



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO**

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS  
CIRCULARES EMITIDAS POR EL BANCO DE MÉXICO.

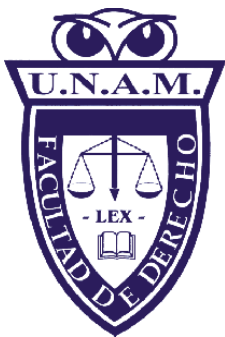
**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**JOVANNY DANIEL FLORES MARTÍNEZ**



**ASESOR DR. IGNACIO PÉREZ COLÍN**

**MÉXICO, DF. 2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

# **AGRADECIMIENTOS.**

**A DIOS.**

**A MIS PADRES.**

**A MIS ABUELOS.**

**A MIS HERMANOS**

**Y CON ESPECIAL DEDICACIÓN A JESSY Y A MI HIJO EMIR ANDRÈ.**

**A MI ALMA MATER LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÒNOMA DE  
MÈXICO.**

**A MI ASESOR EL DR. IGANCIO PÈREZ COLIN.**

**ASI COMO A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE AUN SIN  
MENCIONARLAS SABEN QUE CON SU APOYO HE PODIDO LOGRAR  
ESTA META.**

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I: CONCEPTOS PRELIMINARES. ....</b>	<b>3</b>
1. EL ESTADO Y SUS FUNCIONES .....	3
1.1. La Actividad Financiera del Estado .....	6
1.2. El Sistema Financiero del Estado .....	7
1.3. Integración del Sistema Financiero del Estado .....	8
2. LA CONSTITUCIÓN .....	10
2.1. Concepto de Constitución .....	11
2.2. Poder Constituyente .....	13
2.3. La Supremacía y Fundamentalidad de la Constitución .....	15
2.4. Inconstitucionalidad y Anticonstitucionalidad .....	17
3. EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO .....	20
3.1. Antecedentes .....	22
3.2. Integración del Sistema Bancario Mexicano .....	25
3.3. La Concesión de la Banca en México .....	29
3.4. La Banca de Desarrollo .....	32
3.5. La Banca Múltiple .....	36
4. LAS AUTORIDADES FINANCIERAS .....	39
4.1. Secretaria de Hacienda y Crédito Público .....	39
4.2. El Banco de México .....	43
4.3. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores .....	46
4.4. La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas .....	50
4.5. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro .....	58
4.6. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios Financieros .....	64
4.7. El Instituto para la Protección del Ahorro Bancarios .....	66
<b>CAPITULO II: FUENTES DEL DERECHO BANCARIO .....</b>	<b>73</b>
1. LA LEY .....	73
1.1. Procedimiento de Creación de la Ley .....	75
1.2. Ley del Banco de México .....	79
1.2.1. Antecedentes .....	81
1.2.2. Fundamento Constitucional .....	82
1.2.3. Finalidad .....	84
1.2.4. Facultades que concede al Banco de México .....	85
2. NATURALEZA JURIDICA DE LAS CIRCULARES EMITIDAS POR EL BANCO DE MÉXICO .....	94
2.1. Las Circulares emitidas por el Banco de México .....	98
2.2. Su Función .....	100
2.3. Su Objetivo .....	101
3. LA COSTUMBRE .....	102

4. LOS USOS Y PRACTICAS BANCARIAS .....	104
5. LA JURISPRUDENCIA .....	106

**CAPITULO III: ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD BANCARIA EN MÉXICO .....** 109

1. ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO .....	109
1.1. El Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ...	110
1.2. El Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ...	114
1.3. El Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ...	121
2. LAS CIRCULARES EMITIDAS POR EL BANCO DE MÉXICO A LAS INSTITUCIONES BANCARIAS AUTORIZADAS, COMO UNA INVASIÓN A LAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN .....	124
2.1. El Estudio Jurídico al Artículo 24 de la Ley del Banco de México .....	124
2.2. Sujeción obligatoria de las Circulares emitidas por el Banco de México .....	127
2.3. La Inconstitucionalidad de la Facultad reglamentaria del Banco de México...	132

**CAPITULO IV: PROPUESTA DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN Y LA LEGISLACIÓN DE LA MATERIA .....** 135

1. PUBLICACIÓN OBLIGATORIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE LAS CIRCULARES .....	135
2. LA NECESIDAD DE UNA REGLEMENTACIÓN DE ASPECTOS NO REGULADOS DE USOS Y PRÁCTICAS BANCARIAS .....	137

**CONCLUSIONES .....** 140

**BIBLIOGRAFÍA .....** 144

**LEGISLACIÓN .....** 147

**PÁGINAS DE INTERNET .....** 148

## INTRODUCCIÓN

Desde que se doto de autonomía al Banco de México, este ha venido desarrollando una serie de actos tendientes a cumplir con sus principales objetivos como Banca Central, por lo que a través de diversas Leyes se ha otorgado a este organismo una serie de facultades para un mejor desarrollo de estas funciones, que como es conocido entre otras esta la de acuñar la moneda, actividad que data desde su creación en el siglo XIX, y demás funciones que ha ido adquiriendo con el tiempo y atendiendo a la modernidad y vanguardia que van tomando las bancas centrales en todo el mundo.

Sin embargo, una de estas funciones y que es materia del presente trabajo, es la facultad reglamentaria que ejerce el Banco Central, la cual se encuentra estipulada en el Capítulo V de la Ley del Banco de México, y especialmente en el artículo 24 de la citada ley.

Dicha facultad reglamentaria tiene como objeto establecer las reglas de la actividad monetaria o cambiaria, el sistema de pagos o la protección de los mismos usuarios de los servicios financieros, tal y como lo ha establecido la ley, entre otras, así como la de establecer sanciones a los intermediarios financieros en los términos de la ley, cuestión esta última que no hemos de abordar en el presente estudio.

Pero continuando con la facultad reglamentaria del Banco de México y que es la espina dorsal de esta tesis, se ha tornado en la actualidad en una actividad recurrente y que en muchas ocasiones se hace efectiva por medio de circulares que conforme se vaya desarrollando este trabajo, iremos desmenuzando el porque consideramos que son inconstitucionales las circulares que emite el Banco de México a las diversas instituciones o intermediarios financieros.

Hemos decidido comenzar con una introducción muy importante con respecto a las funciones del Estado, y una de estas y muy importante es la de la actividad financiera que ejerce el Estado, inmediatamente después establecemos el concepto de la Constitución, para después entender que se entiende por inconstitucionalidad, elemento este ultimo trascendente en el presente trabajo. Continuaremos con un estudio breve del panorama y facultades de las Autoridades Financieras.

Posteriormente entraremos a un estudio de las principales fuentes del Derecho Bancario, y un estudio importante de la naturaleza de las circulares que emite el Banco de México.

Ya en la parte toral de este estudio, abordamos las principales normas Constitucionales en las que se fundamenta nuestra opinión del porque se tilda de inconstitucional la facultad reglamentaria del Banco de México, y los alcances supraconstitucionales que se develan como una invasión a las facultades del Congreso de la Unión y el defecto que existe en la propia legislación. Así como la poca atención que existe por parte de las autoridades en el presente tema.

Para finalmente proponer dos posibles soluciones que le damos a esta controversia, que como se ha mencionado, ha sido ignorada y que tiene como consecuencia dejar en estado de indefensión al gobernado, al desconocer en gran parte el contenido de las nuevas reglas que han de regir en el sistema financiero nacional, y que por el solo hecho de no definir su naturaleza jurídica, y no respetar cabalmente la propia legislación, nos encontramos en un estado constante de inconstitucionalidad.

