamente al sistema financiero.

En dicha exposición de motivos se hacía referencia a los tres sistemas de pagos existentes en ese momento, los cuales se consideraban como de importancia sistémica toda vez que liquidan en su conjunto cada cinco días, aproximadamente, un monto equivalente al Producto Interno Bruto (PIB) anual del país, a saber: el Sistema Interactivo para el Depósito de Valores (SIDV), administrado por la S.D. Indeval, S.A. de C.V. Institución para el Depósito de Valores, el Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado (SPEA) (actualmente SPEI “Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios”) administrado por el Banco de México y el Sistema de Atención a Cuentahabientes del Banco de México (SIAC-BANXICO), administrado también por Banco de México.

Ley de Sistemas de Pagos es de orden público e interés social y tiene por objeto propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

De acuerdo con el artículo 2o, fracción VIII, de esta ley, los sistemas de pagos son los acuerdos o procedimientos que reúnan los siguientes requisitos:

- Que participen, directa o indirectamente, al menos tres sociedades autorizadas para actuar como instituciones financieras conforme a las leyes aplicables, y

---

<sup>90</sup> Cfr. Exposición de motivos de la Ley de los Sistemas de Pagos del 1 de octubre de 2002, consultada el 20 de abril de 2007 en la página [http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nldLey=26772&nldRef=1&nldPL=1&cTitulo=SISTEMAS%20DE%20PAGOS%20\(LEY%20DE\)&cFechaPub=12/12/2002&cCateg=LEY&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS](http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nldLey=26772&nldRef=1&nldPL=1&cTitulo=SISTEMAS%20DE%20PAGOS%20(LEY%20DE)&cFechaPub=12/12/2002&cCateg=LEY&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS).

- Que el monto promedio mensual de las obligaciones de pago que acepte el acuerdo o procedimiento de que se trate para su compensación o liquidación en un año calendario, sea igual o mayor al equivalente a cien mil millones de unidades de inversión (UDIS).
- Que tengan por objeto la Compensación de Órdenes de Transferencia o la Liquidación de Órdenes de Transferencia Aceptadas.

Adicionalmente, se consideran Sistemas de Pagos los procedimientos que tengan por objeto la Compensación de Órdenes de Transferencia o la Liquidación de Órdenes de Transferencia Aceptadas, en los que el Banco de México actúe como Administrador del Sistema, es decir, en términos de esta ley también son considerados sistemas de pagos el SIAC-BANXICO y el SPEI, antes mencionados.

El artículo 11 de esta ley establece que las Órdenes de Transferencia Aceptadas<sup>91</sup>, su Compensación<sup>92</sup> y Liquidación<sup>93</sup>, así como cualquier acto que, en términos de las Normas Internas de un Sistema de Pagos, deba realizarse para asegurar su cumplimiento, serán firmes, irrevocables, exigibles y oponibles frente a terceros. Esto se estableció así a fin de proporcionar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Con motivo de lo anterior, las resoluciones judiciales o administrativas, aun aquellas dictadas en un concurso mercantil, que tengan por objeto prohibir,

---

<sup>91</sup> Para efectos de esta ley, debe entender por Orden de Transferencia aquella que: “[...] haya pasado todos los controles de riesgo establecidos conforme a las Normas Internas de un Sistema de Pagos y que, por lo tanto, pueda ser efectuada su Liquidación de conformidad con las referidas Normas Internas del Sistema de Pagos de que se trate”.

<sup>92</sup> Conforme a esta ley, Compensación es: “[...] la sustitución que se lleve a cabo en términos de las Normas Internas de un Sistema de Pagos, de los derechos y obligaciones derivados de las Órdenes de Transferencia, por un único crédito o por una única obligación, de modo que sólo sea exigible dicho crédito u obligación netos, sin que para ello se requiera el consentimiento expreso de los Participantes”.

<sup>93</sup> Esta ley define Liquidación, como: “los cargos y abonos realizados en las cuentas de los Participantes que se lleven en un mismo Sistema de Pagos de acuerdo con las Normas Internas, correspondientes a los saldos deudores o acreedores que resulten a su cargo o a su favor como consecuencia del trámite de Órdenes de Transferencia Aceptadas”.

suspender o de cualquier forma limitar los pagos que un Participante<sup>94</sup> deba realizar en los Sistemas de Pagos, sólo surtirá sus efectos y, por tanto, será ejecutable, a partir del día hábil bancario siguiente a aquel en que sea notificada al Administrador del Sistema. Además de esta notificación, la autoridad de que se trate deberá notificar al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a más tardar el tercer día hábil bancario siguiente a aquel en que la resolución haya sido dictada.

En relación con las garantías y los recursos provenientes de las cuentas que los Participantes tengan afectos al cumplimiento tanto de las Órdenes de Transferencia Aceptadas, como de la Compensación y Liquidación que resulten de éstas, serán inembargables desde el inicio de la operación diaria del Sistema de Pagos hasta que se cumplan las obligaciones de pago derivadas de la Liquidación de tales Órdenes de Transferencia Aceptadas cada día. En consecuencia, durante el período mencionado no podrá trabarse ejecución alguna ordenada por autoridad administrativa o judicial, sobre tales garantías o los recursos de las cuentas referidas.

En el evento de que se requiera ejecutar las garantías mencionadas, el producto de dicha ejecución se utilizará, según corresponda, para pagar las obligaciones derivadas de las Órdenes de Transferencia Aceptadas, su Compensación y Liquidación, así como las contraídas a favor del Banco de México por las operaciones con valores o por los créditos que les hubiere otorgado, en caso de instituciones de crédito, con preferencia a cualquier otra obligación. En caso de que de la ejecución de dichas garantías resulte algún remanente, éste deberá ponerse a disposición de los órganos concursales, del Participante o de quien corresponda, en términos de las disposiciones aplicables.

Asimismo, esta ley prevé que, las cuentas que el Banco de México les lleve a las instituciones de crédito, así como las garantías que constituyan a su favor serán inembargables, la protección de dichas cuentas se explica en virtud de

---

<sup>94</sup> En términos de esta ley, son participantes: “[...] el Banco de México y cualquier institución financiera, sociedad o entidad que haya sido admitida para cursar Órdenes de Transferencia en algún Sistema de Pagos, conforme a las Normas Internas aplicables a ese Sistema de Pagos”.

que: “[...] en ellas se liquidan los sistemas de pagos de importancia sistémica, además de ser utilizadas por las instituciones de crédito para cursar ordenes de pagos en los sistemas que administra el Banco Central”<sup>95</sup>.

Esta ley faculta al Banco de México para ejercer funciones de supervisión y vigilancia de los sistemas de pagos, así como de sus administradores, a fin de procurar su correcto funcionamiento<sup>96</sup>, para lo cual, tales administradores están obligados a suministrar al Banco Central la información que éste les requiera con el propósito de verificar el cumplimiento de dicha ley y de las disposiciones emitidas con fundamento en ella<sup>97</sup>, así como para imponer sanciones.

#### **4.4.1. Acuerdos o procedimientos a los que resulta aplicable la Ley de Sistemas de Pagos**

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 4o. de esta Ley, el 11 de enero de 2008, Banco de México publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la “Lista de los acuerdos o procedimientos a los que resulta aplicable la Ley de Sistemas de Pagos y denominación de las entidades que los administran”, en la que se comunica aquellos que, al haber cumplido con los requisitos previstos en el artículo 3o. de la referida ley durante el año calendario 2007 o que por ser administrados por el propio Banco de México, deben considerarse sistemas de pagos en el 2008 para efectos de dicho ordenamiento legal, así como la denominación de las entidades que los administran.

Dichos acuerdos o procedimientos y la denominación de las entidades que los administran, son: el Sistema Interactivo para el Depósito de Valores (SIDV),

---

<sup>95</sup> **MORENO Y GUTIERREZ**, Francisco. *Sistema de Pagos en México*. Pág. 18. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Mercantil celebrado en la Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México del 8 al 10 de Marzo de 2006, consultada en la página <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/mercant/pdf/8-414s.pdf>.

<sup>96</sup> El artículo 19, primer párrafo, de la ley en comento, establece: “El Banco de México, con base en la información que, al efecto, se le presente de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, ejercerá funciones de supervisión y vigilancia de los Administradores de los Sistemas y de los Sistemas de Pagos, a fin de procurar su correcto funcionamiento.”

<sup>97</sup> Conforme al artículo 20 de la Ley de Sistemas de Pagos: “Los Administradores de los Sistemas estarán obligados a suministrar al Banco de México la información que éste les requiera para verificar el cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones que deriven de ella, en los términos y plazos que el propio Banco de México determine”.



administrado por la S.D. Indeval, S.A. de C.V., Institución para el Depósito de Valores; el Sistema de Atención a Cuentahabientes de Banco de México (SIAC-BANXICO) y el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), estos dos últimos administrados por el Banco de México.

#### **4.4.1.1. Sistema Interactivo para el Depósito de Valores (SIDV)**

Este sistema es administrado por la S.D. Indeval, S.A. de C.V., Institución para el Depósito de Valores, la cual es una sociedad anónima con concesión otorgada por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituida para la guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores.

Dicho sistema empezó a operar en junio de 1996 y a través de él se realizan transferencias de recursos y valores.

Por medio de dicho sistema, Banco de México: “[...] instrumenta su política monetaria mediante la colocación de los Bonos de Regulación Monetaria que emite y dota de liquidez al sistema financiero mediante la celebración de operaciones de reporto [...]”<sup>98</sup>

#### **4.4.1.2. Sistema de Atención a Cuentahabientes de Banco de México (SIAC-BANXICO)**

Es un sistema que administra las cuentas corrientes de los participantes en Banco de México. A través de este sistema pueden realizarse pagos en tiempo real, aunado a lo anterior, mediante este sistema se liquidan las operaciones que el Banco de México realiza con los intermediarios financieros que participan en el mismo.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> MORENO Y GUTIERREZ, Francisco. Op. Cit. Pág. 14.

<sup>99</sup> Cfr. *Ídem*.

Los participantes de este sistema son: “las instituciones de banca múltiple, las casas de bolsa y algunas entidades del sector público como la Tesorería de la Federación y los fideicomisos administrados por Banco de México.”<sup>100</sup>

Este sistema permite que los participantes puedan incurrir en sobregiros en sus cuentas corrientes, los cuales deben estar cubiertos con garantías y no pueden exceder de un límite que se determina en base al capital de la institución.<sup>101</sup>

#### **4.4.1.3. Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI)**

El antecedente de este sistema es el “Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado (SPEUA)”, el cual entro en operación en marzo de 1995 dejando de funcionar el 19 de agosto de 2005.<sup>102</sup>

A fin de modernizar los sistemas de pagos en nuestro país y tomando en consideración los principios de diseño y operación recomendados por los principales organismos financieros internacionales<sup>103</sup>, adoptados por diversos países, cuyo propósito consiste en que los sistemas de pagos sean más seguros, estables y eficientes, mediante Circular-Telefax 11/2004 del 10 de junio de 2004, vigente a partir del 13 de agosto de ese mismo año, Banco de México modificó el numeral M.85 de su Circular 2019/95, a fin de implementar el Módulo de Liquidación Inmediata de un nuevo sistema de pagos denominado Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), el cual permitiría la realización de transferencias entre los bancos y entre éstos y sus clientes o cualquier otra persona.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> Información consultada el 24 de septiembre de 2007 en la página <http://www.banxico.org.mx/sistemasdepago/inforgeneral/sistemasPagoAltoValor/SegundoNivel/SIAC.htm>

<sup>101</sup> *Idem.*

<sup>102</sup> MORENO Y GUTIERREZ, Francisco. Op. Cit. Pág.12.

<sup>103</sup> Entre ellos, los Principios Básicos para los Sistemas de Pagos de Importancia Sistémica del Banco de Pagos Internaciones de enero de 2001.

<sup>104</sup> Circular-Telefax 11/2004 del 10 de junio de 2004, consultada el 15 de agosto de 2007 en la página <http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/Circular2019/11-2004.html>

En agosto de 2004, el SPEI empezó a funcionar como un sistema de liquidación en tiempo real, que al igual que el SIAC, es operado por Banco de México.

Los participantes de este sistema pueden ser: “las administradoras de fondos para el retiro; casas de bolsa; casas de cambio; instituciones de crédito; instituciones de seguros; sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión; sociedades financieras de objeto limitado y sociedades operadoras de sociedades de inversión.”<sup>105</sup>

Este sistema permite realizar transferencias de fondos entre sus participantes, pudiendo asignar prioridad alta a algunos pagos y reservar parte de su saldo para liquidar exclusivamente estos pagos. Cuando el sistema recibe una instrucción de pago, la almacena en una cola de pagos pendientes. Si un pago no puede realizarse por falta de liquidez del participante que lo envía, éste permanece en la cola de pagos pendientes. Los pagos que queden pendientes al cierre de operaciones se cancelan y los saldos de las cuentas del SPEI se transfieren a las Cuentas Únicas en el SIAC de los Participantes.<sup>106</sup>

A diferencia del SIAC, el SPEI no acepta sobregiros en las cuentas de sus participantes.<sup>107</sup>

#### **4.4.2. Facultad sancionadora del Banco de México conforme a la Ley de Sistemas de Pagos**

En términos de la Ley de Sistemas de Pagos, el Banco de México está facultado para imponer sanciones conforme a lo siguiente:

---

<sup>105</sup> Información consultada el 24 de septiembre de 2007 en la página <http://www.banxico.org.mx/sistemasdepago/inforgeneral/sistemasPagoAltoValor/SegundoNivel/SPEI.htm>

<sup>106</sup> *Ídem.*

<sup>107</sup> *Ídem.*

#### **4.4.2.1. Artículo 23 de la Ley de Sistemas de Pagos**

Este artículo faculta al Banco de México para sancionar a los Administradores de los Sistemas de Pagos, por incurrir en las conductas infractoras previstas en el artículo 22 de ese ordenamiento. Cabe precisar que actualmente, conforme a la “Lista de los acuerdos o procedimientos a los que resulta aplicable la ley de sistemas de pagos y denominación de las entidades que los administran”<sup>108</sup>, el único administrador que podría ser sancionado es la S.D. Indeval, S.A. de C.V., Institución para el Depósito de Valores, ya que el otro administrador reconocido conforme a tal lista es el propio Instituto Central.

Las conductas infractoras de los administradores de sistemas de pagos previstas en el artículo 22 de esta ley, son:

- a.** Abstenerse de ajustar las Normas Internas del Sistema de Pagos respectivo a las disposiciones de carácter general que, en su caso, emita el Banco de México o de realizar las modificaciones a dicha normativa que éste les requiera dentro del plazo que determine.
- b.** Omitir presentar al Banco de México sus normas internas para efecto de que éste las autorice, dentro de los diez días hábiles bancarios siguientes a aquel en que el Instituto Central publique en el Diario Oficial de la Federación la lista de los acuerdos o procedimientos que sean considerados como Sistemas de Pagos.
- c.** Modificar las Normas Internas antes referidas sin contar con la previa autorización del Banco de México para ello<sup>109</sup>;

Las normas internas de un sistema de pagos, comprende las normas internas de adhesión y funcionamiento, incluyendo los manuales, procedimientos y los

---

<sup>108</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 2008.