# CAPITULO I

## CONCEPTOS PRELIMINARES

### 1) EL ESTADO Y SUS FUNCIONES

El Estado, cuya palabra deriva de *stato, stare, status*, que quiere decir situación de permanencia, orden permanente o que no cambia. Es en nuestros días, y así ha sido por muchos siglos a través de la historia de la sociedad humana como tal, una realidad jurídica y social. Ahora bien, de igual manera diferentes autores a través de los años han dado distintos conceptos a la palabra Estado, así como al sentido que esta pueda contener, ya sea por motivos de índole personal, filosófico, político o simplemente por tratar de inventar un nuevo concepto, pero atendiendo siempre a los elementos con los que debe de contar todo Estado para que este pueda existir como tal en cualquier parte del planeta; elementos que a continuación se señalan:

- a) una agrupación social humana;
- b) un territorio en común;
- c) un orden jurídico (cualquier nivel que este tenga);
- d) soberanía, autodeterminación; y
- e) un gobierno.

Basado en los anteriores argumentos podemos decir que el Estado es la agrupación humana que se encuentra en un territorio determinado y delimitado con un cierto orden jurídico que cuenta con autodeterminación y soberanía basada en su propio gobierno como ente rector. Para reforzar esta concepción de Estado me permito citar al maestro Acosta Romero, quien al respecto opina: *“El Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y*



*autodeterminación con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas”.*<sup>1</sup>

Para reforzar lo anterior me permito mencionar otros conceptos de distintos autores, por ejemplo, *GEORGE JELLINEK*, dice: *“El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio. Así también para ADOLFO POSADA, da una serie de elementos que hay que tomar en cuenta para definir al Estado, 1) agrupación de seres racionales, 2) un territorio determinado, variable o fijo, dentro del cual la agrupación se contiene, 3) cooperación universal en cuanto a los fines que motiva la reunión de las personas en el territorio, 4) independencia de la agrupación frente a entes o frente a la naturaleza misma, 5) organización adecuada a la agrupación y a sus circunstancias, y 6) autonomía para dirigir su vida interior y exterior.”*<sup>2</sup>

Con lo anterior nos podemos dar una idea generalizada de las distintas concepciones que tiene la palabra Estado en la actualidad, pero que los mismos autores no han dejado escapar los elementos más esenciales en las mismas, y que finalmente todas estas ideas convergen en que el Estado es una agrupación social-humana con cierta independencia y soberanía en su gobierno y territorio, que está debidamente delimitado, y que tiene determinadas actividades y fines.

A lo que se refiere a los fines del Estado, podemos decir que de forma muy amplia tiene como fines u objetivos los de preservar la soberanía ya sea en lo territorial, cultural, económica, política o cualesquiera que sea una manifestación del Estado mismo. También tiene como fin el de organizar todos los órganos y estructuras que permiten su funcionamiento, así mismo el establecimiento de un ordenamiento jurídico, establecer sistemas de relaciones con otros Estados (relaciones internacionales), así como el de establecer sistemas de desarrollo político, social y económico, y dentro de este ámbito se encuentra de manera un

---

<sup>1</sup> Acosta Romero Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Décimo Segunda Edición, México, Edit. Porrúa, 1999, Pág.102.

<sup>2</sup> Posada, Adolfo, Tratado del Estado de Derecho Político, Madrid, España, Edit. Librería de Victoriano Suárez, 1983, tomo I, Pág. 89

poco más concreta el de establecer sistemas de recaudación tributaria, de política monetaria, es decir sistemas de carácter Financiero.

Si bien en el párrafo anterior mencione sólo algunas de las funciones que tiene por objeto el Estado es a razón de lo siguiente:

1.- Si bien la doctrina, y sobre todo me refiero a los distintos catedráticos de nuestra *alma mater*, tienen como método científico el de comenzar a hablar de las funciones del Estado partiendo de lo más general a lo más específico, nosotros, nos permitimos hacerlo de manera inversa, es decir mencionar cuestiones muy específicas. Sin embargo es aquí donde quiero mencionar que el Estado moderno, muy en particular el Estado Mexicano moderno, que es el que nos atañe, tiene como fundamento para determinar sus funciones la División de Poderes, es decir Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. y dado que una de las ideas centrales y de fondo que se pretende con la presente tesis es la de tildar de inconstitucional la violación de este principio que es de vital importancia para la existencia y funcionamiento del Estado Mexicano.

2.- Por otro lado, y antes de pasar al siguiente tema, dentro de las funciones de Estado de manera un poco más específica, dentro de *la función fundamental del Poder Legislativo será la creación de normas jurídicas concretas*,<sup>3</sup> y de aplicación general para todos los gobernados, y para abundar en lo dicho el artículo 73 fracción X de la Carta Magna dice: “ *Artículo 73.- el Congreso tiene facultad para: I.- ... a la IX.- ..., X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, **intermediación y servicios financieros**, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;*” . Sin la intención de verter todas las ideas generales de la presente consideración, a manera de síntesis temática, quiero hacer ver al lector que muchos o casi todos los actos del Estado llegan a ser complejos, es decir, contienen tanto actos de carácter judicial, legislativo y ejecutivo (división de poderes), y que esto no

---

<sup>3</sup> Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado (Teoría Política), Trigésima Primera Edición, México, Edit. Porrúa, 1999, Pág. 397.

significa que cada uno de los órganos del Estado que tiene por finalidad inmediata cumplir con las funciones del Estado, podrá invadir y exceder a través de los actos que emita, funciones o competencias que pertenezcan a otro órgano previa y legalmente facultado por la ley suprema y que en capítulos posteriores abordaremos con mayor detalle.

## 1.1 LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

Si bien *la actividad fundamental del Ejecutivo será la realización de actos administrativos*,<sup>4</sup> la conducción de la política financiera nacional, es decir la actividad financiera propiamente dicho, que el Estado desempeña, será a través del poder Ejecutivo por medio de la banca central es decir el Banco de México, como bien lo dicta el Artículo 25 Constitucional en relación con el 28 (que más adelante abordaremos con mayor amplitud), esto quiere decir que es cierto que la actividad financiera del Estado corresponde única y exclusivamente al Poder Ejecutivo en *stricto sensu*.

*La actividad financiera es conjunto de los medios preordenados por el Estado para la obtención de los recursos necesarios para los gastos públicos y la consecución de los fines del Estado.*<sup>5</sup>

Es muy claro que los conceptos de la actividad financiera del Estado son de esencia de carácter fiscal, es decir todo lo que se refiere a la actividad del Estado para allegarse de recursos para la realización de los servicios públicos y a través de los medios con los que cuenta; y que tales definiciones no incluyen ni mencionan la actividad bancaria, ni al órgano estatal bancario, pues se ha denominado esta actividad de carácter preponderadamente privado. Sin embargo económicamente es parte del sistema para la captación de dinero del Estado y su continua circulación, como más adelante ejemplificaremos.

---

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Económico, Quinta Edición, México, Edit. Porrúa, 1999, Pág. 338.

Con los anteriores ideas y conceptos pretendemos desprender del lector una imagen sintetizada de lo que es la actividad financiera del Estado, claro sin que esto signifique todo lo que se pueda decir de tan holgado concepto, pues si bien es cierto que del derecho financiero se desprenden las finanzas públicas y a su vez el Presupuesto, Gasto Público, así como los instrumentos Fiscales y todo lo que la rama del derecho fiscal contiene; también es cierto que no es propiamente el objeto de desarrollo de esta Tesis. Pero de lo que si es objeto y origen de la presente proposición, es la rama de esta ciencia jurídica perteneciente a la rectoría del Estado en Banca, como parte de la actividad financiera del Estado, que me permito decir es la otra parte de tan comentada actividad estatal.

## 1.2 EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

Retomando el concepto que maneja el maestro Miguel Acosta Romero, de la exposición de motivos de La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, y que hoy ya es letra muerta, pero que el valor conceptual y didáctico puede servirnos para el caso, y que a la letra dice: “ En la actualidad el sistema financiero se encuentra integrado básicamente por las instituciones de crédito y los intermediarios financieros no bancarios, que comprenden a las compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsa y sociedades de inversión, así como las organizaciones auxiliares de crédito.”<sup>6</sup> Así mismo el artículo 3º fracción IV de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, describe un esquema de lo que se puede considerar el Sistema Financiero Mexicano, con respecto a su Integración. El cual a la letra dice: “*IV.- Entidades del sector financiero o entidades financieras, a las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo,*

---

<sup>6</sup> Acosta Romero, Miguel, “Derecho Bancario”, Cuarta edición, México, Edit. Porrúa, 1991, Pág. 176

*casas de cambio, sociedades financieras de objeto limitado, instituciones para el depósito de valores, contrapartes centrales, instituciones calificadoras de valores, sociedades de información crediticia, personas que operen con el carácter de entidad de ahorro y crédito popular, así como otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión.”*

Entonces el sistema financiero mexicano, comprende todas aquellas instituciones y organismos que proveen en la nación y participan activamente en el crédito, ya sean estas instituciones y organismos privados o públicos. Y no hay que olvidar que el estudio del sistema financiero mexicano puede llegar a confundirse con el estudio del derecho financiero, que realmente si logran a ser diferentes pues éste, comprende lo relacionado a las finanzas nacionales y su normatividad. Comprendido básicamente por conceptos tan relevantes como el Presupuesto, La deuda Pública, o las Leyes de egresos e ingresos de la nación, que si bien son parte estudio del derecho económico, no forman parte de la materia de estudio de la presente tesis.

### **1.3 INTEGRACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.**

El sistema Financiero Mexicano está integrado tanto por las distintas autoridades Financieras, que originalmente y siguiendo la doctrina esta contemplada por las distintas autoridades que tienen por objeto la recaudación y distribución de los recursos del Estado, y que son propias del estudio del derecho Fiscal. Pero siguiendo las directrices del presente estudio, el concepto Financiero lo estamos atribuyendo a las actividades y autoridades financieras pero desde el punto de vista crediticio, es decir a todas aquellas que se refieren al *crédito*.

Por lo que a continuación mencionamos a estas autoridades y entes que llevan acabo dichas funciones financieras.

Como autoridades financieras encontramos en primer término a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoridad que se encarga de la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país. En seguida podemos encontrar tanto a la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores, la cual mantiene y fomenta el desarrollo del sistema financiero en atención a los intereses de los usuarios de los servicios financieros. De igual forma tenemos al Banco de México la cual cuenta con sus cuatro facultades institucionales, las cuales son: a).- Facultades de institución central, b).- Facultades crediticias y cambiarias, c).- Facultades de tesorero de la Federación, y d).- Facultades de regulación del crédito.

Así mismo podemos encontrar diversas autoridades que se encargan de regular y observar las diversas actividades financieras, pero para sintetizar solo hemos mencionado a las principales rectoras de las actividades financieras en México.

Dentro del sistema financiero mexicano podemos encontrar que se halla dividido tanto para su estudio práctico, así como por la misma legislación en cinco grandes sectores que son los siguientes:

1.- El sector Bancario, el cual contempla la banca de desarrollo, la banca múltiple, las filiales de instituciones Financieras del exterior y las sociedades financieras de objeto limitado.

2.- El sector de Intermediarios Financieros no Bancarios en el que prácticamente entran aquellas organizaciones financieras contempladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

3.- El sector de Intermediarios Bursátiles, el cual se integró principalmente por Bolsa de Valores, Casas de Bolsa, Instituciones de Depósito de Valores, Sociedades Calificadoras de Valores, y otras más.

4.- El sector de las instituciones pertenecientes al Sistema de Ahorro para el Retiro, en el que se encuentran todas las instituciones que administran los fondos para el retiro o bien sus funciones están dirigidas a dar este tipo de servicio.

5.-Y finalmente el sector donde se encuentran las Instituciones que dan servicios o auxilian a las instituciones que se encuentran ubicadas en los otros sectores del sistema financiero. Por ejemplo las Cámaras de Compensación, Las empresas que se dedican a transportar los valores, o bien las inmobiliarias bancarias, entre muchas otras más.

Para cerrar este tema podemos decir que el sistema financiero mexicano esta integrado por todas y cada una de las autoridades e instituciones financieras y de crédito así como las diversas organizaciones que auxilian a esta importante actividad y las diversas actividades que se encuentran en las distintas legislaciones y otras más que no se encuentran definidas como tales pero si están previstas por la ley.

## **2) LA CONSTITUCIÓN.**

Antes de dar un concepto de lo que es una constitución, hay que avocarnos de manera breve, a las principales ideas que dieron origen a las constituciones en todo el mundo.

En primer lugar hay dos conceptos básicos en que se cimienta la idea de origen de la constitución. Y estos son la Soberanía y el Estado, concepto éste que ya hemos abordado. Sin embargo la soberanía, como otros de los conceptos que hemos visto en este capítulo preliminar, contiene diversas definiciones, y que aquí, nos esforzamos por dar la propia; la cual definimos de la siguiente forma: El debido entendimiento de la titularidad que tiene todo Estado para su existencia, y que la ejerce como mejor le es debido a través de los organismos que él mismo crea dentro del territorio o nación que lo delimita de otros Estados, el cual, reside

en el pueblo mismo es decir, en los gobernados. Esto sin abundar en conceptos tanto de tratadistas y doctrinarios de vital importancia.

Por otro lado y sin perder el hilo conductor de lo anterior. Si bien la soberanía significa lo superior, lo supremo, y es la constitución la Ley suprema, no es de forma espontánea esta característica superlativa. Pues también hay que comentar que como tal, debe su supremacía a la potestad que tiene el estado de converger sus principios más esenciales que le dieron génesis y en los cuales ha de basar su integridad como tal. Empero, estos arquetipos de principios se deben a una serie de influencias que ejercen los *factores reales de poder*<sup>7</sup>, que tienden a ser en diferentes épocas de la humanidad y la sociedad de distintos nombres y representaciones, pero que en esencia histórica, suelen ser semejantes.

Para ejemplificar lo anterior, podemos mencionar los siguientes factores de poder: a) El gobierno, b) la burguesía o mejor dicho el capital acumulado, c) los medios de comunicación, d) las fuerzas armadas, e) la opinión pública, f) la clase media y la clase obrera, y g) los bancos. Solo por dar unos ejemplos de los factores reales de poder que Ferdinand Lassalle, tuvo a bien mencionar y relacionar con hechos de su época, y que en la actualidad no han cambiado en su esencia.

## 2.1 CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN

Para tratar de definir la palabra Constitución, nos podemos remitir a diferentes acepciones, pero principalmente se puede decir que una constitución es fundamental, es decir que es la base de algo, el cimiento, y en este caso la suprema ley de todas las leyes de un Estado, pues la Constitución es la ley fundamental; también debe de constituir es decir que constituya, debe de contener la verdadera fundamentación de las leyes y ordenamientos que existen en el Estado, y; que precisamente, esta ley fundamental que contiene en ella misma el

---

<sup>7</sup> Lassalle, Ferdinand, ¿Qué es una constitución?, Duodécima edición, Edit. Colofón S.A., México, 2001, Pág. 11



origen y supremacía de todas las leyes, un fin y origen que atiende a las necesidades del Estado.

Entonces, ¿Qué es una constitución?, no es tan fácil definir dicho concepto, sin embargo por dar una referencia doctrinal, según *Mario de la Cueva*: “ *La constitución vivida o creada es la fuente formal del derecho, y en verdad la única que posee el carácter de fuente primaria colocada por encima del Estado, porque contiene la esencia del orden político y jurídico, por lo tanto, la fuente de la que van a manar todas las normas de la conducta de los hombres y las que determinan la estructura y actividad del Estado*”.<sup>8</sup> Es verdad que no es el único concepto, pero el que consideramos, el que más tradicionalmente y didáctico ha servido para la comprensión de lo que puede definirse como una Constitución.