<sup>109</sup> Quedan exceptuados de someter a autorización sus Normas Internas aquellos Administradores de los Sistemas que durante el año calendario anterior hayan estado sujetos a lo dispuesto en este ordenamiento y que hayan presentado al Banco de México en dicho año la normativa mencionada.

mecanismos de prevención para el caso de incumplimiento de un Participante en ese sistema. Tales normas deben propiciar la eficiencia y seguridad del sistema de pago a que se refieran. En el caso de la S.D. Indeval, S.A. de C.V., Institución para el Depósito de Valores, entre sus normas internas se encuentra su Reglamento Interior<sup>110</sup> y su Manual Operativo<sup>111</sup>.

En relación con lo señalado en el inciso **b)** anterior, el artículo 113 del Reglamento Interior de la S.D. Indeval, prevé un procedimiento específico para modificar el propio Reglamento y el Manual Operativo, precisando que tales modificaciones deben someterse a la aprobación de su Consejo de Administración, además de ser sometidas a la autorización conjunta de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Banco de México. Asimismo, establece que Indeval deberá hacer del conocimiento de los Depositantes las modificaciones al Reglamento y al Manual con anterioridad a que éstas entren en vigor.

Por su parte, la ley señala que las normas internas, deberán prever cuando menos: el momento en que las Órdenes de Transferencia enviadas al Sistema de Pagos de que se trate se consideren Órdenes de Transferencia Aceptadas; los criterios para determinar quiénes podrán ser Participantes en el Sistema de Pagos respectivo; los medios de que disponga el Sistema de Pagos para el control de los riesgos derivados de la Compensación o Liquidación; las medidas que se adoptarían en caso de incumplimiento de algún Participante; las medidas de seguridad del sistema operativo y las acciones correctivas que se seguirían en caso de fallas de dicho sistema, incluyendo los planes de contingencia respectivos; las comisiones o cualquier otro cargo que, en su caso, podrán cobrarse entre sí los Participantes en el Sistema de Pagos correspondiente, así

---

<sup>110</sup> La última modificación a dicho manual fue con autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México mediante oficio conjunto No. 601-I-VN-33374/2205, del 7 de abril de 2005. Información consultada el 20 de agosto de 2007 en la página <http://www.indeval.com.mx/wb3/wb/indeval/reglamento>

<sup>111</sup> Dicho Manual se compone de 11 capítulos, cada uno de los cuales contienen una bitácora en la que se señala la fecha de publicación y el número de modificaciones que han tenido. Información consultada el 20 de agosto de 2007 en la página [http://www.indeval.com.mx/wb3/work/sites/indeval/resources/LocalContent/160/10/Manual\\_Indeval.pdf](http://www.indeval.com.mx/wb3/work/sites/indeval/resources/LocalContent/160/10/Manual_Indeval.pdf)

como los que el Administrador del Sistema podrá cobrar a los mencionados Participantes, los cuales no deberán ser discriminatorios, y que los bienes, derechos y valores que se otorguen como garantía para el cumplimiento tanto de las Órdenes de Transferencia Aceptadas, como de la Compensación y Liquidación que resulten de éstas, deberán estar en todo momento libres de cualquier otro gravamen.

**d.** Poner en vigor modificaciones a las comisiones o cualquier otro cargo que, en su caso, podrán cobrarse entre sí los Participantes en el Sistema de Pagos correspondiente, así como los que el Administrador del Sistema podrá cobrar a los mencionados Participantes, sin que haya transcurrido el plazo de quince días hábiles para que el Banco de México ejerza la facultad de veto a que se refiere el último párrafo del artículo 7o. de esta Ley o, cuando dentro de dicho plazo, el propio Banco de México las haya vetado.

En relación con la modificación de comisiones, el artículo 113 del Reglamento antes citado establece que cualquier modificación a éstas o a cualquier otro cargo por los servicios que preste Indeval, quedará sujeta a la aprobación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y al veto del Banco de México quien, en su caso, deberá ejercerlo u ordenar cambios a dicha modificación, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se le haya informado la modificación respectiva.

Esta medida se adopta a fin de proteger a los participantes del sistema de pagos de abusos por parte del Administrador del mismo.

**e.** Proporcionar al Banco de México información falsa que esté relacionada con el Sistema de Pagos respectivo.

En términos del artículo 2o. de su ley, el Banco de México tiene como finalidad, entre otras, propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, a efecto de cumplir con esta finalidad, la Ley de Sistemas de Pagos le otorga facultades de supervisión y vigilancia. Dicha supervisión tiene por objeto evaluar los riesgos a que tales sistemas de pagos estén sujetos, sus sistemas de control y los

mecanismos que hayan adoptado para el caso de incumplimiento, así como la calidad de su administración.

Tal supervisión la realiza a través del análisis de la información que dichos administradores le deben proporcionar en términos de esta ley, por tanto, resulta obvio que constituya una infracción la entrega de información falsa ya que ésta impide que el Banco Central conozca el verdadero estado y funcionamiento de los sistemas de pagos y, por ende, impide que cumpla con su finalidad de propiciar su buen funcionamiento.

f. Incumplir con cualquiera de las obligaciones que deriven de la implementación de un programa de ajuste establecido conforme al artículo 21 de la presente Ley para eliminar irregularidades en el Sistema de Pago.

A fin de propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, el Banco de México está facultado, en términos del artículo 21 de esta ley, para diseñar e implementar, previa audiencia del Administrador del Sistema de que se trate, programas de ajuste de cumplimiento forzoso tendientes a eliminar irregularidades en el Sistema de Pagos.

Dichos programas se establecen cuando, de la información proporcionada por el Administrador del Sistema al Banco de México, se detecten deficiencias en el Sistema de Pagos. Tales programas de ajuste deberán llevarse a cabo sin perjuicio de las sanciones que, conforme a ésta u otras leyes, resulten aplicables.

**Sanción:** Las infracciones establecidas en el artículo 22 de la ley en comento, señaladas aquí en los incisos **a)** a **f)** antes referidos, serán sancionadas con multa de 5,000 a 10,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal<sup>112</sup>, conforme a lo señalado en el artículo 23 de esta ley.

---

<sup>112</sup> Para efectos de esta Ley se deberá entender como salario mínimo general vigente en el Distrito Federal aquel que, en términos del artículo 94 de la Ley Federal del Trabajo, determine la "Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI)" para el Distrito Federal.

- g.** Omitir presentar la información que el Banco de México les solicite conforme a este ordenamiento, o bien presentarla extemporáneamente, de manera imprecisa o incompleta; y
- h.** Incumplir con cualquier otra obligación a su cargo prevista en esta Ley o en las disposiciones de carácter general que conforme a la misma expida el Banco de México.

A fin de que el Instituto Central realice las funciones de supervisión antes referidas, el artículo 20 de esta ley establece que los Administradores de los Sistemas están obligados a suministrarle la información que éste les requiera en los términos y plazos que determine. Por tanto, el no presentar dicha información, imposibilita al Instituto Central para cumplir con su finalidad de propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

**Sanción:** Las infracciones en el artículo 22 de la ley en comento, señaladas aquí en los incisos **g)** y **h)** antes referidos, serán sancionadas multa de 500 a 2,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

#### **4.4.2.2. Artículo 24 de la Ley de Sistemas de Pagos**

Conforme al artículo 24, Banco de México podrá sancionar a quienes administren u operen acuerdos o procedimientos que tengan por objeto la compensación o liquidación de obligaciones de pago derivadas de órdenes de transferencia de fondos o valores, en los que participen, directa o indirectamente, tres o más instituciones financieras por omitir presentar la información que el Instituto Central les solicite en términos de lo previsto en el artículo 3o., fracción II, segundo párrafo de esta Ley, o bien la presenten extemporáneamente, de manera imprecisa o incompleta.

---

El salario mínimo general vigente para el Distrito Federal a partir del 1o. de enero de 2008 es de \$52.59.



Ello es así ya que entre los requisitos que se deben reunir tales sujetos está que el monto promedio mensual de las obligaciones de pago que acepte el acuerdo o procedimiento de que se trate para su compensación o liquidación en un año calendario, sea igual o mayor al equivalente a cien mil millones de unidades de inversión.

A efecto de calcular el monto promedio mensual señalado, las entidades que administren acuerdos o procedimientos antes referidos deberán proporcionar al Banco de México la información correspondiente. De lo anterior deriva la importancia de que dicha información sea presentada en los términos solicitados por el Instituto Central.

**Sanción:** El artículo 24 de la ley que nos ocupa prevé multa de 500 a 2,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, para la infracción antes citada.

#### **4.4.2.3. Criterios para la individualización de la sanción**

**Criterios para la individualización:** En todos los supuestos mencionados, se considerará para la individualización de la multa correspondiente, lo siguiente:

- La gravedad de la infracción.
- La capacidad económica del infractor.
- Si el infractor es reincidente, entendiéndose por tal a aquel infractor que, habiendo sido sancionado, incurra nuevamente en cualquiera de las infracciones previstas en esta Ley, si no ha transcurrido, desde que quedó firme la más reciente resolución de multa que se le haya impuesto en términos de este ordenamiento, un plazo de trescientos sesenta y cinco días naturales.
- Si la infracción es continua, entendiéndose por ésta cuando su consumación se prolonga en el tiempo.

- Para calcular el importe de las multas, se tendrá como base el salario mínimo general correspondiente al Distrito Federal, vigente en el día en que cese la consumación de la infracción.
- Cuando, por un acto o una omisión, se infrinjan diversas disposiciones a las que les correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuyo importe de la multa sea mayor.
- Cuando el infractor sea reincidente o se trate de una infracción continua se impondrá al infractor hasta el doble del importe de la multa que corresponda.
- Se tomará como atenuante en la imposición de las multas, cuando el infractor, previo a la notificación de la presunta infracción informe por escrito al Banco de México la infracción, reconozca expresamente ésta, corrija las omisiones o contravenciones a las normas aplicables en que hubiere incurrido y se obligue ante el propio Banco a presentar un programa de corrección. En este supuesto se impondrá al infractor el importe mínimo de la multa prevista para la infracción cometida.

#### **4.4.2.4. Aspectos generales relacionados con las sanciones que imponga el Banco de México conforme a la Ley de Sistemas de Pagos**

**Procedimiento:** En ésta ley se prevé que el Banco de México debe observar, previo a la imposición de sanciones, lo siguiente:

- a. Deberá notificar por escrito al presunto infractor los hechos que se le imputan y las disposiciones que se consideren infringidas.
- b. El presunto responsable dispondrá de un plazo de cinco días hábiles bancarios, contado a partir del día hábil bancario siguiente al de la notificación correspondiente, para que manifieste lo que a su interés convenga, ofrecer pruebas y formular alegatos por escrito.

- c. En caso de que el presunto infractor no hiciera uso del derecho de audiencia citado dentro del plazo concedido o bien, habiéndolo ejercido no lograre desvirtuar los hechos imputados, el Instituto Central procederá a la imposición de la sanción correspondiente.

**Caducidad:** Esta Ley señala que la facultad para imponer las multas previstas en la misma caducará<sup>113</sup> en un plazo de tres años, contado a partir de la fecha en que se consume la infracción.

Tal plazo se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo sancionador correspondiente. Se considerará que inicia dicho procedimiento, cuando el Banco de México notifique al presunto infractor la posible infracción.

**Pago:**

- a. Las multas deberán ser pagadas dentro de los quince días hábiles bancarios siguientes a la fecha de su notificación.
- b. Si la multa se paga dentro del plazo de cinco días hábiles bancarios siguientes a la fecha de su notificación, el monto de ésta se reducirá en un 50%, sin que sea necesario que el Banco de México dicte nueva resolución.

La reducción se aplicará aún cuando se haya impuesto como multa el importe mínimo previsto con motivo de la concurrencia de la atenuante prevista en el artículo 28 de esta Ley.

---

<sup>113</sup> El doctrinario Gabino Fraga refiere que la caducidad tiene lugar cuando: “[...] la ley o la voluntad prefijan un plazo para el ejercicio de un derecho y se deja pasar dicho plazo sin realizar actos necesarios para dar vida a ese derecho”. **FRAGA**, Gabino. Op. Cit. Pág. 305.

## **Recurso de Reconsideración:**

- a.** Es de agotamiento obligatorio.
- b.** Se sustancia y resuelve de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Banco de México; en el Reglamento Interior del propio Banco, y por las disposiciones contenidas en esta Ley.
- c.** En lo no previsto para este medio de defensa, se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.
- d.** Contra las resoluciones dictadas en el recurso de reconsideración no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- e.** Para la ejecución de las multas impuestas en términos de esta Ley, se observará lo previsto en la Ley del Banco de México.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup>Conforme al artículo 66 de la Ley del Banco de México, las resoluciones que impongan sanciones se ejecutarán: **I.** Cuando no se interponga recurso de reconsideración dentro del plazo señalado en el artículo 64; **II.** Si el afectado no acredita, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquél en que se notifique la resolución correspondiente, que ha presentado demanda de amparo contra dicha resolución; **III.** Si en el juicio de amparo se niega la suspensión del acto reclamado, o **IV.** De haberse concedido la suspensión en el juicio de amparo, hasta que se dicte sentencia firme en contra del quejoso”.

Por su parte el artículo 67, establece que el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las multas que no hubieren sido cubiertas oportunamente al Banco de México, se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Banco a través de la unidad administrativa que señale su Reglamento Interior. La unidad señalada en el párrafo anterior, aplicará las normas previstas en el Código Fiscal de la Federación para el procedimiento administrativo de ejecución. En el mencionado Reglamento Interior se indicarán las oficinas que deban conocer y resolver los recursos previstos en el citado Código, relativos a ese procedimiento. Si el Banco Central llevare cuenta al infractor, no será necesario aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, pudiendo hacerse efectiva la multa cargando su importe a dicha cuenta.

#### 4.5. Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia<sup>115</sup>

El Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez señala que el primer antecedente jurídico se encuentra en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, cuyo artículo 14 establecía que los bancos de depósito estaban obligados a informar al Banco de México respecto a aquellos deudores cuya cifra de adeudo alcanzara el importe de \$50,000 pesos. Si de la información que los bancos enviaran al Instituto Central, éste encontraba a una misma persona como deudor de dos o más bancos, podía, de estimarlo conveniente, informar al resto de bancos tal situación señalando: la cifra total de responsabilidades de dicho deudor, el número de establecimientos entre los que dicho debito estaba distribuido, reservándose el nombre de las instituciones acreedoras.<sup>116</sup>

Posteriormente, en el artículo 74 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, se establecía que el Banco de México sería el encargado de administrar el sistema de información sobre operaciones activas de las instituciones de banca múltiple, para lo cual tales instituciones estaban obligadas a proporcionarle, con la periodicidad y en los términos que el propio Banco indicara, la información sobre dichas operaciones, incluyendo el incumplimiento de sus clientes.

Conforme a la información reportada, Banco de México podía, sí lo estimaba conveniente, notificar a las entidades financieras del país, el nombre y el importe de la responsabilidad de un mismo deudor, el número de entidades entre las cuales dichas responsabilidades estaban distribuidas, guardando secreto respecto de la denominación de las entidades acreedoras.

Las instituciones de crédito debían efectuar las aportaciones que el Banco de México determinara, para cubrir los costos de operación del sistema, pudiendo éste último, cargar en la cuenta que les llevara el importe de tales aportaciones.

---

<sup>115</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2002.

<sup>116</sup> Cfr. **DE LA FUENTE**, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tomo II. Op. Cit. Pág. 1109.

Por su parte, el artículo 33 de la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, publicada el 18 de julio de 1990, preveía: “Las entidades financieras integrantes de grupos estarán obligadas a participar en el sistema de información sobre operaciones activas que el Banco de México administre”.

Al efecto, dicha ley establecía las mismas previsiones para tales entidades financieras que las contenidas en la Ley de Instituciones de Crédito para las instituciones de banca múltiple.

Fue en 1993, con la reforma a la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, que se amplió la cobertura del sistema de información sobre operaciones activas que contemplaba la Ley de Instituciones de Crédito, a fin que se incorporara al mismo a cualquier entidad financiera, además se liberó al Banco de México de la responsabilidad de administrar dicho sistema de información, abriéndose la posibilidad de que existieran empresas constituidas por particulares con el objeto de prestar servicios de información sobre las operaciones activas de los intermediarios financieros.<sup>117</sup>

Dicha reforma se hizo con el fin de: “[...] promover la participación del sector privado en una actividad que requiere de importantes inversiones en tecnología

---

<sup>117</sup> El otrora artículo 33 de la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, establecía: “Las entidades financieras, aun cuando no formen parte de un grupo financiero, podrán proporcionar información a empresas que, conforme al presente artículo, tengan por objeto la prestación del servicio de información sobre operaciones activas.

La prestación de servicios consistentes en proporcionar información sobre las operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga realizadas por entidades financieras, solamente podrá llevarse a cabo por sociedades de información crediticia que obtengan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión del Banco de México. [...] Sólo podrán ser usuarios de la información que proporcionen las sociedades a que se refiere este artículo, las entidades financieras y las personas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las reglas citadas en el párrafo anterior. Las sociedades señaladas en este artículo podrán negar la prestación de sus servicios a aquellas personas que no les proporcionen información para la realización de su objeto.

Las sociedades autorizadas deberán sujetarse en sus actividades a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México, el cual podrá determinar las remuneraciones correspondientes a la prestación de sus servicios.

Las sociedades de información crediticia que se autoricen de conformidad con este artículo estarán sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, a la que deberán cubrir las cuotas que por tales conceptos determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las sociedades de información crediticia deberán proporcionar toda clase de información y documentos que el Banco de México o cualquiera de las Comisiones encargadas de la inspección y vigilancia de las entidades financieras les soliciten, a efecto de que tales órganos cumplan con sus funciones en términos de ley”.

en general, permitiendo en consecuencia la concentración de recursos públicos en la atención de las demandas prioritarias de la población y las funciones básicas de gobierno”<sup>118</sup>.

Fue hasta el 30 de octubre de 2001 que se presentó ante la Cámara de Senadores un proyecto de Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia, en cuya exposición de motivos señalaba que si bien la reforma de 1993 a la Ley para regular las Agrupaciones Financieras representó un avance, ya que estableció las bases mínimas a las que debían sujetar sus actividades las sociedades de información crediticia, también lo era que dejó muchas lagunas y: “[...] le concedió una exorbitante facultad discrecional a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Banco de México, al permitirles que mediante reglas de carácter general [...] determinen diferentes cuestiones a que deberán sujetarse las actividades de dichas sociedades, cuestiones que no son meramente instrumentales, si no sustantivas [...]”<sup>119</sup>

En dicha exposición se refería, a manera de conclusión, que las intenciones de tal iniciativa de ley eran: “[...] evitar injusticias cometidas contra los usuarios de la banca y demás entidades por el uso injustificado de la información crediticia, a fin de dar seguridad jurídica a quienes obtienen financiamiento, así como constituir las condiciones necesarias para que tanto acreditados como acreditantes, cuenten con las herramientas necesarias para acceder al crédito por una parte y, cumplir con el pago por la otra, así como posibilitar la modificación de los errores existentes en la base de datos, establecer criterios homogéneos en cuanto a la interpretación y modificación de la información contenida en el reporte correspondiente, evitar errores en los propios reportes de crédito, publicitar los procedimientos y mecanismos para modificar las bases

---

<sup>118</sup> Exposición de motivos del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para regular las Agrupaciones Financieras” consultada el 27 de julio de 2007, en la página <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=180&nIdRef=3&nIdPL=1&cTitulo=LEY%20PARA%20REGULAR%20LAS%20AGRUPACIONES%20FINANCIERAS&cFechaPub=23/07/1993&cCateg=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS>.

<sup>119</sup> Exposición de motivos de la Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia del 30 de octubre de 2001, presentada en la Cámara de Senadores por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

de datos, así como para proteger los derechos e intereses de las personas que se encuentran en dichas bases de datos, a fin de otorgarles seguridad y certeza jurídica en las operaciones que realicen [...]”<sup>120</sup>.

La ley para regular las sociedades de información crediticia, cuya última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2008, tiene por objeto regular la constitución y operación de tales sociedades.

Las sociedades de información crediticia son sociedades autorizadas por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para prestar servicios consistentes en la recopilación, manejo y entrega o envío de información relativa al historial crediticio de personas físicas y morales, así como de operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga que éstas mantengan con Entidades Financieras y Empresas Comerciales o las Sofomes E.N.R.<sup>121</sup>

Las sociedades de información crediticia deben sujetar sus operaciones y actividades a la ley que nos ocupa y a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México. Asimismo, tales sociedades están sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la cual deben cubrir las cuotas que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además de lo anterior, las sociedades de información crediticia deben proporcionar la información y documentos que el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores determinen mediante disposiciones de carácter general, con el fin de que cumplan con sus funciones, así como la información que requieran con el propósito de supervisión y divulgación estadística.

---

<sup>120</sup> *Ídem.*

<sup>121</sup> En términos del artículo 87-B de la Ley General de Actividades y Organizaciones Auxiliares del Crédito las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple No Reguladas son aquellas que en cuyo capital no participen ni mantengan vínculos patrimoniales instituciones de crédito o sociedades controladoras de grupos financieros de los que formen parte instituciones de crédito. Estas sociedades deberán agregar a su denominación social la expresión "sociedad financiera de objeto múltiple" o su acrónimo "SOFOM", seguido de las palabras "entidad no regulada" o su abreviatura "E.N.R.". Las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas no estarán sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.



Esta ley considera como Usuarios a las Entidades Financieras, Entidades Comerciales y a las Sofomes E.N.R. que proporcionen información o realicen consultas a las sociedades de información crediticia, al efecto define a los dos primeros, en los siguientes términos:

- Entidades Financieras: aquellas autorizadas para operar en territorio nacional y que las leyes reconozcan de esta forma, incluyendo a aquellas a que se refiere el artículo 7o. de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (almacenes generales de depósito, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, sociedades operadoras de sociedades de inversión, distribuidoras de acciones de sociedades de inversión y administradoras de fondos para el retiro); la banca de desarrollo; los organismos públicos cuya actividad principal sea el otorgamiento de créditos; así como los fideicomisos de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal; las uniones de crédito; las sociedades de ahorro y préstamo, y las entidades de ahorro y crédito popular, con excepción de las Sofomes E.N.R. Continuarán considerándose Entidades Financieras las personas mencionadas, no obstante que se encuentren en proceso de disolución, liquidación o extinción, según corresponda.
- Empresa Comerciales: aquellas personas morales u organismo público distintos de las Entidades Financieras, que realice operaciones de crédito relacionadas con la venta de sus productos o prestación de servicios, u otras de naturaleza análoga; los fideicomisos de fomento económico constituidos por los Estados de la República y por el Distrito Federal, así como la persona moral y el fideicomiso que adquieran o administren cartera crediticia. Continuarán considerándose Empresa Comercial los fideicomisos mencionados, no obstante que se encuentren en proceso de extinción.

En relación a los reportes que las sociedades de información crediticia pueden emitir tenemos:

- Reporte de crédito: el cual es la información formulada documental o electrónicamente, para ser proporcionada al Usuario que lo haya solicitado en términos de esta ley, que contiene el historial crediticio de un Cliente, sin hacer mención de la denominación de las Entidades Financieras o Empresas Comerciales o Sofomes E.N.R. acreedoras.
- Reporte de crédito especial: es la información formulada documental o electrónicamente que contiene el historial crediticio de un Cliente<sup>122</sup> que lo solicita, en términos de esta ley y que incluye la denominación de las Entidades Financieras, Empresas Comerciales o Sofomes E.N.R. acreedoras.

En todo caso, ninguno de estos dos reportes tendrá valor probatorio en juicio, por lo que deben contener una leyenda que así lo indique.

Para poder prestar los servicios que les corresponden, las sociedades de información crediticia cuentan con una base de datos que se encuentra integrada con la información sobre operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga que al efecto le proporcionan los Usuarios.

A fin de que los usuarios proporcionen tal información, las sociedades de información crediticia deben establecer claves de prevención y de observación, así como manuales operativos estandarizados que deberán ser utilizados por los diferentes tipos de Usuarios, para llevar a cabo el registro de información en su base de datos. Asimismo, las sociedades de información crediticia deben adoptar las medidas de seguridad y control que resulten necesarias para evitar el manejo indebido de la información.

La ley que nos ocupa prevé que las sociedades de información crediticia están obligadas a conservar los historiales crediticios que les sean proporcionados por los Usuarios, correspondientes a cualquier persona física o moral, al menos durante un plazo de setenta y dos meses, además de regular los diversos

---

<sup>122</sup> Cabe señalar que el término “Cliente” se refiere a cualquier persona física o moral que solicite o sobre la cual se solicite información a una sociedad de información crediticia.

supuestos en que deberá ser eliminado del historial crediticio del Cliente, aquella información que revele el cumplimiento o incumplimiento de cualquier obligación.

Por otra parte, esta ley establece que las sociedades de información crediticia deberán proporcionar información a los Usuarios, a las autoridades judiciales en virtud de providencia dictada en juicio en el que el Cliente sea parte o acusado, así como a las autoridades hacendarias federales, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para efectos fiscales, de combate al blanqueo de capitales o de acciones tendientes a prevenir y castigar el financiamiento del terrorismo.

Cuando los Usuarios vendan o cedan cartera de crédito deberán informar sobre ésta a las sociedades de información crediticia con las cuales tenga celebrado un contrato de prestación de servicios de información crediticia debiendo mencionar, el nombre, domicilio, Registro Federal de Contribuyentes y cualquier otro dato que permita identificar plenamente al comprador o cesionario, así como la fecha en que se celebró la cesión o venta. En este caso, las sociedades de información crediticia deberán incluir en los Reportes de Crédito Especiales que emitan, una anotación que indique el nombre de la persona a la que se haya vendido o cedido alguno de los créditos cuya información incorporen así como una leyenda que mencione que la información sobre el domicilio de los adquirentes o cesionarios de la cartera, podrá obtenerse a través del número telefónico gratuito que deben mantener en términos del artículo 40, penúltimo párrafo, de esta ley y en su página electrónica en la red mundial conocida como Internet.

Asimismo, esta ley regula la forma en la que deberá mantenerse actualizada la información relativa a aquellos créditos que han sido cedidos o vendidos.

Las sociedades de información crediticia sólo podrán proporcionar información a un Usuario, cuando éste cuente con la autorización expresa del Cliente, mediante su firma autógrafa, en donde conste de manera fehaciente que tiene pleno conocimiento de la naturaleza y alcance de la información que tales

sociedades proporcionarán al Usuario que así la solicite, del uso que dicho Usuario hará de tal información y del hecho de que éste podrá realizar consultas periódicas de su historial crediticio, durante el tiempo que mantenga relación jurídica con el Cliente. La vigencia de tal autorización será de un año contado a partir de su otorgamiento, o hasta dos años adicionales a ese año si el Cliente así lo autoriza expresamente. En todo caso, la vigencia permanecerá mientras exista relación jurídica entre el Usuario y el Cliente.

La obligación de obtener las autorizaciones referidas no aplicará a la información solicitada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por las autoridades judiciales en virtud de providencia dictada en juicio en que el Cliente sea parte o acusado y por las autoridades hacendarias federales, cuando la soliciten a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para fines fiscales, de combate al blanqueo de capitales o de acciones tendientes a prevenir y castigar el financiamiento del terrorismo.

Banco de México podrá autorizar a las sociedades de información crediticia los términos y condiciones bajo los cuales podrán pactar con los Usuarios la sustitución de la firma autógrafa del Cliente, con alguna de las formas de manifestación de la voluntad señaladas en el artículo 1803 del Código Civil Federal<sup>123</sup>.

Los Usuarios podrán realizar consultas a las sociedades de información crediticia a través de funcionarios o empleados previamente autorizados que manifiesten, bajo protesta de decir verdad, que se cuenta con la autorización antes mencionada.

En el caso de los Usuarios que sean Empresas Comerciales, deberán enviar los originales de tales autorizaciones a la sociedad de información crediticia en un

---

<sup>123</sup> Al efecto, el artículo 1803 del Código Civil Federal establece: “El consentimiento puede ser expreso o tácito, para ello se estará a lo siguiente: **I.-** Será expreso cuando la voluntad se manifiesta verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier otra tecnología, o por signos inequívocos, y **II.-** El tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente.”

plazo que no podrá exceder de treinta días posteriores a la fecha en que se realizó la consulta.

La Empresa Comercial que haya realizado una consulta sin contar con la autorización respectiva incurrirá en violación al Secreto Financiero. En este caso, la sociedad de información crediticia de que se trate deberá notificar a la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) tal hecho dentro de los treinta días hábiles siguientes al mes en que debió haber recibido las autorizaciones correspondientes.

Una vez que la Profeco, reciba la notificación referida, podrá presentar una denuncia en contra de quien resulte responsable por la violación al Secreto Financiero.

Tratándose de Usuarios que sean Entidades Financieras o Sofomes E.N.R. deberán mantener en sus archivos la autorización del Cliente, en la forma y términos que señale la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), según corresponda, por un periodo de cuando menos doce meses contados a partir de la fecha en que se haya realizado en una sociedad de información crediticia la consulta sobre el comportamiento crediticio de un Cliente.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores o la Condusef podrán solicitar a las Entidades Financieras o Sofomes E.N.R., respectivamente, que le exhiban las autorizaciones de los Clientes respecto de los cuales hayan solicitado información a las Sociedades y, de no contar con ella, imponer a la Entidad Financiera o Sofom E.N.R. de que se trate, las sanciones que correspondan, sin perjuicio de que las sociedades de información crediticia puedan también verificar la existencia de dichas autorizaciones y comuniquen a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o a la Condusef los incumplimientos que detecten.

Los Clientes tendrán el derecho de solicitar a las sociedades de información crediticia su Reporte de Crédito Especial. La sociedad de información crediticia de que se trate deberá formular el Reporte de Crédito Especial solicitado en forma clara, completa y accesible, de tal manera que se explique por sí mismo o con la ayuda de un instructivo anexo, y enviarlo o ponerlo a disposición del Cliente en un plazo de cinco días hábiles contado a partir de la fecha en que hubiera recibido la solicitud correspondiente.