También es cierto que diversos tratadistas hacen una serie de géneros de constituciones, como el maestro *Jorge Carpizo* quien dice que “*existen: a) constituciones democráticas; b) cuasi-democráticas; c) de democracia popular y d) no democrática*”<sup>9</sup>, sobre este tipo de divisiones que se le dan a las constituciones para su estudio, hay un número importante, sin embargo en el presente análisis no pretendemos profundizar demasiado. Pero si nos gustaría hacer una reflexión acerca de una diferencia que hace el maestro *Ignacio Burgoa* acerca de las constituciones de carácter escrito como el caso que se da en México, y las *constituciones de tipo consuetudinario*, que bien podría ser el caso de nuestro vecino del norte los Estados Unidos de América o Inglaterra; que dice: “*En nuestra opinión, son patentes las ventajas que presenta la constitución escrita sobre la del tipo consuetudinario, principalmente por lo que se refiere a la violabilidad de sus normas o disposiciones. En efecto, a diferencia de las constituciones escritas, en las consuetudinarias es más difícil establecer la competencia de los órganos del Estado y saber con certeza cuando surge una contravención al régimen constitucional,...*”<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Cueva de la, Mario, Teoría de la Constitución; Decima Edición 1982, México, Edit. Porrúa, Pág. 58

<sup>9</sup> Carpizo Jorge, Estudios Constitucionales, Edición Octava, Edit. Porrúa, México 2005, Pág. 430 y 431.

<sup>10</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano, Décimo Séptima Edición actualizada, Edit. Porrúa, México, 2005, Pág. 325.

Si bien es cierto que las constituciones escritas son de mayor certeza, y que tal vez el significado más exacto lógico-jurídico, que quiso darle el inigualable maestro Burgoa, fue el de mayor seguridad jurídica, también hay que decir que la intención teleológica de la creación de una constitución escrita, es este fin de seguridad jurídica que intrínsecamente va de la mano al ser así. También es cierto que en la actualidad el sistema jurídico, que ha dejado en México respecto a la competencia de los órganos del estado en relación, a sus funciones ha dejado mucho que desear en comparación con los sistemas de constituciones de tipo consuetudinario. Pero que finalmente no es culpa de la estructura del mismo sistema o de sus lagunas normativas, por así decirlo, sino más bien de la inobservancia del espíritu de la propia ley fundamental.

## 2.2 EL PODER CONSTITUYENTE

Muchos autores doctrinales coinciden que tanto el concepto de soberanía y el de poder constituyente van de la mano, es decir son en esencia lo mismo. Pues si bien la soberanía es la potestad del Estado para erigirse como tal de forma independiente y con identidad propia, el cual reside en el propio pueblo. Así pues el poder constituyente es el medio para constituir la organización del Estado por medio de la Constitución, es decir el fin mismo de la soberanía, la esencia teleológica de esta potestad de todo Estado libre y autónomo. O bien para reforzar los anteriores argumentos el maestro Ignacio Burgoa nos dice: *“el poder constituyente es la soberanía misma en cuanto a que tiende a estructurar primaria y fundamentalmente al pueblo mediante la creación de una Constitución en su sentido jurídico-positivo”*.<sup>11</sup>

Por otro lado es importante mencionar que como bien se ha dicho la soberanía y el poder constituyente son conceptos muy cercanos, así mismo el pueblo o nación es el que ejerce esta potestad, no puede ejercer por el mismo de manera física, por así decirlo, la facultad del poder constituyente, por lo que el

---

<sup>11</sup> *Ibidem.*

mismo grupo humano ha tenido que crear los organismos de representación popular conocidos como Congresos o congresos constituyentes. A través de estos organismos ejerce y practica de manera física posible, la finalidad de la misma soberanía del poder constituyente.

Ahora bien por lo que respecta a las modificaciones o adiciones que en determinado momento puede sufrir toda constitución, ya sea por situaciones de extrema circunstancia o bien por demandas sociales, políticas o económicas bien definidas y legalmente establecidas; se han vertido dos distintos conceptos de poder constituyente. Por un lado hay autores que manifiestan que como es el mismo pueblo en quien reside la soberanía, es este el único que puede modificarla, cualesquiera que sea esta modificación, y por ende ha de tener que dar un nuevo poder constituyente, y no delegar esta facultad a ninguna otra entidad de diversa índole que no sea el pueblo mismo u organismo alguno, lo que es conocido como el *poder constituyente originario*.

También existen las opiniones de que el mismo pueblo ejerciendo su potestad de soberanía a través del mismo poder constituyente crea los mecanismos y las instituciones, legalmente establecidos en la propia Constitución, para modificarla, adicionarla o en su caso crear una nueva y diferente Constitución. De estos mecanismos e instituciones a los que nos referimos nos permitimos dar un ejemplo verdaderamente palpable. El artículo 135 de nuestra Carta Magna dice: *“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones 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 estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados...”*; de este precepto legal podemos apreciar claramente que la Constitución establece el mecanismo legal y constitucional para modificar y adicionar el texto de la misma, es decir, que abre la posibilidad de que el Congreso de la Unión, organismo que ella misma crea, sea quien determine junto con las legislaturas de los estados, la posibilidad de modificarse así misma, a través de lo que ella misma crea por medio del *poder constituyente permanente o derivado*.

## 2.3 LA SUPREMACÍA Y FUNDAMENTALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN.

Para comenzar este capítulo nos pareció acertado hacerlo con esta máxima de don José María Iglesias: *“Super constitutionem, nihil; sub constitutione, omnia (sobre la Constitución nada, ni nadie)”*. Con lo anterior y aunado al principio de supremacía de la constitución que se encuentra consagrado en el artículo 133 de nuestra Constitución, el cual reza: *“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”*; es obvio que del texto de este artículo se desprende que es la misma Constitución la que se otorga la Supremacía de ley, y conjuntado a la máxima filosófica-jurídica que hemos mencionado, es como damos esta breve introducción de lo que representa la Constitución, como la Ley Suprema.

El tratadista Xifra Heras nos habla de dos consecuencias de la supremacía constitucional:

*“ a) El control de la constitucionalidad de las leyes que se impone a raíz de la necesidad de que la constitución debe condicionar el ordenamiento jurídico en general.*

*b) La imposibilidad jurídica de que los órganos deleguen el ejercicio de las competencias que les ha atribuido la constitución.”<sup>12</sup>*

Es este segundo concepto de consecuencia de la propia supremacía constitucional, el que nos gustaría abordar en primera instancia, es esencial en el estudio de la presente tesis y tema central de la misma, ya que en esta idea

---

<sup>12</sup> Citado por Burgoa Orihuela Ignacio, Op. Cit. Pág. 360.

estamos centrando nuestros análisis jurídicos. Pues consideramos que uno de los efectos de la supremacía de la Constitución, es el de que ésta con el mismo poder constituyente y con el fin de la creación de la división de poderes, y a cada uno de los organismos del Estado los doto de determinadas facultades limitando a su vez estas mismas facultades, así mismo es ilógicamente jurídico que estos mismos organismos violen tal fundamento al invadir la competencia de cualquier otro organismo de Estado, contraviniendo los principios rectores del Estado, mismos que la Ley Suprema creó, pretendiendo estar por encima de la Constitución.

Siendo así que la supremacía de la Constitución no es otra cosa que el significado de la Ley que se encuentra por encima de todas las leyes, por encima de todos los órganos de Estado, por arriba de todos los funcionarios y servidores públicos, es decir por encima de todo y de todos, dentro de un Estado libre y soberano, y en el caso de que exista oposición o violación a la constitución, ya sea por las leyes, reglamentos o disposiciones de carácter especial que se emitan serán contrarias a la ley suprema, y podrán declararse *“nula”, “inválida”, inoperante” o “ineficaz” por la vía jurisdiccional o política que cada orden constitucional concreto y específico establezca.*<sup>13</sup>

Por lo que hace a la fundamentalidad de la Constitución, es un concepto que por ende es indivisible al de supremacía de la Constitución, pues el efecto de supremacía nos da el de fundamentalidad de la cual se entiende como la base o lo esencial de la misma Constitución que como ya dijimos es el ordenamiento que esta por encima de todo y también es la base de toda ley.