Para efectos de la entrega del Reporte de Crédito Especial, las sociedades de información crediticia deberán, a elección del Cliente: **i)** ponerlo a su disposición en la unidad especializada de la sociedad de que se trate; **ii)** enviarlo a la dirección de correo electrónico que haya señalado en la solicitud correspondiente; **iii)** enviarlo en sobre cerrado con acuse de recibo a la dirección que haya señalado en la solicitud correspondiente. En caso de que el envío del reporte se lleve a cabo por correo electrónico o el Cliente acuda a recogerlo a la unidad especializada de la sociedad de información crediticia, la entrega del mismo será gratuita siempre que hayan pasado doce meses desde la entrega del último reporte que hubiere solicitado.

Las sociedades de información crediticia están obligadas a: **a)** Enviar o a poner a disposición de los Clientes, junto con cada Reporte de Crédito Especial, un resumen de sus derechos y de los procedimientos para acceder y, en su caso, rectificar los errores de la información contenida en dicho documento; **b)** Mantener a disposición del público en general el contenido del resumen mencionado, y **c)** Poner a disposición del público en general en forma fácil y accesible, el significado de las claves que se utilicen en los Reportes de Crédito Especiales y mantener actualizada en todo momento dicha información.

Las sociedades de información crediticia deberán contar con un número telefónico gratuito para atender las solicitudes de Reportes de Crédito Especiales, así como para recibir las reclamaciones que sobre estos reportes presenten los Clientes. Asimismo, a través de dicho número telefónico las sociedades de información crediticia deberán atender las dudas de los Clientes

en relación con dichas solicitudes y con los derechos que les confiere la ley en comento.

La Condusef en su página de la red mundial conocida como Internet, debe incluir información sobre las sociedades de información crediticia con su denominación, datos que la identifiquen y su vínculo por la aludida red. Por su parte, las sociedades están obligadas a tener en lugar visible dentro de su página respectiva en dicha red, el vínculo a la página de la Condusef.

Actualmente, en la página de Internet de Condusef se encuentran registradas las siguientes sociedades de información crediticia:

CIRCULO DE CRÉDITO S.A. DE C.V  
DUN & BRADSTREET, S.A.  
TRANS UNION DE MÉXICO, S.A.

Las sociedades de información crediticia, trimestralmente, deberán poner a disposición de la Condusef o de la Profeco, según corresponda, el número de reclamaciones respecto de la información contenida en su base de datos, relacionando dicha información con los Usuarios de que se trate. Lo anterior debe ser dado a conocer al público por la autoridad correspondiente.

#### **4.5.1. Facultad sancionadora**

Por lo que hace a las sanciones, actualmente ésta ley prevé que el Banco de México está facultado para imponer éstas en los siguientes términos:

##### **4.5.1.1. Artículo 66 de la Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia**

Serán sancionadas por Banco de México, las sociedades de información crediticia que incurran en las siguientes infracciones:

- a.** Omitir ajustar sus operaciones y actividades a las disposiciones de carácter general que emita el Banco de México, en términos de ésta Ley.

Lo anterior se configura como una infracción toda vez que el artículo 12 de esta ley faculta al Banco de México para emitir disposiciones de carácter general que regulen las operaciones y actividades de las sociedades de información crediticia.

Con fundamento, entre otros, en el artículo 12 antes referido, Banco de México publicó el 18 de marzo de 2002 en Diario Oficial de la Federación, las “Reglas generales a las que deberán sujetarse las operaciones y actividades de las sociedades de información crediticia y sus usuarios” (en adelante, las “Reglas”).

Tales Reglas fueron emitidas con el fin de garantizar la protección de los derechos que la ley que nos ocupa confiere a las personas; fomentar la competencia en materia de información crediticia para que las sociedades que participen en dicho mercado lo hagan en igualdad de condiciones; establecer los términos en los cuales las sociedades de información crediticia puedan pactar con los usuarios la sustitución de la firma autógrafa para la obtención de los reportes de crédito, y facilitar el envío de información a las referidas sociedades.

- b.** Omitir sujetarse a lo que el Banco de México les señale en relación con el manejo y control de su base de datos, cuando se acuerde su disolución y liquidación.

Esto en virtud de que el artículo 16 de la ley que nos ocupa señala que cuando se acuerde la disolución y liquidación de una sociedad de información crediticia, esto deberá notificarse a la Secretaría y al Banco de México, a fin de que tal sociedad se ajuste a lo que éste les señale en relación con el manejo y control de su base de datos.



- c.** Abstenerse de proporcionar al Banco de México la información y documentos, así como la información estadística que éste le requiera o determine mediante disposiciones de carácter general, o bien, proporcionen tal información en términos distintos a los requeridos.

En relación a lo anterior, la Decimocuarta de las Reglas establece que las Sociedades estarán obligadas a proporcionar al Banco de México, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la información que les sea solicitada en el ámbito de sus respectivas competencias, en la forma y términos que establezcan al efecto.

- d.** Omitan eliminar de su base de datos la información crediticia que el Banco de México establezca mediante disposiciones de carácter general.

Al respecto, la Decimosegunda de las Reglas establece que las Sociedades deberán eliminar de su base de datos la información referente a créditos vencidos<sup>124</sup> de personas físicas, cuyo saldo insoluto por concepto de principal sea inferior al equivalente a mil UDIS<sup>125</sup>. Lo anterior, siempre y cuando hayan transcurrido cuarenta y ocho meses contados a partir de la fecha en que los créditos se encuentren cerrados, esto es, que por cualquier causa hayan dejado de existir derechos de cobro respecto de los créditos de que se trate o la Sociedad hubiere dejado de recibir información sobre los mismos.

- e.** Abstenerse de observar los términos y condiciones, respecto a la forma en que podrán pactar con los Usuarios la sustitución de la firma autógrafa en las autorizaciones del Cliente.

---

<sup>124</sup> Para efectos de esta Regla se entenderá por créditos vencidos aquellos que tengan 90 o más días de incumplimiento en sus pagos.

<sup>125</sup> Para determinar si el monto de los créditos respectivos cumple con lo señalado en esta Regla, cada año calendario se usará el valor de la UDI correspondiente al primer día hábil bancario de ese año.

Cabe recordar que conforme a lo establecido en el artículo 28, cuarto párrafo, de la ley en comento, el Banco de México puede autorizar a las sociedades de información crediticia los términos y condiciones bajo los cuales podrán pactar con los Usuarios la sustitución de la firma autógrafa del Cliente, con alguna de las formas de manifestación de la voluntad señaladas en el artículo 1803 del Código Civil Federal.

- f.** Omitan ajustarse a las reglas de carácter general que emita el Banco de México, respecto a los estándares que utilizarán con otras Sociedades para proporcionarse sus Bases Primarias de Datos.
- g.** Omitan observar las reglas de carácter general que expida el Banco de México, que se refieran a las cantidades que podrán cobrar por suministrar a otras Sociedades sus Bases Primarias de Datos.
- h.** Omitan sujetarse a los plazos, tarifas y condiciones de los envíos de reportes a otras sociedades de información crediticia, conforme a lo establecido en el artículo 36 de la ley que nos ocupa.

En relación a los incisos **f)** a **h)** anteriores, la Decimotercera de las Reglas establece que las Sociedades que se proporcionen sus Bases Primarias de Datos, deberán establecer de común acuerdo: **i)** las cantidades que se cubrirán inicialmente para tal efecto; **ii)** las cantidades que deberán pagarse mensualmente para mantener actualizada la información respectiva, y **iii)** las características de los formatos que utilizarán para llevar a cabo el intercambio referido.

Aunado a lo anterior, deberán observar lo siguiente: en un plazo de 30 días naturales deberán llegar a un acuerdo: **a)** sobre el monto de las cantidades y las características de los formatos aludidos o, en su defecto, **b)** sobre la

designación de un experto independiente en el que deleguen la facultad de determinar dichos montos y las citadas características de los formatos<sup>126</sup>.

Asimismo, dentro de los mencionados 30 días naturales las Sociedades deberán informar al Banco de México, a través de la Gerencia de Autorizaciones, Consultas y Control de Legalidad, los acuerdos a los que hayan llegado, así como en el supuesto previsto en el inciso b) citado, copia del o los contratos que hayan celebrado con el experto independiente de que se trate.

Las Sociedades estarán obligadas a intercambiar sus aludidas Bases Primarias de Datos en su totalidad, a más tardar durante el mes siguiente a aquél en que se determinen las cantidades y características de los formatos a que hace referencia esta Regla, así como a actualizarlas mensualmente en términos de la Ley.

Finalmente, la Decimoséptima de las Reglas establece que el envío de los reportes entre sociedades de información crediticia deberá efectuarse por medios electrónicos y con un tiempo de respuesta no mayor al que la sociedad emisora proporcione Reportes de Crédito a Entidades Financieras.

- i. No atender las reclamaciones conforme a lo señalado en el artículo 42 o en los términos que señale el Banco de México mediante disposiciones de carácter general.

Al efecto, el artículo 42 señala que la reclamación deberá presentarse ante la unidad especializada de la sociedad de información crediticia por escrito, correo, Internet, teléfono o por correo electrónico señalando con claridad los registros contenidos en el Reporte de Crédito o Reporte de Crédito Especial en que

---

<sup>126</sup> En el supuesto de que las sociedades opten por lo señalado en el inciso b), adicionalmente y dentro del plazo señalado, las Sociedades deberán celebrar con el experto independiente el o los contratos que correspondan, así como proporcionarle toda la información con que cuenten que resulte necesaria para el desempeño de sus aludidas funciones. Para efecto de esta Regla se entenderá por experto independiente la persona ajena a las Sociedades que acredite tener conocimientos y experiencia para desempeñar las funciones en ella señaladas. Las Sociedades estarán obligadas a proveer al experto independiente la información que les solicite y a coadyuvar con él a fin de que esté en posibilidad de realizar sus funciones.

conste la información impugnada y, en su caso, adjuntando copias de la documentación en que funden su inconformidad. De no contar con la documentación correspondiente, los Clientes deberán explicar esta situación en el escrito o medio electrónico que utilicen para presentar su reclamación. Las reclamaciones que se formulen por teléfono deberán ser grabadas por la sociedad.

Los términos en los que la sociedad de información crediticia deberá atender la reclamación serán determinados por el Banco de México, mediante las disposiciones de carácter general.

Independientemente del medio que se utilice para formular las reclamaciones, la sociedad deberá informar al Cliente el número de control que le asigne a la reclamación a fin de que este último esté en posibilidad de darle seguimiento.

En el Reporte de Crédito y Reporte de Crédito Especial se deberá indicar en forma notoria que los Clientes tienen el derecho de presentar reclamaciones ante la sociedad de información crediticia en términos del artículo 42, así como solicitar aclaraciones directamente ante los Usuarios en términos de la ley que los regule.

En todo caso, las sociedades de información crediticia no estarán obligadas a tramitar reclamaciones sobre la información contenida en los registros que hayan sido objeto de una reclamación previa conforme a los procedimientos establecidos en esta ley.

Por su parte, la Séptima de las Reglas señala que las Sociedades tendrán la obligación de: tramitar en forma gratuita hasta dos reclamaciones cada año calendario por Cliente; determinar la tarifa que cobrarán por tramitar reclamaciones adicionales durante dicho periodo, la cual no podrá exceder del equivalente a 15 UDIS por cada reclamación, y dar a conocer al público dicha tarifa a través de su página en Internet. Lo anterior, independientemente de lo que al respecto establece el artículo 42 de la Ley.

Finalmente, la Regla Octava establece que en los casos en que con motivo de una reclamación resulte una modificación a la información de los Clientes contenida en la base de datos de la Sociedad, ésta deberá enviarle gratuitamente su Reporte de Crédito Especial actualizado, por el mismo medio y a la dirección a la que la Sociedad le haya enviado su último Reporte de Crédito Especial o a la dirección que haya establecido para tal efecto.

**Sanción:** Las infracciones referidas en los incisos **a)** a **i)** anteriores tiene prevista multa de 500 a 10,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal

#### **4.5.1.2. Artículo 67 de la Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia**

Serán sancionadas por Banco de México, las Entidades Financieras que incurran en las siguientes infracciones:

**a.** Omitan proporcionar a las sociedades información crediticia la información relativa a sus operaciones activas, de acuerdo con las disposiciones de carácter general que expida el propio Banco, o bien, lo haga fuera de los plazos señalados por éste.

No obstante que las Reglas emitidas por Banco de México no hacen referencia a lo anterior, es importante señalar que el artículo 26, segundo párrafo, de la propia ley establece que las sociedades podrán negar la prestación de sus servicios a aquellas personas que no les proporcionen información para la realización de su objeto. Para esos efectos, se considera que una persona no proporciona información, cuando realice en forma habitual y profesional operaciones de crédito u otras de naturaleza análoga y no proporcione información sobre las mismas.

**b.** Abstenerse de observar el programa que determine el Banco de México mediante disposiciones de carácter general, en el que dé a conocer el

mecanismo gradual para reducir el plazo de respuesta respecto a las reclamaciones que formulen los Clientes ante las Sociedades.

- c. Infringir las demás disposiciones de carácter general que expida el Banco de México, en términos de esta Ley.

A la fecha únicamente se encuentran vigentes las “Reglas generales a las que deberán sujetarse las operaciones y actividades de las sociedades de información crediticia y sus usuarios” publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 2002.

**Sanción:** Para las infracciones descritas en los incisos **a)** al **c)**, el artículo 67 de la ley prevé multa de 500 a 10,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

#### **4.5.1.3. Criterios para la individualización**

En todos los supuestos mencionados, para la individualización de la multa correspondiente, deberá observarse lo siguiente:

- La gravedad de la infracción, los antecedentes personales y la condición económica del infractor.
- Para efectos de esta ley, por antecedentes personales se entenderá:
  - a. La calidad del infractor primario, así como la corrección espontánea, previo al inicio del procedimiento administrativo de las omisiones o contravenciones en que incurrió, el informe de las mismas por escrito al Banco de México y de ser necesario, presente un programa de cumplimiento forzoso tendiente a corregir las irregularidades. Cualquiera de estas situaciones o ambas, tendrán el carácter de atenuantes. Asimismo, se considerará como atenuante, cuando el presunto infractor acredite haber resarcido el daño causado, así como el hecho de que aporte información que coadyuve en el ejercicio de las atribuciones de las

autoridades, a efecto de deslindar responsabilidades. Banco de México también podrá considerar como atenuante o excluyente de la imposición de sanciones, la existencia de casos fortuitos o de fuerza mayor.

- b.** La reincidencia, así como la comisión de una infracción en forma continuada por más de seis meses. Se considerará reincidente, al que habiendo incurrido en una infracción y haya sido sancionado, cometa otra del mismo tipo o naturaleza, dentro del año inmediato siguiente a la fecha en que haya quedado firme la resolución correspondiente. Cualquiera de estas circunstancias se tomará como agravante y la sanción podrá ser hasta por el equivalente al doble de la prevista.
- A fin de determinar la condición económica del infractor se atenderá:
    - a.** En el caso de Sociedades o Usuarios, el capital contable que tengan al momento de imponerse la sanción, y
    - b.** En el supuesto de funcionarios o empleados de las Sociedades o de los Usuarios, las percepciones que por cualquier concepto hayan recibido por la prestación de sus servicios a éstas en el año anterior al momento de cometerse la infracción.

Al efecto, las sociedades de información crediticia o los Usuarios que correspondan, estarán obligados a dar esa información al Banco de México cuando éste así lo requiera.

#### **4.5.1.4. Aspectos generales relacionados con las sanciones que imponga el Banco de México conforme a la Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia**

**1. Procedimiento:** En ésta ley se prevé que el Banco de México debe observar, previo a la imposición de sanciones, lo siguiente<sup>127</sup>:

- a. Deberá otorgar derecho de audiencia al presunto infractor.
  
- b. El presunto infractor contará con un plazo de cinco días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente a aquél en que surta efectos la notificación correspondiente, para manifestar por escrito lo que a su interés convenga y aportar las pruebas que juzgue convenientes.

La notificación correspondiente surtirá efectos al día hábil siguiente a aquel en que se practique.

- c. En el supuesto de que el presunto infractor no haga uso del derecho de audiencia, dentro del plazo concedido, o bien, que habiéndolo ejercido no logre desvanecer las imputaciones vertidas en su contra, el Banco Central procederá a imponer la sanción correspondiente.

**2.** Las sanciones administrativas que se impongan en términos de esta Ley, no afectará el procedimiento penal que, en su caso, corresponda.

**3.** El Banco de México podrá divulgar las sanciones que al efecto imponga por infracciones a esta Ley o a las disposiciones de carácter general que de ella emanen, una vez que dichas resoluciones hayan quedado firmes o sean cosa

---

<sup>127</sup> Se trata de un procedimiento administrativo sancionador que deben observar tanto el Banco de México, como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.



juzgada, señalando exclusivamente la persona sancionada, el precepto infringido y la sanción impuesta<sup>128</sup>.

**4. Caducidad:** La facultad para imponer las multas previstas en esta Ley caducará en un plazo de cinco años, contado a partir de la realización de la infracción. El plazo se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo sancionador respectivo. Se considerará que dicho procedimiento ha iniciado cuando el Banco de México notifique al presunto infractor las irregularidades vertidas en su contra.

**5. Pago:**

**a.** Para calcular el importe de las multas se tendrá como base el salario mínimo general correspondiente al Distrito Federal, vigente en el día en que se haya cometido la infracción o, en su caso, cuando cese la misma.

**b.** Las multas impuestas deberán ser pagadas dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución sancionadora.

**c.** Cuando la multa se pague en el citado plazo de quince días hábiles y no se interponga medio de defensa alguno, la misma se reducirá en un 20% de su monto, sin necesidad de que Banco de México dicte nueva resolución.

**d.** En el caso de que dichas multas no se paguen dentro del plazo establecido, el monto de las mismas se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago hasta aquel en que el mismo se efectúe, en los términos que establece el Código Fiscal de la Federación para estos casos.

---

<sup>128</sup> Esto también resulta aplicable a las sanciones que imponga la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en términos de esta Ley.

- e. Para la ejecución de las multas deberá observarse lo previsto en los artículos 66 y 67 de la Ley del Banco de México.

#### **6. Recurso de Revisión:**

- a. Contra las sanciones que imponga el Banco de México en términos de ésta Ley procederá el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- b. El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.
- c. El recurso se tramitará ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo.

#### **4.6. Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros<sup>129</sup>**

El jueves 26 de abril de 2007, la Cámara de Diputados aprobó el Proyecto de “Decreto por el que se abroga la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2004, se expide la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”.

Ese mismo día se determinó que pasara al Ejecutivo para los efectos constitucionales. Publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio del año en curso la nueva Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

Respecto a ésta ley es importante destacar dos aspectos: el esfuerzo de compilar en una misma ley facultades de cuatro autoridades con naturaleza jurídica distinta como lo son: el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Procuraduría Federal del Consumidor, así como la incorporación de un procedimiento administrativo sancionador común para estas autoridades, con lo cual se reconoce que, a pesar tratarse de sanciones que pueden imponer autoridades distintas, son sanciones que comparten la misma naturaleza, por lo que nada obsta para la unificación del procedimiento a seguir en su imposición.

El objeto de esta ley es regular las Comisiones y Cuotas de Intercambio así como otros aspectos relacionados con los servicios financieros y el otorgamiento de créditos de cualquier naturaleza que realicen las Entidades, con el fin de

---

<sup>129</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2007.

garantizar la transparencia, la eficiencia del sistema de pagos y proteger los intereses del público.

No obstante que esta Ley faculta para imponer sanciones a las autoridades antes mencionadas, aquí únicamente se hace referencia a la facultad sancionadora otorgada al Banco de México y a aquellas circunstancias que deberá tomar en cuenta para la imposición de sanciones.

#### **4.6.1. Facultad sancionadora**

De acuerdo con ésta ley, el Banco de México está facultado para imponer sanciones en los siguientes términos:

##### **4.6.1.1. Artículo 4 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros**

Este artículo señala que el Banco de México está facultado para emitir disposiciones de carácter general para regular las tasas de interés, Comisiones<sup>130</sup> y pagos anticipados de las operaciones que realicen con sus Clientes, las instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado y las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas<sup>131</sup>, así como para regular Cuotas de Intercambio tratándose de Entidades<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> Esta ley considera comisión a cualquier cargo, independientemente de su denominación o modalidad, que una Entidad cobre a un Cliente. Tratándose de Entidades Financieras, se considerarán los cargos que se realicen por operaciones pasivas, activas o de servicio, y tratándose de Entidades Comerciales y de sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, se considerarán los cargos que se efectúen por las operaciones de crédito, préstamos o financiamientos. En todos los casos, se considerarán los cargos por el uso o aceptación de Medios de Disposición.

<sup>131</sup> En términos del artículo 87-B de la Ley General de Actividades y Organizaciones Auxiliares del Crédito las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple Reguladas son aquellas en las que, en los términos de tal ley, mantengan vínculos patrimoniales instituciones de crédito o sociedades controladoras de grupos financieros de los que formen parte instituciones de crédito. Estas sociedades deben agregar a su denominación social la expresión "sociedad financiera de objeto múltiple" o su acrónimo "SOFOM", seguido de las palabras "entidad regulada" o su abreviatura "E.R."

<sup>132</sup> Esta ley considera Entidades a las Entidades Financieras, a las Entidades Comerciales, y a las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, conjuntamente.

Cabe señalar que, la Circular 2019/95, aplicable a instituciones de banca múltiple, contempla aspectos relacionados con tasas de interés, pagos anticipados, la información que estas instituciones deberán proporcionar al público sobre el cobro de comisiones y cuotas y la forma en que deberán hacerlo.

Asimismo, este artículo establece que el Banco Central podrá de oficio o a petición de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las instituciones de crédito, las sociedades financieras de objeto limitado o las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, evaluar si existen o no condiciones razonables de competencia, respecto de operaciones activas, pasivas y de servicios de las citadas entidades.

Para realizar dicha evaluación, el Banco de México deberá solicitar la opinión de la Comisión Federal de Competencia<sup>133</sup> para que ésta, en un plazo no menor a treinta días y no mayor a sesenta días naturales posteriores a la solicitud, en términos de la Ley que la rige, determine entre otros aspectos, si existe o no competencia efectiva y los mercados relevantes respectivos.

Con base en la opinión de la citada dependencia, el Banco de México, en su caso, tomará las medidas regulatorias pertinentes, las que se mantendrán sólo mientras subsistan las condiciones que las motivaran. En la regulación, Banco de México establecerá las bases para la determinación de dichas Comisiones y Tasas de Interés, así como mecanismos de ajuste y períodos de vigencia.

Aquellas instituciones de crédito que infrinjan lo anteriormente señalado serán sancionadas por Banco de México.

---

<sup>133</sup> La Comisión Federal de Competencia es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía que cuenta con autonomía técnica y operativa y tiene a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica, y goza de autonomía para dictar sus resoluciones.

#### **4.6.1.1.1. Sanción**

**Sanción:** El Banco de México podrá suspender operaciones con las instituciones de crédito infractoras, con independencia de la sanción prevista en el artículo 49 de esta Ley.

Al efecto, el artículo 49 mencionado prevé multa de cuatro mil a veinte mil días de salario mínimo general diario en el Distrito Federal a aquellas Entidades Financieras que incumplan las disposiciones que emita el Banco de México en términos del artículo 4 antes mencionado.

#### **4.6.1.2. Artículo 40 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros**

Este artículo faculta al Banco de México para sancionar, en el ámbito de su competencia, a las Entidades y a las Cámaras de Compensación<sup>134</sup> que se abstengan de suministrar la información o documentación que les requiera en términos de esta Ley o disposiciones que de ella emanen, en los plazos que éste determine.

#### **4.6.1.2.1. Sanción**

**Sanción:** Multa de doscientos a dos mil días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal

---

<sup>134</sup> El artículo 3, fracción II, de la ley referida señala que Cámara de Compensación será: “[...] la entidad central o mecanismo de procesamiento centralizado, por medio del cual se intercambian instrucciones de pago u otras obligaciones financieras”

#### **4.6.1.3. Artículo 47 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros**

Este artículo faculta al Banco de México para sancionar a las Entidades Financieras<sup>135</sup> y Cámaras de Compensación<sup>136</sup> por:

- a. Infringir cualquier disposición de la Ley que nos ocupa, cuya conducta no competa sancionar a alguna de las otras Autoridades y que no correspondan a las conductas infractoras señaladas en el artículo 48
- b. Infringir las disposiciones de carácter general que el Banco expida en términos de la Ley en comento.

##### **4.6.1.3.1. Sanción**

**Sanción:** Multa de doscientos a dos mil días de salario mínimo general diario en el Distrito Federal

#### **4.6.1.4. Artículo 48 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros**

Conforme a este artículo Banco de México podrá sancionar las Entidades Financieras que:

- a. Se abstengan de registrar las Comisiones, conforme a las disposiciones de carácter general que expida el propio Banco, en contravención a lo establecido en el artículo 6 de esta Ley.

---

<sup>135</sup> De acuerdo con la fracción IX del artículo 3 de esta Ley, se considerará Entidad Financiera: “[...] a las instituciones de crédito, a las sociedades financieras de objeto limitado, a las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas y a las entidades de ahorro y crédito popular y a las entidades financieras que actúen como fiduciarias en fideicomisos que otorguen crédito, préstamo o financiamiento al público”.

<sup>136</sup> En términos del artículo 3, fracción, de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, una Cámara de Compensación es “la entidad central o mecanismo de procesamiento centralizado, por medio del cual se intercambian instrucciones de pago u otras obligaciones financieras”.

Al respecto, el artículo 6 de la ley que nos ocupa señala que las instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado y las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, deberán registrar ante el Banco de México las Comisiones que cobran por los servicios de pago y créditos que ofrecen al público, así como sus respectivas modificaciones.

Tal registro deberá realizarse con al menos treinta días naturales de anticipación a su entrada en vigor para nuevas Comisiones o cuando impliquen un incremento. En caso de que la modificación consista en la reducción del monto de dichas Comisiones, el registro deberá realizarse con al menos dos días naturales de anticipación a su entrada en vigor. En todo caso, lo anterior se deberá efectuar en la forma y términos que el propio Banco de México señale en las disposiciones de carácter general que al efecto emita.

Asimismo, el artículo 6 de referencia faculta al Banco de México para formular observaciones a la aplicación de dichas Comisiones cuando impliquen un incremento, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que las citadas entidades financieras las hagan de su conocimiento. Antes de ejercer la citada facultad el Banco de México escuchará a la entidad de que se trate. El Banco de México hará públicas las observaciones que en su caso formule conforme a este párrafo. De no existir observaciones, las Comisiones entrarán en vigor

A fin de establecer la forma y términos en que debe realizarse el registro de comisiones a que se refiere el artículo 6 de la ley mencionada, el Banco de México publicó el 11 de diciembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación la Circular 18/2007 mediante la cual se dieron a conocer las “Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 6° de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros en materia de registro de comisiones”.

Por su parte, el numeral M.36.2 de la Circular 2019/95, aplicable únicamente a las instituciones de banca múltiple, establece que tales instituciones no podrán



cobrar a sus clientes las comisiones por los servicios que ofrecen al público relacionados con el uso de tarjetas de débito, tarjetas de crédito, cheques y órdenes de transferencias de fondos ni modificarlas, sin que previamente las hayan informado al Banco de México de conformidad con lo establecido en el numeral M.73.54.

Al efecto, el numeral M.73.54. de la Circular en comento, señala que las instituciones deberán enviar a la Dirección General de Operaciones de Banca Central y a la Dirección de Información del Sistema Financiero del Banco de México en el formulario que éstas les den a conocer, la información relativa a las cuotas y comisiones que cobran por los diversos servicios relacionados con los sistemas de pagos, así como las modificaciones que pretendan realizar a dichas cuotas y comisiones antes de aplicarlas o divulgarlas. La referida información deberá remitirse a través del Sistema de Acopio de Información Financiera (SAIF) en la forma y términos, así como con la anticipación y periodicidad que les dé a conocer las mencionadas Direcciones.

La información relativa a las comisiones máximas que cobra cada institución es publicada en la página electrónica que Banco de México tiene en la red mundial (Internet)

**b.** Se abstengan de recibir cheques salvo buen cobro, órdenes de transferencias de fondos o instrucciones de cargo, en contravención a lo señalado en el artículo 16 de esta Ley o en las disposiciones de carácter general que con fundamento en dicho artículo expida el Banco de México.

Al efecto, el artículo 16 referido establece que las instituciones de crédito están obligadas a recibir cheques salvo buen cobro y órdenes de transferencias de fondos para abono en cuenta del beneficiario. Asimismo, las instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado y las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas están obligadas a recibir cheques salvo buen cobro y órdenes de transferencias de fondos para el pago del principal, intereses, comisiones y gastos de los créditos, préstamos o financiamientos que otorguen a sus Clientes.

#### **4.6.1.4.1. Sanción**

**Sanción:** Multa de mil a cinco mil días de salario mínimo general diario en el Distrito Federal.

#### **4.6.1.5. Artículo 49 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros**

Este artículo faculta al Banco de México para sancionar a aquellas Entidades Financieras que:

- a.** Incumplan con las disposiciones de carácter general que emita el Banco de México en términos del artículo 4 de esta Ley.

Como mencionamos anteriormente, adicionalmente a la multa señalada, el Banco Central podrá suspender operaciones con las instituciones de crédito que infrinjan el artículo 4 de esta ley.

- b.** Se abstengan de observar la fórmula, los componentes y la metodología de cálculo del CAT, que al efecto establezca el Banco de México a través de disposiciones de carácter general.

Al efecto, el 30 de noviembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Circular 15/2007 mediante la cual se dieron a conocer las “Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 8 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, en materia del Costo Anual Total (CAT)”, mismas que entraron en vigor el 13 de diciembre de ese mismo año.

- c.** Cobren intereses en términos distintos a lo previsto en el artículo 10<sup>137</sup>, de la presente Ley.