Esta característica da como resultado que la Constitución sea la referencia para todas las normas que rijan en el Estado, pues serán las normas constitucionales las que condicionen todo el ordenamiento jurídico así como las autoridades que de ella misma se originen, y así se legitimen todas estas otorgándole su formalidad tanto a las leyes como a las autoridades regidas por la constitución.

---

<sup>13</sup> Burgoa Orihuela Ignacio; Op. Cit. Pág. 359.

El reconocido jurisconsulto austriaco Hans Kelsen, en su Teoría Pura del Derecho, nos da su orden de jerarquía normativa, donde establece como *normas primarias o fundamentales (la constitución)*, *las normas secundarias o derivadas (leyes y tratados internacionales)* y *normas establecidas para un caso concreto y particular (decisiones de carácter administrativo y sentencias judiciales)*<sup>14</sup>, entendiéndose pues que la fundamentalidad a que se refiere Kelsen, es meramente de forma positiva, es decir colocando a la Constitución como la norma primaria de manera en que ésta fue creada como tal.

### **2.3 INCONSTITUCIONALIDAD Y ANTICONSTITUCIONALIDAD.**

Para comenzar este capítulo decidimos abordarlo con los dos conceptos que nos da el maestro Burgoa para definir la inconstitucionalidad y la anticonstitucionalidad.

*INCONSTITUCIONALIDAD.- PALABRA COMPUESTA POR EL PREFIJO NEGATIVO O PRIVATIVO "IN" Y DEL SUSTANTIVO CONSTITUCIONALIDAD. DENOTA POR ENDE, LO QUE NO ES CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. LA INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE TRATA DE LEYES O ACTOS DE AUTORIDAD ABIERTAMENTE OPUESTOS A DICHO ORDENAMIENTO SUPREMO, ES DECIR QUE ADOLEZCAN DE DICHO VICIO POR MODO INDUDABLE, MANIFIESTO Y NOTORIO.*

El maestro Hans Kelsen nos otorga una modesta pero muy acertada definición de lo que se puede interpretar por una ley inconstitucional, que dice: *"La afirmación de que una Ley válida es inconstitucional, constituye una contradicto in adjecto. Puesto que una ley solo puede ser válida, el fundamento de su validez se encuentra en la constitución..."*<sup>15</sup> a nuestro buen entender se puede interpretar que la existencia de una norma solo puede darse siempre y cuando esta se encuentra

---

<sup>14</sup> Kelsen, Hans, "Teoría Pura del Derecho", traducción del original en alemán Roberto J. Vernengo Edit. Porrúa, México, 2003, Pág. 275

<sup>15</sup> Kelsen, Hans, *Op. Cit.*, Pág. 277

dentro de la Constitución, siendo lo contrario, no se puede considerar una ley; claro lo anterior desde el punto de vista jurídico-positivo.

Por lo que hace al concepto de anticonstitucionalidad tenemos el siguiente:

*ANTICONSTITUCIONALIDAD.- ENTRAÑA OPOSICIÓN, ABIERTA, MANIFIESTA E INDUDABLE DE ALGÚN ACTO O LEY CONTRA LA CONSTITUCIÓN. ES UNA INCONSTITUCIONALIDAD EVIDENTE QUE NO REQUIERE DEMOSTRACIÓN.<sup>16</sup>*

Ambos conceptos reflejan la obvia idea de que son contrarios a la Constitución, sin embargo el concepto de inconstitucionalidad es, por así decirlo, un concepto más amplio, y no solo por el hecho de que el maestro Burgoa lo defina de manera más amplia, sino porque propiamente dicho es un concepto que ha tendido a ser más explicado y más abordado por los tratadistas de la constitucionalidad. Sin que lo anterior signifique que el concepto de anticonstitucionalidad no sea utilizado para definir distintos actos de autoridad contrarios a la ley fundamental.

El maestro Miguel Covian Andrade menciona tres supuestos de anticonstitucionalidad en el ejercicio de la competencia del poder revisor:

- *Inobservancia del procedimiento de revisión constitucional;*
- *Inobservancia de las condiciones suspensivas fijadas al procedimiento de reforma que representan una prohibición de su aplicación;*
- *Anticonstitucionalidad material de la reforma, en virtud de la inobservancia de los límites expresos o implícitos que debe respetar el órgano revisor, en cuanto al contenido de la modificación al texto constitucional.<sup>17</sup>*

Estos son algunos de los supuestos en los que en algún momento el maestro Covian nos ofrece en su obra, de las cuales hace referencia en especial

---

<sup>17</sup> Covian Andrade Miguel, Teoría Constitucional; Primer Volumen, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C.; México 2004, Pág. 231

la función legislativa de crear las normas y todo el procedimiento de tan importante facultad constituyente del congreso federal, la cual iremos desmenuzando y abordando de distintas formas a lo largo de este estudio. Pues los tres supuestos y ejemplos de anticonstitucionalidad que hemos añadido, ya que el propio título de este tema lleva por nombre *Reformas a la Constitución anticonstitucionales*<sup>18</sup>, el cual nos parece prudente hacer mención e invitar a los lectores hacer un recorrido por esta obra.

Sin menoscabo de abordar el concepto de la inconstitucionalidad que nos otorga el maestro Burgoa, y en paralelo al concepto de anticonstitucionalidad. La inconstitucionalidad es tal vez un concepto de mayor amplitud en cuanto al alcance del supuesto jurídico de que a la inconstitucionalidad también le conciernen actos de autoridad, cualquiera que éste sea su origen y su finalidad, es decir, que la autoridad que emite el acto sea Legislativa, Ejecutiva o Judicial.

A manera de resumen de este tema de relevancia para nuestro estudio, podemos decir que la anticonstitucionalidad son actos de obvia y manifiesta oposición a la constitución únicamente por lo que hace a la creación de leyes, mientras que la inconstitucionalidad es un concepto más amplio, más abierto, que si bien de conformidad a la definición de anticonstitucionalidad es de igual manera una manifestación notoriamente opuesta a la constitución por parte de una autoridad, cualquiera que esta sea, y que corresponde tanto a leyes como a actos de autoridad, ambos en su más estricto sentido. Siendo esta el mayor punto de referencia para distinguir un acto de carácter anticonstitucional de uno inconstitucional. Sin embargo también es de notar que “todo acto anticonstitucional siempre será un acto de carácter inconstitucional”.

### **3) EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO.**

---

<sup>18</sup> *Idem.*



Hablar de Sistema Bancario Mexicano, es hablar de un complejo y no muy accesible sistema de leyes, organismos, instituciones, autoridades y empresas públicas y privadas con altos intereses económicos, políticos y sociales tanto nacionales como internacionales, con gravísimos errores y una gran desigualdad con respecto a las instituciones financieras y los usuarios de estas. Así como una serie de desventajas en comparación a los consumidores o usuarios que se sirven de las distintas actividades y servicios que desempeñan las distintas instituciones del crédito y auxiliares del crédito, y que a través de la historia de la banca siempre se ha caracterizado por sus ventajas y abusos cometidos a sus usuarios, de los cuales el formidable William Shakespeare nos relata las impericias que cometían este tipo de comerciantes del dinero en su conocida obra “El mercader de Venecia”.

No es nuestra finalidad simplemente hablar mal o atacar llanamente a los “banqueros”, pero si es de nuestro interés reconocer que muchas de las actividades de índole crediticio han estado siempre protegidas y beneficiadas por las autoridades, ya sea un Rey de un principado durante La Edad Media o el renacimiento, o bien en la actualidad y en México, (para ser más concretos) ya cualquier autoridad propia de nuestro sistema financiero, favorezca de cierta forma, a las instituciones de crédito.