---

<sup>137</sup> Al efecto, dicho artículo establece: “En los créditos, préstamos o financiamientos que las Entidades otorguen, el pago de los intereses no podrá ser exigido por adelantado, sino

Respecto a este tema, mediante la Circular 13/2007, del 29 de noviembre de 2007, Banco de México dio a conocer las “Disposiciones de carácter general a que hace referencia el artículo 10 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros para limitar el cobro de intereses por adelantado”, las cuales entraron en vigor el 13 de diciembre de ese mismo año.

Estas disposiciones establecen que las Entidades<sup>138</sup> tienen prohibido exigir por adelantado el pago de los intereses en los Créditos, señalando que estos únicamente pueden ser exigidos únicamente por periodos vencidos. Asimismo, establece la obligación de informar lo anterior a sus clientes, al momento de pactar los términos del Crédito

Quedan exceptuadas de observar lo anterior, las operaciones siguientes: a) Créditos Garantizados a la Vivienda a promotores, urbanizadores, constructores y desarrolladores inmobiliarios, con el fin de que éstos construyan bienes inmuebles para su posterior comercialización. Lo anterior, también será aplicable a Créditos que las Entidades concedan a terceros o a fideicomisos, para que éstos a su vez den Créditos a dichas personas para los fines señalados; b) Arrendamiento financiero; c) Factoraje financiero; d) Descuento mercantil, y e) Cartas de crédito a la vista.

**d.** Cobren alguna penalización por la transferencia de la totalidad de los recursos que los trabajadores que reciban por concepto de salario y de otras prestaciones de carácter laboral, en contravención al artículo 18 de la presente Ley o a las disposiciones de carácter general que al efecto expida el Banco de México.

---

únicamente por períodos vencidos, sin perjuicio de ajustarse a la legislación mercantil aplicable. El Banco de México mediante disposiciones de carácter general determinará los montos y tipos de los créditos, préstamos y financiamientos a los que les será aplicable este artículo, de los cuales las Entidades estarán obligadas a informar a sus clientes al momento de pactar los términos del crédito”

<sup>138</sup> Para efectos de estas disposiciones, se considera como Entidades a las: (i) instituciones de crédito; (ii) sociedades financieras de objeto limitado; (iii) sociedades financieras de objeto múltiple; (iv) entidades de ahorro y crédito popular; (v) entidades financieras que actúen como fiduciarias en fideicomisos que otorguen Crédito al público, y (vi) sociedades que de manera habitual otorguen Créditos.

#### **4.6.1.5.1. Sanción**

**Sanción:** Multa de cuatro mil a veinte mil días de salario mínimo general diario en el Distrito Federal.

#### **4.6.1.6. Criterios para la individualización de la sanción**

**Criterios para la individualización:** En todos los supuestos mencionados, se considerará para la individualización de la multa correspondiente, lo siguiente:

- a. La capacidad económica del infractor
- b. La gravedad de la infracción cometida
- c. Las atenuantes o agravantes

Se considerara como atenuante cuando el infractor, previo a la notificación de las probables infracciones que se le imputan, informe por escrito: a) la infracción; b) el reconocimiento expreso de ésta, y c) un programa de corrección<sup>139</sup>.

Se considera como agravante la reincidencia, al efecto de define como reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza, dentro de los dos años inmediatos siguientes a la fecha en que haya quedado firme la resolución correspondiente<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> Para este supuesto se prevé que se podrá imponer al infractor el importe mínimo de la multa que corresponda, sin perjuicio de lo que disponen los artículo 34 y 35 de la Ley.

<sup>140</sup> En ese supuesto se podrá imponer multa equivalente hasta por el doble de la prevista en la Ley

#### **4.6.1.7. Aspectos generales relacionados con las sanciones que imponga el Banco de México conforme a la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros**

**1. Procedimiento:** Ésta ley prevé que el Banco de México debe observar, previo a la imposición de sanciones, lo siguiente<sup>141</sup>:

- a. Deberá notificar por escrito al presunto infractor los hechos que se le imputan y las disposiciones que se consideren probablemente infringidas.
- b. En dicha notificación, se deberá otorgar el derecho de audiencia al presunto infractor.
- c. El presunto infractor contará con un plazo de diez días hábiles bancarios, contado a partir del día hábil siguiente a aquél en que surta efectos la notificación correspondiente, para que manifieste lo que a su interés convenga y ofrezca pruebas por escrito.
- d. Deberá admitir toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las Autoridades o de sus servidores públicos, mediante absolucón de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las Autoridades, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.
- e. El ofrecimiento, admisión, preparación, desahogo y valoración de las pruebas debe realizarse conforme a lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles.
- f. Concluido el desahogo de pruebas, el Instituto Central deberá otorgar al presunto infractor un plazo de cinco días hábiles bancarios, contado a

---

<sup>141</sup> Se trata de un procedimiento administrativo sancionador que deben observar el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Procuraduría Federal del Consumidor.

partir del día hábil bancario siguiente al de la notificación correspondiente, para que formule alegatos por escrito.

2. El procedimiento referido será autónomo respecto de la reparación del daño y perjuicios que, en su caso, demanden las personas afectadas por los actos de que se trate.
3. Las notificaciones del procedimiento administrativo sancionador se rigen por los artículos 134, 135, 136, 137, 139 y 140 del Código Fiscal de la Federación.
4. Para calcular el importe de las multas se tendrá como base el salario mínimo general diario en el Distrito Federal, vigente el día en que se realice la conducta infractora.
5. Atendiendo a las circunstancias de cada caso, el Banco de México podrá además de imponer la multa que corresponda, amonestar al infractor, o bien, solamente amonestarlo, considerando la gravedad de la conducta, que no se afecten los intereses de terceros, así como la existencia de atenuantes.
6. El Banco de México podrán abstenerse de sancionar a las Entidades Financieras y a las Cámaras de Compensación, siempre y cuando se trate de las conductas infractoras señaladas en los artículos 40 y 47, no constituyan delito y se presenten circunstancias atenuantes. En todo caso, el Banco deberá justificar las causas que motivaron el ejercicio de esta facultad.
7. En ningún caso será sancionado el mismo hecho constitutivo de la infracción en dos o más ocasiones, ni por dos o más autoridades administrativas.
8. Cuando por un mismo hecho u omisión se cometan varias infracciones a las que la Ley en comento imponga una sanción, el total de las sanciones que se impongan no deberá rebasar los montos máximos previstos en la propia Ley.

**9.** Las sanciones impuestas deberán hacerse del conocimiento del público, una vez que las resoluciones correspondientes hayan quedado firmes o sean cosa juzgada, señalando exclusivamente la denominación social de la entidad infractora, el precepto infringido y la sanción impuesta.

**10. Caducidad:**

- a. La facultad para imponer sanciones administrativas caduca en un plazo de cinco años contado a partir del día hábil siguiente al en que se realizó la conducta o se actualizó el supuesto de infracción.
- b. El plazo señalado se interrumpe cuando se otorgue al presunto infractor el derecho de audiencia correspondiente a través de la notificación por escrito de los hechos que se le imputan y las disposiciones que se consideren probablemente infringidas

**11. Pago:**

- a. Las multas deberán ser pagadas dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.
- b. Cuando las multas no se paguen dentro del plazo señalado, el monto de las mismas se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, en los términos que establece el Código Fiscal de la Federación para este tipo de supuestos.
- c. En caso de que el infractor pague la multa que se le impuso, dentro de los quince días antes referidos, se aplicará una reducción en un veinte por ciento de su monto, siempre y cuando no se interponga medio de defensa alguno.
- d. Para la ejecución de las multas que no se paguen dentro del plazo establecido se observara lo previsto en los artículos 66 y 67 de la Ley del Banco de México.

## **12. Recurso de Revisión:**

- a.** Contra las sanciones que imponga el Banco de México en términos de ésta Ley procederá el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
  
- b.** El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.
  
- c.** El recurso se tramitará ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo.



## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Desde 1694, con el surgimiento del Banco de Inglaterra, inició el establecimiento, en varios países, de un banco cuyas principales características eran, en principio, ser emisor privilegiado de billetes y fungir como agente y banquero del gobierno. En el siglo XIX y XX se intensifica la creación de estos bancos alrededor del mundo.

En 1920, la Conferencia Financiera Internacional reconoció la conveniencia de la existencia de este tipo de instituciones y emitió una recomendación en el sentido de que aquellos países que a esa fecha no hubieran fundado un banco central, procedieran a hacerlo.

Las funciones atribuidas en un principio a los bancos centrales se incrementaron de tal manera que, actualmente además de fungir como emisor único de billetes, agente y banquero del gobierno realiza funciones de depositario de las reservas internacionales del país y de las reservas de los bancos privados, es prestamista en última instancia y regulador de la emisión y circulación de moneda, de los cambios y los sistemas de pagos.

**SEGUNDA.** En México, desde la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1917, el artículo 28 de la Carta Magna establecía que la emisión de billetes se realizaría por medio de un solo banco que estaría controlado por el Gobierno Federal.

No obstante lo anterior, no fue sino el 31 de agosto de 1925, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que crea el Banco de México, que se materializa la existencia de un banco único de emisión, cuya denominación fue Banco de México, S.A.

Se trataba de una sociedad anónima, en la que, por mandato de su ley, el 51% de sus acciones sólo podían ser suscritas por el Gobierno Federal y el 49% restante podía ser suscrito por el Gobierno Federal o por particulares.

Inicialmente, los billetes de esta sociedad eran de circulación voluntaria para el público, mientras que para el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados y los Municipios era obligatoria su recepción. Lo anterior con el objeto de generar la convicción de su conveniencia y la confianza en su uso, a fin de que su utilización se incrementara de manera paulatina y voluntaria.

**TERCERA.** Banco de México, S.A. permaneció como una sociedad anónima cerca de 57 años.

Fue hasta el 29 de noviembre de 1982, con la publicación de la reforma a la Ley Orgánica del Banco de México que su naturaleza jurídica cambia para convertirse en un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal.

**CUARTA.** El régimen sancionador previsto en las leyes que regulaban al Banco de México desde 1925 hasta 1993, se transformó, en términos generales, de la siguiente forma:

La ley que crea el Banco de México únicamente señalaba que las infracciones a sus disposiciones hacían civilmente responsables a los miembros de su Consejo de Administración que las autorizaran y al Gerente o Director que las ejecutara.

En las leyes orgánicas del Banco de México de 1936 y 1941 se preveía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era la facultada para sancionar a las instituciones asociadas al Banco de México cuando: no le dieran a conocer sus posiciones de oro o de divisas o cambio extranjero o cuando no le transfirieran la cantidad de oro o de divisas que éste les solicitase; estando autorizadas para recibir depósitos bancarios a la vista, a plazo o en cuenta de ahorro no mantuvieran los depósitos en efectivo correspondientes en el Banco de México; cargaran a sus clientes intereses, premios o descuentos fuera de los límites que el Consejo de Administración del Banco de México hubiere determinado, o no se hubieren sujetado a los límites que estableciera el Banco de México para la emisión y circulación de bonos, cédulas u obligaciones.

Las sanciones que podía imponer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de éstas leyes eran: multas, la suspensión temporal de operaciones o la caducidad de la concesión. Estas eran impuestas según la gravedad de la infracción.

En la Ley Orgánica del Banco de México de 1985, se facultaba al Instituto Central para imponer las siguientes sanciones: intereses penales sobre el importe de los faltantes en que incurrieran las instituciones de crédito respecto de depósitos que debían mantener en el Instituto Central, la suspensión de todas o algunas de las operaciones que el Banco de México celebrara con las instituciones de crédito, cuando éstas no le suministraran la información que les requiriera y la suspensión hasta por seis meses de todas o algunas de las operaciones con divisas, oro o plata que realizaran las instituciones de crédito, por contravenir las disposiciones que el Instituto Central emitiera respecto a este tipo de operaciones.

**QUINTA.** A partir de la reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993, el banco central del Estado Mexicano es autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

El séptimo párrafo de ese mismo artículo, prevé, entre otras cuestiones que, el banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, está facultado para regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. Esto es, el banco central mexicano, por mandato constitucional, está facultado para emitir disposiciones y sancionar su incumplimiento.

**SEXTA.** Como consecuencia de la reforma constitucional referida, el 23 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, Ley del Banco de México, la cual establece que el banco central es una persona de derecho público con carácter autónomo, denominada Banco de México.

Acorde con lo establecido en el artículo 28, séptimo párrafo, de nuestra Carta Magna, la Ley del Banco de México atribuye al Instituto Central, entre otras, la función de regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos, dotándolo de las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

**SÉPTIMA.** Con la reforma de 1993 al artículo 28 Constitucional, el Instituto Central está facultado para emitir disposiciones y, por ende, para sancionar su incumplimiento.

Es así que, la facultad sancionadora que se otorgó al Banco Central puede explicarse a la luz de la tesis que refiere a la potestad sancionadora como aneja a la reguladora. Conforme a ésta tesis todo órgano que tenga la potestad de ordenar, de mandar y prohibir, también debe tener la potestad de sancionar, como potestad aneja e inseparable de la anterior, dado que sin esta última la primera resulta inoperante.

Por lo que, la potestad sancionadora del Banco de México es inherente a la facultad de regular, en los términos establecidos en las leyes y con la intervención que le corresponda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, a fin de asegurar la eficacia de tales normas.

**OCTAVA.** El Banco Central mexicano está facultado para imponer sanciones en términos de: la Ley del Banco de México, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la Ley de Sistemas de Pagos, la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia y la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

Las sanciones que Banco de México puede imponer en términos de tales leyes son: multas, suspender hasta por seis meses todas o algunas de las operaciones con divisas, oro o plata de diversos intermediarios financieros, suspender todas o algunas de las operaciones que el Instituto Central tiene con

diversos intermediarios financieros y la suspensión temporal de las operaciones de las casas de cambio.

En todo caso, las sanciones que impone el Banco de México tiene como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en tales leyes y, de esta manera, proveer a los propósitos de las mismas, como son el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público.

**NOVENA.** Las sanciones que impone el Banco de México son administrativas ya que en términos del artículo 21 Constitucional, la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Aunado a lo anterior, la naturaleza administrativa de tales sanciones devienen de la función administrativa, entendida en sentido material, que el Instituto Central realiza, toda vez que a través de su actuación busca satisfacer el interés público, es decir, interviene, dentro del ámbito de su competencia, a fin de que el sistema financiero esté en aptitud de cubrir las necesidades de la sociedad mexicana además de proteger los intereses del público.

**DÉCIMA.** Las teorías que se han desarrollaron para explicar la potestad administrativa sancionadora y, por ende, las sanciones administrativas, como lo son el *poder de policía* y el Derecho Penal Administrativo, han sido superadas por la tesis del *Poder Punitivo Único del Estado y sus dos manifestaciones*.

**DÉCIMA PRIMERA.** Conforme a la tesis del *“ius puniendi”* del Estado y sus dos manifestaciones, el poder punitivo del Estado es uno solo y se manifiesta de dos formas: a través de la potestad sancionadora penal o jurisdiccional y la potestad administrativa sancionadora.

Es así que, el Derecho Penal comprende el conjunto de normas jurídicas que regulan la potestad sancionadora penal o jurisdiccional, las conductas u omisiones que se consideran delitos y las penas que se impondrán como consecuencia de la comisión de éstos. Por su parte, el Derecho Administrativo Sancionador comprende aquellas normas jurídicas que regulan la potestad

administrativa sancionadora, el régimen de infracciones y sanciones administrativas y los principios que son aplicables a estas últimas.

Considerando que las sanciones que impone el Banco de México son administrativas, las normas jurídicas que regula la potestad sancionadora de éste se encuentran comprendidas dentro del incipiente Derecho Administrativo Sancionador.

**DÉCIMA SEGUNDA.** Las características de las normas que facultan al Banco de México para imponer sanciones son coincidentes con las que la doctrina española ha atribuido a las normas del Derecho Administrativo Sancionador.

Es así que tales normas regulan, predominantemente, las condiciones y mecanismos que puedan producir la alteración del interés general, es decir, buscan prevenir no el resultado dañino sino la utilización de medios adecuados para producir tal resultado. Por tanto dichas normas buscan, fundamentalmente, prevenir los daños mediante la eliminación, o al menos la reducción, de los riesgos a través de una regulación de las actividades de los particulares, en este caso de los intermediarios financieros, que se complementa con inspecciones permanentes y culmina con la imposición de sanciones cuando se constata la infracción de lo regulado.

Las disposiciones respecto de las cuales está facultado el Instituto Central para sancionar su incumplimiento, regulan el riesgo abstracto, es decir el riesgo potencial producido por una acción u omisión, independientemente de que se concrete o no en el momento de la comisión. Es por ello que, la infracción resulta ser la consecuencia de la mera inobservancia de un precepto.

Finalmente, las normas que nos ocupan buscan la protección del interés público y general, teniendo como límite la propia ley y el respeto a las garantías del gobernado.

Lo anterior, confirma la relación del Derecho Administrativo Sancionador con la potestad sancionadora del Banco de México.

**DÉCIMA TERCERA.** Considerando que las sanciones que impone el Banco de México son de tipo administrativo y siguiendo lo establecido por la doctrina y el Poder Judicial de la Federación, a éstas le son aplicables, en tanto no se construyan los principios propios de la potestad administrativa sancionadora, los principios desarrollados por el Derecho Penal con los matices y adecuaciones que resulten de su naturaleza.

Entre los principios que deben observar tales sanciones están: el principio de legalidad, de tipicidad, de proporcionalidad, irretroactividad, presunción de inocencia, entre otros.

**DÉCIMA CUARTA.** Las leyes que facultan al Banco Central para sancionar establecen diversos criterios a considerar para tal efecto, siendo el caso que las más recientes contiene mayores elementos para la imposición de sanciones que aquellas que fueron emitidas con anterioridad.

Tomando en cuenta lo anterior y la importancia que las sanciones del Instituto Central tienen en virtud del objetivo que persiguen de preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en las leyes que lo facultan para sancionar y, de esta manera, proveer a los propósitos de las mismas, considero que debería emitirse un ordenamiento jurídico que establezca de manera precisa los principios y criterios que deben observarse en el ejercicio de la facultad sancionadora del Banco de México.

Es por ello que, la propuesta derivada de este trabajo de investigación es la siguiente:

**PROPUESTA:**  
**LEY APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR  
DEL BANCO DE MÉXICO**

**Capítulo I**  
**Disposiciones generales**

**Artículo 1.** La facultad sancionadora del Banco de México, prevista en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regirá por las disposiciones de este ordenamiento, cuando tal facultad le haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley.

El ejercicio de dicha facultad se realizará a través de las unidades administrativas que al efecto determine el Reglamento Interior del Banco de México.

Este ordenamiento no será aplicable a las infracciones cometidas por los miembros de la Junta de Gobierno y el personal del Banco Central.

**Artículo 2.** Únicamente serán aplicables las disposiciones vigentes al momento en que se hayan actualizado los supuestos que constituyan infracciones respecto de los cuales el Instituto Central tenga atribuciones para sancionar.

Las disposiciones sancionadoras serán aplicables retroactivamente en cuanto favorezcan al presunto infractor.

**Artículo 3.** El Banco de México únicamente podrá imponer las sanciones establecidas en normas con rango de ley.

Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla contribuyan a la más



correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Queda prohibido establecer infracciones e imponer sanciones administrativas por analogía o por mayoría de razón.

**Artículo 4.** En términos de su ley y de las demás disposiciones aplicables, Banco de México podrá solicitar la información que le sea útil para proveer el adecuado cumplimiento de sus funciones, mediante oficio debidamente fundado y motivado, que contenga los elementos siguientes:

- I. Lugar y fecha de expedición;
- II. Número de oficio;
- III. Denominación social de la Entidad a quien se dirige;
- IV. Nombre y cargo del funcionario, Representante Legal o Apoderado de la Entidad a quien se dirija la solicitud de que se trate;
- V. Relación de la información y documentación que se requiera, el plazo y la forma de entrega, y
- VI. Nombre, cargo y firma del servidor público que se encuentre debidamente facultado para solicitar la información.

**Artículo 5.** En caso de que la información presentada al Banco no reúna los requisitos o características en tiempo y forma establecidos en la normatividad o señalados en el oficio correspondiente, se considerará como no cumplida la obligación de su presentación y, en consecuencia, se procederá a la imposición de las sanciones correspondientes, en términos de las disposiciones aplicables al efecto.

El supuesto previsto en el párrafo anterior procederá sin perjuicio de la facultad que tiene el Banco para solicitar nuevamente dicha información o las aclaraciones que sobre la misma considere pertinentes.

## **Capítulo II**

### **Del procedimiento administrativo sancionador**

#### **Sección I**

#### **Disposiciones generales**

**Artículo 6.** El procedimiento administrativo sancionador a que se refiere esta Ley se iniciará con independencia del procedimiento penal que, en su caso, proceda.

Asimismo, será independiente de la reparación de los daños y perjuicios que, en su caso, demanden las personas afectadas por los actos de que se trate y de los procedimientos de conciliación iniciados ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

**Artículo 7.** El plazo de prescripción de las infracciones que corresponda sancionar al Banco de México será de cinco años, contado a partir del día hábil bancario siguiente al que se realizó la conducta o se actualizó el supuesto de infracción.

El plazo antes señalado se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo sancionador correspondiente. Se entenderá que dicho procedimiento ha iniciado, cuando el Banco de México otorgue el derecho de audiencia al probable infractor, previsto en el artículo 24 de esta Ley.

El plazo de prescripción se reanudará si el procedimiento administrativo sancionador estuviese paralizado por más de 8 meses, por causa no imputable al presunto responsable, contados a partir del día hábil bancario siguiente a aquel en que se realizó la última actuación que obre en el expediente sancionador respectivo.

**Artículo 8.** Si iniciado el procedimiento administrativo sancionador se determinara, en cualquier momento, que la infracción ha prescrito, se dictará resolución concluyendo tal procedimiento y ordenando el archivo de las

actuaciones. Tal resolución deberá notificarse a la entidad a la cual se haya incoado el procedimiento.

**Artículo 9.** Las sanciones administrativas que imponga el Banco de México prescribirán en un plazo de cinco años contado a partir del día hábil bancario siguiente a aquel en que se considere firme la resolución por la que se impuso la sanción.

**Artículo 10.** El procedimiento administrativo sancionador se podrá iniciar de oficio o por denuncia.

Para efectos de este artículo se entiende por denuncia al acto por el que cualquier persona u autoridad pone en conocimiento del Banco de México la existencia de alguna probable infracción a su Ley, a las disposiciones que emanen de ésta o a las leyes que lo faculten para imponer sanciones.

La denuncia deberá especificar, en la medida de lo posible, el presunto responsable, la conducta que pudiera constituir infracción administrativa y su tipificación, la fecha o periodo de tiempo en que se produjeron; así como el envío de las constancias o documentos relacionados con la presunta infracción, que obren en su poder

En todo caso, se deberá informar al denunciante la iniciación o no del procedimiento sancionador.

Cuando se hubiere determinado que no existen elementos para iniciar el procedimiento administrativo sancionador, se deberán comunicar los motivos y fundamentos por los que no procede la incoación del procedimiento.

**Artículo 11.** Todas las actuaciones deberán practicarse en días y horas hábiles.

Serán días hábiles todos los días del año, salvo los sábados y domingos y los que determine la Comisión Nacional Bancaria y de Valores mediante las disposiciones de carácter general que señalan los días del año en que las

entidades financieras sujetas a la supervisión de la Comisión deberán suspender operaciones, publicadas en el Diario Oficial de la Federación para cada ejercicio social.

Serán horas hábiles las comprendidas entre las nueve y las dieciocho horas.

**Artículo 12.** Durante el procedimiento administrativo sancionador, el Banco de México respetará la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa.

**Artículo 13.** Con el objeto de garantizar la transparencia en el procedimiento administrativo sancionador así como la defensa del imputado, cada procedimiento sancionador que se tramite se formalizará sistemáticamente, incorporando sucesiva y ordenadamente en el expediente respectivo los documentos, actuaciones, actos administrativos, notificaciones y demás diligencias que se vayan realizando. Tal expediente quedará bajo la custodia de la unidad administrativa que el Reglamento Interior del Banco de México determine.

**Artículo 14.** Cuando, en cualquier fase del procedimiento sancionador, se considere que existe otra infracción administrativa, deberá iniciarse un nuevo procedimiento administrativo sancionador respecto a ésta, independientemente de que, por economía procesal, se realice la acumulación de expedientes al momento de emitirse la sanción correspondiente.

## **Sección II**

### **De las notificaciones**

**Artículo 15.** La notificación de los oficios mediante los cuales se requiera información, se otorgue el derecho de audiencia previsto en el artículo 25, así como de los acuerdos dictados durante el procedimiento administrativo sancionador y de las resoluciones que pongan fin al procedimiento, se podrán realizar:

- I. Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, con el representante legal de la entidad o con aquel al que se haya facultado para oír y recibir notificaciones.
- II. Por medios electrónicos, conforme a lo señalado en el artículo 20.

**Artículo 16.** Las notificaciones personales deberán practicarse en el último domicilio que se hubiere proporcionado al Banco de México.

Al efecto, se levantará un acta en la que se señalen los datos de la persona que practica la diligencia, la fecha en que ésta se efectúa, los datos del acto administrativo que se notifica, los datos del instrumento con el cual se identifica la persona con quien debe entenderse la diligencia, así como su nombre y firma. Una vez realizado lo anterior, el notificador deberá entregar el original del oficio que se notifique.

**Artículo 17.** Cuando la notificación se deba efectuar personalmente y el notificador no encuentre al representante legal o autorizado para oír y recibir notificaciones, según sea el caso, deberá elaborar, por duplicado, un citatorio dirigido a aquel con quien debe entenderse la diligencia de notificación, señalando lugar y fecha de expedición, el objeto de la diligencia, fecha y hora fija en que deberá esperar al servidor público encargado de la notificación, quien deberá asentar su nombre, cargo y firma en dicho citatorio además de recabar el nombre y firma de la persona que lo recibe.

El día y hora fijados para la práctica de la diligencia motivo del citatorio, el encargado de realizarla se apersonará en el domicilio que corresponda, y encontrando presente al citado, procederá a levantar el acta correspondiente conforme a lo establecido en el artículo 15 de esta Ley.

Si la persona a quien deba de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en su caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio.

**Artículo 18.** Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día hábil bancario siguiente a aquel en que fueron hechas.

**Artículo 19.** Las notificaciones que se efectúen por correo certificado con acuse de recibo, surtirán sus efectos el día hábil bancario siguiente a aquél que conste como fecha recepción en dicho acuse.

**Artículo 20.** Las notificaciones por medios electrónicos podrán realizarse siempre y cuando el representante legal de la entidad de que se trate o aquel al que se haya facultado para oír y recibir notificaciones así lo haya aceptado o solicitado expresamente por escrito al Banco de México. Tales notificaciones se harán a través de los sistemas automatizados y con los mecanismos de seguridad que el propio Banco determine mediante disposiciones de carácter general que al efecto expida.

Las notificaciones por medios electrónicos surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél que conste en el registro de recepción correspondiente.

**Artículo 21.** No obstante lo previsto en este Capítulo, las notificaciones que no fueren efectuadas conforme al mismo, se entenderán legalmente hechas y surtirán sus efectos, cuando el interesado se manifieste sabedor del contenido del oficio de que se trate.

**Artículo 22.** Corresponderá al personal de la Oficina de lo Contencioso del Banco de México practicar las notificaciones y efectuar el procedimiento administrativo de ejecución referidos en esta Ley. Para tal efecto, el Director Jurídico podrá habilitar a personas distintas de las que integran dicha Oficina, para que realicen las notificaciones o ejecuciones mencionadas.

Será medio de identificación de los notificadores y ejecutores citados, la credencial, que para tales efectos, expida en su favor el Banco de México, junto con el oficio firmado por el Director Jurídico que los faculte para realizar tales funciones.

**Artículo 23.** Toda notificación deberá efectuarse dentro de los diez días hábiles bancarios siguientes a aquel en que se emitió la resolución o acto a notificar.

### **Sección III**

#### **Del inicio del procedimiento**

**Artículo 24.** El Banco de México previo a la imposición de las sanciones que le corresponda conforme a las leyes aplicables, informará mediante oficio al presunto infractor:

- I. Los hechos que se le imputan, y
- II. las disposiciones que se consideran probablemente infringidas.

**Artículo 25.** En el oficio señalado en el artículo inmediato anterior, el Banco de México deberá otorgar derecho de audiencia al presunto infractor, a fin de que en un plazo de diez días hábiles bancarios, contado a partir del día hábil bancario siguiente a aquél en que surta efectos la notificación correspondiente, manifieste lo que a su interés convenga, ofrezca pruebas y formule alegatos por escrito.

Dicho oficio contendrá los requisitos siguientes:

- I. Lugar y fecha de expedición;
- II. número de oficio y expediente;
- III. denominación social de la presunta entidad infractora a quien se dirige;
- IV. nombre del representante legal o apoderado de la presunta entidad infractora, debiendo remitir copia al órgano de vigilancia o área de cumplimiento normativo;
- V. la descripción de los hechos, actos u omisiones que pudieran constituir una infracción a las leyes o disposiciones aplicables;
- VI. las disposiciones que se consideren probablemente infringidas;
- VII. los fundamentos legales de la expedición del oficio, y
- VIII. nombre, cargo y firma de los servidores públicos del Banco de México que esté facultados para emitir el oficio.

**Artículo 26.** El Banco de México, a petición de parte, podrá ampliar por una sola ocasión el plazo para formular alegatos y ofrecer pruebas, hasta por el mismo lapso, atendiendo a las circunstancias particulares del caso.

#### **Sección IV**

#### **De la instrucción del procedimiento**

**Artículo 27.** En el procedimiento administrativo sancionador se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de autoridades o de sus servidores públicos, mediante absolucón de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a autoridades, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

**Artículo 28.** El ofrecimiento, admisión, preparación, desahogo y valoración de las pruebas se hará conforme a lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sólo podrán rechazarse aquellas pruebas que no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes, innecesarias o contrarias a la moral o al derecho.

En todo caso, el Banco de México podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse, siempre que no se haya cerrado la instrucción.

**Artículo 29.** Concluido el desahogo de pruebas, se otorgará al presunto infractor un plazo de cinco días hábiles bancarios, contado a partir del día hábil bancario siguiente al de la notificación correspondiente, para que formule alegatos por escrito. Al vencer el citado plazo se tendrá por cerrada la instrucción.