Sin embargo también hay que reconocer que a través de las distintas etapas por las que ha pasado el servicio mercantil de la banca, más en particular nuestro sistema financiero, han existido controversias y abiertas oposiciones y demandas en contra de los distintos abusos cometidos en contra de los usuarios, y que han aportado reformas y modificaciones a la legislación y creado a su vez distintas autoridades e instituciones en favor de los usuarios de los distintos servicios financieros, contribuyendo de esta manera a la modernización del Sistema y a la profundización del estudio normativo que como ya dijimos llega a ser demasiado complejo. De igual forma ha contribuido al paulatino acercamiento una más justa y equitativa relación entre los prestadores del servicio bancario (entiéndase cualquier institución de crédito) y los usuarios de estos servicios.

Para sentar definiciones y conceptos, comenzaremos por referirnos al concepto de Banca: *Actividad financiera consistente en la aceptación de dinero (compra de dinero) en forma de depósito irregular a un cierto tipo de interés, para invertirlo en la concesión de préstamos, créditos, descuentos de efectos, compra de valores mobiliarios, etc. (venta de dinero), a un tipo de interés superior.*<sup>19</sup>

Por otro lado el Artículo 2 segundo párrafo de la Ley de Instituciones de Crédito dice:

**ARTÍCULO 2.- 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 Y CONTINGENTE, QUEDANDO EL INTERMEDIARIO OBLIGADO A CUBRIR EL PRINCIPAL Y, EN SU CASO, LOS ACCESORIOS FINANCIEROS DE LOS RECURSOS CAPTADOS.**

Para definir al Sistema bancario Mexicano, que es otro de los conceptos introductorios de este capítulo, de igual forma la Ley de Instituciones de Crédito en su Artículo 3º dice: *El sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.*

Y finalmente, el concepto de Banco uno con mayores definiciones, tanto por su trascendencia, como por su importancia en la presente tesis; así como por el número de exposiciones que podemos encontrar en diversos diccionarios o libros especializados en la materia, y que *la legislación contiene una definición o concepto que pueda tomarse como base para establecer un criterio de lo que debe entenderse como banco o banca, pues en algunos conceptos habla de*

---

<sup>19</sup> Cordera Martín, José María; Diccionario de Derecho Mercantil, Ediciones Pirámide S.A., Madrid, 1979, Pág. 52

*bancos, en otros habla de sociedades y también de empresas,*<sup>20</sup> por otro lado el maestro Joaquín Rodríguez, menciona “*los bancos son aquellos establecimientos donde se hace la concentración de capitales para que salgan de ahí, con la finalidad de fecundar la industria y el comercio, acelerando sus progresos y favoreciendo el éxito de sus empresas*”.<sup>21</sup>

Para D’Angelo Mazzantini “la banca como empresa intermediadora del crédito”. Para Siburu, “la banca es toda institución organizada por el ejercicio regular, continuo y coordinado del crédito, en su función mediadora entre oferta y la demanda de capitales, mediante operaciones practicadas por profesión”.<sup>22</sup>

### **3.1 ANTECEDENTES**

Al la palabra “banco” se le da su origen en la antigua Roma, donde tradicionalmente se tiene el antecedente de que los joyeros y orfebres llegaron a tener una riqueza y acumulación de oro y joyas más allá de la que necesitaban y comercializaban. Y fue así como decidieron utilizar esas “ganancias” extras para hacer préstamos y obtener, al paso de un breve tiempo, lo prestado más un interés, así como la guarda y custodia de las riquezas de terceras personas. Entonces decidieron estos “mercaderes” que lo más seguro para atender a sus clientes y para ellos mismos, era hacerlo en la puerta de entrada y salida de sus grandes bodegas, utilizando un banco para sentarse en el y así convertirse en los *banqueros*.

Sin embargo en el *Diccionario etimológico de la Lengua Castellana de Joan Corominas*, nos da una forma diferente del desarrollo de la palabra “Banco”:

---

<sup>20</sup> Acosta Romero Miguel, Nuevo Derecho Bancario, Edit. Porrúa, México, 1999, Pág. 246

<sup>21</sup> Rodríguez y Rodríguez, Joaquín; Derecho Bancario, Edit. Porrúa, México, 1999, Pág.1

<sup>22</sup> Citados por Acosta Romero Miguel, Nuevo Derecho Bancario. P. 246

“**BANCO**, hacia 1250, del germánico *Bank*, tomado ya por el latín vulgar de tofo el Imperio de Occidente; en la acepción “establecimiento de crédito”, 1504, se tomo del italiano (donde ya corría en 1340).

Deriv. Banca “asiento sin respaldo” siglo XVI; “comercio bancario” hacia 1800, acepción tomada del italiano *banca* “establecimiento bancario” por conducto del francés *banque* “banca” 1549. Bancario, 1597. Banquero, 1529 *Banca* “tapete que cubre un banco” 1330, “pedazo de tierra cultivada” 1614. Banqueta “asiento” fin del siglo XVI, “andén a lo largo de una construcción” 1607, “acera de calle” mejicano. Desbanca siglo XVII, término de juego, propiamente “derribar la banca”. Embancarse “varar en un banco”, “cegar un río o lago” (propiamente “formarse banco de arena”).”<sup>23</sup>

Con lo que nos podemos darnos una idea de que la palabra “banco”, a través de la historia a tenido diversas acepciones y usos, así como la propia historia de esta actividad, que tuvo sus inicios, ya como tal, en la Europa feudal.

Pues mientras el imperio romano de oriente iba decayendo, los comerciantes se vieron en ciertos aprietos para financiar sus empresas, los banqueros fueron cada vez más utilizados, produciendo en los banqueros sistemas para hacerse de oportunidades comerciales, y creando el conocido “interés”, que hasta nuestros días es el modo de ganancia que existe en cualquier operación de otorgamiento de un crédito. Incluso José Vergara nos relata como se daba esta operación bancaria de carácter primitiva, por decirlo de alguna manera; *“Así es, si el banquero ofrecía al depositante, por ejemplo, el 10% como interés de inversión, de algún lado había que sacarlo para entregárselo a su acreedor llegando el tiempo, y además tenía que sobrevivir y pagar los gastos de la custodia, razón por la cual cuando prestaba el dinero, debía cobrar el 20% de intereses. Es así como el banquero se convierte en un autentico intermediario financiero.”*<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Citado por Pablo E. Mendoza Martell y Eduardo Preciado Briseño, “Lecciones de Derecho Bancario”, Segunda Edición, Edit. Porrúa, México, 2003, Pág.15

<sup>24</sup> Vergara Tejada, José Moisés; “Defensa Legal Contra Bancos”, Segunda edición, Edit. Angel Editor, México,1998, Pág. 2

Cuando en Occidente, ya en la Edad Media, la Iglesia Católica alcanza un poderío que rebasaba hasta lo económico, influyendo constantemente en las actividades de carácter bancario de aquella época, prohíbe de manera rotunda el uso de los intereses crediticios. Sin embargo durante la revolución de Lutero, países como Inglaterra, Francia, Suiza o Alemania, adoptan esta doctrina religiosa en el siglo XVI, retoman esta práctica tan importante para el desarrollo y evolucionan las operaciones bancarias, para dar origen a incalculables e inmensas utilidades, tanto de índole comercial como político, que los banqueros supieron aprovechar para construir verdaderos imperios.