## **Sección V**

### **De la resolución del procedimiento**

**Artículo 30.** La resolución que ponga fin al procedimiento deberá estar debidamente fundada y motivada y resolver todas las cuestiones planteadas durante el mismo.

En dichas resoluciones, Banco de México no podrá imponer sanciones por infracciones distintas a aquellas por las que se inició el procedimiento administrativo sancionador de que se trate.

**Artículo 31.** En la imposición de sanciones administrativas, el Banco de México deberá tomar en cuenta:

- I. El importe de las ganancias que hubiere obtenido el infractor con motivo de las infracciones cometidas
- II. Los riesgos en que se hayan incurrido por las infracciones cometidas.
- III. La capacidad económica del infractor.
- IV. La gravedad de la infracción cometida.
- V. Si la infracción es continua, entendiéndose por ésta cuando su consumación se prolonga en el tiempo
- VI. Las atenuantes o agravantes.

**Artículo 32.** Se tomará como atenuante cuando el infractor, previo al otorgamiento del derecho de audiencia a que se refiere el artículo 25 de la presente Ley, informe por escrito al Banco de México:

- I. la infracción cometida;
- II. el reconocimiento expreso de ésta;
- III. presente un programa de corrección, y
- IV. de ser el caso, corrija la omisión o contravención en que incurrió.

En este supuesto se impondrá al infractor el importe mínimo de la multa que corresponda en términos de la ley sancionadora.

**Artículo 33.** Se considerará como agravante la reincidencia. Será reincidente el que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza, dentro de los dos años inmediatos siguientes a la fecha en que haya quedado firme la resolución correspondiente.

En ese supuesto así como si se trata de una infracción continua se podrá imponer al infractor hasta el doble del importe de la multa que corresponda.

**Artículo 34.** En los casos en que la ley sancionadora establezca como base para determinar una multa, el salario mínimo general diario en el Distrito Federal y no precise sí para realizar la individualización correspondiente se tomará como base el vigente el día en que se realizó la conducta infractora o el vigente a la fecha en que se haga la determinación de la multa, se deberá estar al primer supuesto.

**Artículo 35.** No podrán sancionarse aquellas acciones u omisiones que hayan sido previamente sancionadas, cuando se observe identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Cuando por un mismo hecho u omisión se infrinjan diversas disposiciones a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuyo importe de la multa sea mayor.

**Artículo 36.** Las multas que se impongan deberán ser pagadas dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

Cuando las multas no se paguen dentro del plazo señalado, el monto de las mismas se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, en los términos que establece el Código Fiscal de la Federación para este tipo de supuestos.

**Artículo 37.** En el supuesto de que la multa de que se trate sea pagada dentro del plazo señalado en el artículo anterior, el monto de ésta se reducirá un veinte por ciento sin necesidad de que el Banco de México dicte nueva resolución. Tal

reducción únicamente será aplicable si además concurren los siguientes supuestos:

- I. No se interponga medio de defensa alguno, y
- II. No se trate de la sanción a una conducta en la que el responsable sea reincidente.

**Artículo 38.** En ejercicio de sus facultades sancionadoras, el Banco de México podrá hacer del conocimiento del público por el medio que consideren conveniente, las sanciones que impongan, una vez que dichas resoluciones hayan quedado firmes o sean cosa juzgada, señalando exclusivamente la denominación social de la entidad infractora, el precepto infringido y la sanción impuesta.

**ARTICULO 39.** Contra las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo sancionador, procederá el medio de defensa que prevea la ley cuya infracción motivo tal procedimiento.

## **Sección VI**

### **De la ejecución de las sanciones**

**ARTICULO 40.** Las resoluciones en las que el Banco de México determine la imposición de sanciones se ejecutarán:

- I. Cuando no se interponga el medio de defensa previsto en la ley respectiva.
- II. Si el afectado no acredita, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquél en que se notifique la resolución correspondiente, que ha presentado demanda de amparo contra dicha resolución;
- III. Si en el juicio de amparo se niega la suspensión del acto reclamado, o
- IV. De haberse concedido la suspensión en el juicio de amparo, hasta que se dicte sentencia firme en contra del quejoso.

**ARTICULO 41.** El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las multas que no hubieren sido cubiertas oportunamente al Banco de México, se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Banco a través de la unidad administrativa que señale su Reglamento Interior.

La unidad administrativa señalada en el párrafo anterior, aplicará las normas previstas en el Código Fiscal de la Federación para el procedimiento administrativo de ejecución. En el mencionado Reglamento Interior se indicarán las oficinas que deban conocer y resolver los recursos previstos en el citado Código, relativos a ese procedimiento.

Si el Banco Central llevare cuenta al infractor, no será necesario aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, pudiendo hacerse efectiva la multa cargando su importe a dicha cuenta.

## BIBLIOGRAFÍA

1. **ACOSTA ROMERO**, Miguel. *Derecho bancario*. 3ª ed. Edit. Porrúa. México, 1986.
2. **ACOSTA ROMERO**, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer Curso. 14ª ed. Edit. Porrúa. México, 1999.
3. **ARMIENTA HERNÁNDEZ**, Gonzalo. *Tratado práctico de los recursos administrativos*. 7ª ed. Edit. Porrúa.
4. **BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES**, *Organización, Buen Gobierno y actividades*. 77º Informe Anual del Banco de Pagos Internacionales.
5. **BEJAR RIVERA**, *Curso de Derecho Administrativo*. Edit. Oxford University Press. México, 2007.
6. **BELING**, Ernst Von. *Esquema de Derecho Penal, La doctrina del delito-tipo*. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1944.
7. **BIELSA**, Rafael. *Derecho Administrativo*. Tomo IV. 5ª ed. Edit. Depalma. Buenos Aires, 1956.
8. **BORJA MARTÍNEZ**, Francisco. *El Banco de México*. Edit. Fondo de Cultura Económica. Nacional Financiera. México, 1996.
9. **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. *Las garantías individuales*. 38ª ed. Edit. Porrúa. México, 2005.
10. **BUSTOS RAMÍREZ**, Juan, y Hernán Hormazábal Malareé, *Lecciones de Derecho Penal. Parte General*. Edit. Trotta, Madrid, 2006.
11. **CABANELLAS**, Guillermo. *Repertorio jurídico de principios generales del derecho, locuciones, máximas y aforismos latinos y castellanos*. 4ª ed. Edit. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1992.
12. **CISNEROS FARÍAS**, Germán. *Diccionario de frases y aforismos latinos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003.
13. **CÓMITE DE SISTEMAS DE PAGO Y LIQUIDACIÓN**. *Principios Básicos para los sistemas de pago de importancia sistémica*. Banco de Pagos Internacionales. Enero, 2001.
14. **DE FUENTES BARDAJÍ**, Joaquín. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Edit. Thomson Aranzadi. España, 2005.

15. **DE KOCK**, M.H. *Banca Central*. 4ª ed. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.
16. **DE LA FUENTE RODRÍGUEZ**, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tomos I y II. 5ª ed. Edit. Porrúa. México, 2007.
17. **DEL CASTILLO DEL VALLE**, Alberto. *Garantías del gobernado*. Edit. Herder. México, 2003. Pág. 338.
18. **DÍEZ**, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo I. 2ª ed. Edit. Plus Ultra.
19. **DROMI**, José Roberto. *Derecho Administrativo Económico*. Tomo 2. Edit. Astrea. Buenos Aires, 1985.
20. **FERNÁNDEZ VÁZQUEZ**, Emilio. *Diccionario de derecho público*. Edit. Astrea. Buenos Aires, 1982.
21. **FIX-ZAMUDIO**, Héctor. “*Debido Proceso Legal*” en Enciclopedia Jurídica Mexicana. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo III, México, 2002.
22. **FLORIAN**, Eugenio. *Parte General del Derecho Penal*. Tomo I. Edit. La Propagandista. Habana, 1929.
23. **FRAGA**, Gabino. *Derecho Administrativo*. 43ª ed. Edit. Porrúa. México, 2003.
24. **GARCÍA CALVENTE**, Yolanda en la ponencia *El principio de proporcionalidad en el Derecho Tributario Sancionador: justificación constitucional*, compilada en Principios del ordenamiento sancionador en la Unión Europea: principios, derechos y garantías constitucionales del régimen sancionador tributario. Ponencias de la Segunda Jornada sobre Derecho Constitucional Tributario.
25. **GARCÍA GOMEZ DE MERCADO**, Francisco. Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable. 2ª ed. Edit. Comares, S.L. Granada, 2004.
26. **GARCÍA OVIEDO**, Carlos. *Derecho Administrativo*. Tomo II. 6ª ed. Edit. Eisa. Madrid, 1957.
27. **GARRIDO FALLA**, Fernando. *Las transformaciones del régimen administrativo*. Edit. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954.
28. **GONZÁLEZ URIBE**, Héctor. *Teoría Política*. 8ª ed. Edit. Porrúa. México, 1992.

29. **GORDILLO SANTANA**, Luis. *Los principios constitucionales y las garantías penales en el marco del proceso de mediación pena*. Revista Redur. No. 4. Diciembre 2006 Edit. Universidad de La Rioja, Departamento de Derecho. España.
30. **GORDILLO**, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. 9ª ed. Edit. Porrúa, S.A. México, 2004.
31. **GÜITRON FUENTEVILLA**, Julián. *El orden público en el Derecho Familiar Mexicano*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho de Familia celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México del 22 al 24 de noviembre de 2005.
32. **GÚZMAN HOLGUÍN**, Rogelio. *Derecho bancario y operaciones de crédito*. 2ª ed. Edit. Porrúa. México, 2004.
33. **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo III. 9ª ed. Edit. Porrúa-UNAM. México, 1995.
34. **LIZARAZO RODRÍGUEZ**, Liliana y Marcela Anzola Gil. *La regulación económica. Tendencias y desafíos*. Edit. Consejo Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, 2004.
35. **MANERO**, Antonio. *El Banco de México: sus orígenes y fundación*. Edit. Banco de México. México, 1992.
36. **MANZINI**, Vincenzo. *Tratado de Derecho Penal*. Tomo I. Edit. Ediar. Buenos Aires, 1948.
37. **MARTÍNEZ MORALES**, Rafael Ignacio. *Derecho Administrativo. Diccionarios jurídicos temáticos*. Volumen 3. 2ª ed. Edit. Oxford University Press. México, 2000.
38. **MENDOZA MARTELL**, Pablo E. y Eduardo Preciado Briseño. *Lecciones de derecho bancario*. 2ª ed. Edit. Porrúa. México, 2003.
39. **MORENO RAMÍREZ**, Ileana. *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. Edit. Porrúa.
40. **MORENO Y GUTIERREZ**, Francisco. *Sistema de Pagos en México*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Mercantil celebrado en la Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México del 8 al 10 de Marzo de 2006.
41. **NIETO GARCÍA**, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4ª ed. Edit. Tecnos. España, 2005.

42. **OSSA ARBELÁEZ**, Jaime. *Derecho Administrativo Sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*. Editorial Legis, Colombia, 2000.
43. **OTEIZA**, Eduardo. "El debido proceso. Evolución de la garantía y autismo procesal" en el libro *Debido Proceso*. Edit. Rubinzal-Culzoni Editores. Buenos Aires, 2003.
44. **PALOMAR DE MIGUEL**, Juan. *Diccionario para juristas*. Tomo II. J-Z. Edit. Porrúa. México, 2000.
45. **PÉREZ ROYO**, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. 9ª edición. Editorial Marcial Pons. Madrid, 2003.
46. **RAMÍREZ GÓMEZ**, Salvador. *El principio ne bis in ídem en ámbito tributario (aspectos sustantivos y procedimentales)*. Edit. Marcial Pons. Madrid, 2000.
47. **REBOLLO PUIG**, Manuel, et. al. "Panorama del Derecho Administrativo Sancionador en España" en la revistas Estudios Socio-Jurídicos. Enero-Junio. Año 2005. Vol. 7. Numero 1. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.
48. **RODRÍGUEZ CASTAÑEDA**, Juan. *Orígenes y política crediticia del Banco de México: un análisis histórico*. ITAM. México, 1992.
49. **RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, Joaquín. *Derecho Bancario*. 6ª ed. Edit. Porrúa, México, 1980.
50. **RUIZ TORRES**, Humberto. *Derecho bancario*. Edit. Oxford University Press. México, 2003.
51. **SANTOFIMIO G.**, Jaime Orlando. *Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez*. 2ª ed. Edit. Universidad Externado de Colombia. Colombia, 1994.
52. **SERRA ROJAS**, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo II. 15ª ed. Edit. Porrúa. México, 1992.
53. **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, *Introducción a la Retórica y la Argumentación*. 4ª edición. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2007.
54. **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**. *Las garantías individuales*. Colección Garantías Individuales. México, 2005.
55. **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**. *La garantía de seguridad jurídica*. Colección Garantías Individuales, numero 2, México, 2005.



56. **TURRENT DÍAZ**, Eduardo. *Historia del Banco de México*. Edit. Banco de México. México, 1982.
57. **VILLAR EZCURRA**, José Luis. *Derecho Administrativo Especial. Administración Pública y actividad de los particulares*. Edit. Civitas. Madrid, 1999.
58. **VILLEGAS**, Carlos Gilberto. *Compendio Jurídico, Técnico y Práctico de la Actividad Bancaria*. Tomo I. Edit. Depalma. Buenos Aires, 1989.
59. **YANES**, Juan Andrés y Jesús M. Tarriba Unger. *De la función de riesgos: una aproximación a los riesgos del balance*.

## **LEGISLACIÓN**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley que crea el Banco de México
3. Ley que reforma la constitutiva del Banco de México (1928)
4. Ley que reforma la constitutiva del Banco de México (1932)
5. Ley Orgánica del Banco de México (1936)
6. Ley Orgánica del Banco de México (1941)
7. Ley Orgánica del Banco de México (1985)
8. Ley del Banco de México (1993)
9. Ley de Instituciones de Crédito
10. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
11. Ley de Sistemas de Pagos
12. Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia
13. Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros
14. Circular 2019/95
15. Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito; casas de bolsa; instituciones de seguros; instituciones de fianzas, sociedades financieras de objeto limitado y la financiera rural, en las operaciones de fideicomiso
16. Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito; casas de bolsa; sociedades de inversión; sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y la financiera rural, en sus operaciones de préstamo de valores.

17. Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito; casas de bolsa; sociedades de inversión, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y la financiera rural en sus operaciones de reporte.
18. Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de banca múltiple, las casas de bolsa, las sociedades de inversión y las sociedades financieras de objeto limitado, en la realización de operaciones derivadas (Circular 4/2006)
19. Circular 1/2006 relativa a las operaciones activas, pasivas y de servicios de la banca de desarrollo
20. Circular 115/2002
21. Reglas a las que deberán sujetarse las casas de cambio en sus operaciones

## **PÁGINAS ELECTRÓNICAS**

<http://www.banxico.org.mx/>

<http://www.abm.org.mx/>

<http://www.bis.org/>

<http://www.indeval.com.mx/>

<http://www.juridicas.unam.mx/>

<http://www.mexder.com.mx/>

<http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/>

<http://es.wikipedia.org/>

<http://www.rae.es/>