Para ilustrar lo anterior, podemos dar el ejemplo del banquero judío-francés Jacobo Couer, que según los historiadores ha llegado a ser el hombre más rico de todos los tiempos. Nos cuenta Dávalos Mejía que su red de negocios, *“se inició con el mero depósito y la especulación del préstamo a interés, llegó a tener oficinas en Brujas, París, Lyon, Brabante, Génova, Zurich, Viena, Bohemia, Chipre, Sicilia, Barcelona, etc. Sus actividades iban desde el financiamiento absoluto de una guerra, el armado de flotas militares y mercantiles completas o la construcción de mansiones o castillos hasta la planificación de una invasión total, cuya paga sería una cierta extensión del territorio conquistado.”*<sup>25</sup>

Otro de estos ejemplos apabullantes del poder de los banqueros en aquella época, es lo que nos deja una carta que escribió Jacob Fugger a Carlos V de España, quien le había prestado 543 mil florines de los 850 mil que le costo la corona al rey de la casa austriaca, pues este prominente banquero quien también era judío y jefe de la casa de Banca Fugger, la carta estaba escrita mas o menos de la siguiente forma: *“...Nosotros hemos, además, adelantado a los Agentes de Vuestra Majestad una Gran Suma de Dinero, de la cual tuvimos que levantar una gran parte entre nuestros Amigos. Es bien conocido que Vuestra Majestad Imperial no hubiese podido ganar la Corona Romana sin mi ayuda y puedo probarlo con los escritos de los Agentes de Vuestra Majestad dados por sus propias manos. En esta cuestión, no he tenido en cuenta mi propia ganancia*

---

<sup>25</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe; “Derecho Bancario y Contratos de Crédito”, Segunda Edición, Edit. Oxford, México, 2004, Pág. 487

*(¡cualquiera lo cree!) Pues si yo hubiere dejado la Casa de Austria y me hubiere inclinado a Francia, yo habría obtenido mucho dinero y propiedades, como me fueron ofrecidos. Que grave Desventaja habría sido este caso para Vuestra Majestad y la Casa de Austria, la Real Mente de Vuestra Majestad bien lo sabe...'*<sup>26</sup>

Aunado a los anteriores ejemplos, podemos mencionar a la familia Médicis, fundadora del Banco de Florencia, en Italia o los distintos bancos y casa de intercambio de monedas en el puerto de Amberes, o la holandesa casa bancaria de Ámsterdam, que tuvo su principal base de negocios en el lejano oriente. Otro importante ejemplo es el Banco español de Medina del Campo con las *Taules de Canvi*, o más conocidas como tablas o mesas de cambio, cuya principal función era la de cambio de metales o monedas de distintas denominaciones al depósito, que en el año 1555 fu adquirida por la familia Fugger, y que con posterioridad, seguramente tuvo su influencia en las colonias de España en Latinoamérica. Los anteriores ejemplos, además de la importante aportación histórica que nos otorgan, nos dejan las *“bases de los métodos, sistemas o contratos que influyeron a la totalidad de los bancos posteriores.”*<sup>27</sup>

### **3.2 INTEGRACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO.**

Antes de hablar de lo que es la integración del Sistema Bancario en nuestro país, sería importante dar un breve introducción de la historia de la banca en México.

Desde la conquista hasta la Independencia existió en el territorio nacional poca actividad crediticia. Si acaso durante esta época, a finales del siglo XVIII Pedro Romero de Terreros crea el Monte de Piedad de Ánimas, la cual ya comenzaba a manejar una especie de crédito prendario, y que incluso existe hasta nuestros días como una institución de préstamo de dinero al público en general.

---

<sup>26</sup> Huberman, Leo; “Los Bienes Terrenales del Hombre”, Trigésimo Octava edición, Edit. Nuestro Tiempo, México, 1999, Pág. 118

<sup>27</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe; Op. Cit. Pág. 490.

Pero no fue hasta el año 1824 que se instituye el banco inglés denominado “Barclay’s Bank”, el cual *obtuvo fondos de Francia, Alemania e Inglaterra, para prestarle a México la cantidad de ocho millones cuatrocientos mil pesos, con una tasa anual del 8% y a un plazo de 10 años, lo que constituyó el primer crédito en el mundo de deuda pública internacional.* <sup>28</sup>

En el periodo de Benito Juárez existía una incesante amenaza de intervención a la nación, de países como España, Inglaterra o los mismos Estados Unidos, y para aplacar este ímpetu, permitió la entrada de diversos bancos de estas y otras nacionalidades. Y de entre estos bancos uno de los más importantes y que existe hasta nuestros días es el “London Bank of México and South América”, que ahora es conocido como “Banca Serfín” o mejor dicho “Santander Serfín”

Pero no fue hasta el período de Porfirio Díaz, en el que realmente existió un auge del establecimiento de bancos en México, pues fue durante esta época en la que se crea el Código de Comercio, que esta vigente hasta nuestros días, así como la primera ley que tiene por objeto la regulación de las actividades financieras conocida como “Ley General de Instituciones de Crédito”. Durante este período se establece en 1878 el “Banco Mexicano” y el “Banco Nacional Mexicano” ambos de capital francés; el “banco de Londres y México” de capital inglés; y el “Banco Mercantil”, los cuales en 1882 se fusionan para dar pasó al “Banco Nacional de México” que se dedicó a la emisión de billetes, y que finalmente subsiste hasta nuestros días con el nombre de “Banamex”.

Durante la época de la Revolución existió una gran inestabilidad social, político y económica, y evidentemente una inestabilidad en la seguridad que el gobierno pudiera brindar a las instituciones crediticias y bancarias en general. Pues durante la agitada presidencia de Huerta muchos de los bancos se vieron obligados a declararse en bancarrota, mientras que el primer presidente constitucionalista, Venustiano Carranza, canceló cualquier tipo de concesiones a

---

<sup>28</sup> Vergara Tejada, José Moisés, Op. Cit. Pág. 4

todos los bancos. De esta época podemos mencionar que en general la situación política por la que atravesaba el país, inhibió rotundamente el desarrollo o establecimiento de la banca.

Ya de la etapa pos revolucionaria que abarca de los años 1924 a 1940, se restauran paulatinamente la actividad del crédito, pues los diversos presidentes que condujeron al país durante esta etapa permitieron tal desarrollo eventual, creando al mismo tiempo diversas leyes que regularan la actividad financiera. De las cuales podemos mencionar la *Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios en la que se prevé la creación de una Comisión Nacional Bancaria, en 1925 se crea el Banco de México, S.A., las cuales sientan las bases del sistema bancario*<sup>29</sup>. Es también durante este período, pero ya con el presidente Abelardo L. Rodríguez en 1933 se crea Nacional Financiera (Nafinsa) y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, que actualmente la denominación de esta institución es Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), que reflejaban la política tanto socialista y de rectoría económica del Estado.

Durante el lapso de consolidación se continua con la política de rectoría económica del Estado creando distintas instituciones de crédito de carácter Estatal. En el año de 1946 el presidente alemán crea la Comisión Nacional de Valores y se modifica la Ley Orgánica del Banco de México. Durante 1963 con el presidente Díaz Ordaz se derogan 1500 artículos para dar paso a cinco leyes especializadas: Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley Sobre el Contrato de Seguro y la Ley de Quiebras Y Suspensión de Pagos. De igual forma el presidente Díaz Ordaz *reforma el artículo 8º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, en el sentido de mexicanizar los bancos privados, prohibiendo que personas físicas o morales extranjeras tuviesen participación, directa o indirecta, en su administración o capital. Este es uno de los motivos por los cuales se ha*

---

<sup>29</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe, Op. Cit. Pág. 511



*denominado estatización y no nacionalización al movimiento expropiatorio de 1982.*<sup>30</sup>

Para el año de 1982 el presidente López Portillo publica dos decretos en los que establece la nacionalización de la banca privada y reformando el artículo 28 de la constitución, a través de una rápida y eficaz operación administrativa por parte del Estado para no perder la continuidad crediticia. Tal “estatización” de la banca durante el sexenio del presidente Miguel De la Madrid se profundizó, llevando al país en el más endeudado del mundo.

Con el período de Carlos Salinas de Gortari, se reprivatiza la banca, que en muchos de los casos se vendió a sus antiguos propietarios, y que aunque los vendió muchos de estos en diez veces su valor, otorgo demasiadas y desproporcionadas ventajas a los nuevos dueños cobrando tasas de interés en forma libre y sin regulación, con lo que pudieron recobrar lo invertido en un tiempo muy corto para el tipo de inversión en que consistieron estas transacciones.

Ya propiamente hablando de la integración actual del Sistema Bancario Mexicano, el Artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito nos da lo que podemos entender como la Integración del Sistema Bancario Mexicano, el cual dice: *“El sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituya.”*

Como podemos apreciar del texto del artículo que antecede, la propia Ley nos señala de manera concisa y general la integración del Sistema Bancario en nuestro país, lo que para el efecto de este estudio nos ayuda para explicar con facilidad para describir dicho tema.

---

<sup>30</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe, Op. Cit. Pág. 517

### 3.3 LA CONCESIÓN DE LA BANCA EN MÉXICO.

Antes de entrar de lleno al tema de la Concesión Bancaria, comenzaremos por definir lo que es la concesión, y para tal efecto nos permitimos tomar lo que para el caso nos dice el maestro Miguel Acosta Romero, quien da varios significados de este término:

a) *Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:*

1. *Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley (Artículo 119 de la Ley Federal de Aguas), y*

2. *Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.*

b) *El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aun frente a los usuarios.*

c) *Puede entenderse también por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión.<sup>31</sup>*

Ahora bien el fundamento constitucional que de igual forma nos menciona Acosta Romero, *que las reformas al Artículo 28 (constitucional), párrafos 9º y 10º, que en aquellos años se publicó en enero de 1993<sup>32</sup>.y que en la actualidad constituyen los párrafos 10º y 11º, estima que deberán ser considerados como las bases constitucionales para la concesión los cuales se reproducen textualmente:*

*“EL ESTADO, SUJETÁNDOSE A LAS LEYES, PODRÁ EN CASOS DE INTERÉS GENERAL CONCESIONAR LA PRESTACIÓN DE*

---

<sup>31</sup> Acosta Romero, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, *Op. Cit.* Pág. 856.

<sup>32</sup> Acosta Romero, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, *Op. Cit.* Pág. 853.

*SERVICIOS PÚBLICOS O LA EXPLOTACIÓN, USO Y APROVECHAMIENTO DE BIENES DE DOMINIO DE LA FEDERACIÓN, SALVO LAS EXCEPCIONES QUE LAS MISMAS PREVENGAN. LAS LEYES FIJARÁN LAS MODALIDADES Y CONDICIONES QUE ASEGUREN LA EFICACIA DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS Y LA UTILIZACIÓN SOCIAL DE LOS BIENES, Y EVITARÁN FENÓMENOS DE CONCENTRACIÓN QUE CONTRARIÉN EL INTERÉS PÚBLICO.*

*LA SUJECCIÓN A REGÍMENES DE SERVICIO PÚBLICO SE APEGARÁ A LO DISPUESTO POR LA CONSTITUCIÓN Y SÓLO PODRÁ LLEVARSE ACABO MEDIANTE LEY”.*

Continuando con el tema central de esta sección, que es la concesión de la banca, el mismo maestro Acosta Romero entra al debate de considerar a el servicio de la Banca, como un Servicio Público Concesionado, pues anteriormente en el párrafo 5º del artículo 28 de la Constitución, el cual fue derogado en 1985, consideraba a las Instituciones Nacionales de Crédito de Banca de Desarrollo, ahora S.N.C. de Banca de Desarrollo, las cuales hasta la fecha tienen concesión y no fueron revocadas.<sup>33</sup>

Y pues se entendía que las Sociedades Nacionales de Crédito eran las instituciones que a través de la concesión se encargaban de llevar acabo el servicio público de la banca, las cuales cuentan con personalidad y patrimonio propios, distintos al Estado.

La divergencia legislativa se da en el año de 1946, en la que es reformada la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares promulgada en 1941. A la cual se le reforma el artículo 1º mandó corregir las disposiciones en que se emplearan las palabras “concesión” y “caducidad”, para sustituirlas por los vocablos “autorización” y “revocación”, respectivamente.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Acosta Romero, Miguel; “Nuevo Derecho Bancario”, Octava Edición, Edit. Porrúa, México, 2000, Pág. 180

<sup>34</sup> Fuente de la, Rodríguez Jesús, “Tratado de Derecho Bancario y Bursátil”, Tomo I, Cuarta Edición, Edit. Porrúa, México 2002, Pág. 305.

Sin embargo todo este concepto de concesión de la Banca como un servicio público, consideramos, el legislador confunde en la actualidad como, a la banca como un servicio público, a excepción de las Sociedades Nacionales de Crédito o bien la Banca de Desarrollo. Pues en la actualidad para que cualquier tipo de Intermediario Financiero pueda funcionar necesita una **autorización**, ya sea una Organización Auxiliar de Crédito, la cual necesita de una autorización que otorga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien las autorizaciones que otorga la Comisión Nacional Bancaria para la formación de las Uniones de Crédito.

Por otro lado el maestro Gabino Fraga, nos dice que *“la autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o se remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho en particular”*<sup>35</sup> Con esta definición, las autorizaciones que otorga la autoridad para la constitución de cualquier intermediario financiero, se otorgan en forma de instituciones personales (*intuitu personae*) cuya función es remover a determinada persona un límite u obstáculo que en forma general impone la ley para el ejercicio de una actividad jurídica y mercantil, pues dichos actos administrativos (por que esta es su naturaleza), no confieren o transmiten derecho patrimonial alguno, sino simplemente otorgan al particular la capacidad para realizar ciertas actividades específicas, las cuales no han sido previamente reservadas para el Estado.

El 18 de julio de 1990 se publica en el Diario Oficial de la Federación que las sociedades que pretenden dedicarse a la prestación del servicio de banca múltiple debe contar con autorización intransmisible que discrecionalmente, competará al Gobierno Federal. Por otro lado la Ley para regular las Agrupaciones Financieras dice: *“Estos grupos se crearon con el afán de regular las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros, así como proteger los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de dichos*

---

<sup>35</sup> Fraga, Gabino, “Derecho Administrativo”, Cuadragésima Tercera Edición, Edit. Porrúa, México 2003, Pág. 236

grupos”.<sup>35</sup>Y para constituir estos Grupos Financieros, de entre los distintos requisitos que exige la ley para su legal existencia, se encuentra el de la **autorización** de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con opiniones tanto del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y en su caso de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

A manera de conclusión de este tema, podemos comenzar diciendo que en la actualidad la concesión de la banca existe en cuanto a su naturaleza, pero formalmente el legislador la ha eliminado del texto legal, pues como hemos visto los tratadistas y con los cuales nosotros estamos de acuerdo y coincidimos que ya sean las Instituciones de Banca Múltiple o cualquier tipo de entidad financiera es considerado técnicamente un servicio público, a través de Sociedades Anónimas, que en la mayoría de los casos requieren de autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con opinión de las distintas autoridades financieras. Es decir que estas entidades financieras de carácter privado no son consideradas en la actualidad un Servicio Público que sea susceptible de concesión, sino más bien de una autorización.

### **3.4 LA BANCA DE DESARROLLO**

El concepto de Banca de Desarrollo, que nos da una visión más amplia y de carácter didáctico es del maestro Dávalos Mejía, el cual es el siguiente: *“Es el servicio de intermediación consistente en la captación de los recursos del público en el mercado nacional, por una parte, y su colocación entre los participantes del sector de la economía que le haya asignado el Congreso de la Unión, por otra, que con carácter de SNC presta una entidad de la administración pública federal, por lo mismo, de manera invariable sometida a ésta administración, capital y gestión, que queda obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como a generar sus captaciones*

---

<sup>35</sup> Varela Juárez, Carlos; “Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano”, Primera Edición, Edit. Trillas S.A. de C.V., México 2003. Pág. 176

*propiamente dichas, en función de una adecuada atención de las unciones y objetivos que le sean propios, exclusivamente.*<sup>35</sup>

De este concepto se desprende en primer término la palabra “servicio”, que como habíamos mencionado en el tema anterior, corresponde propiamente a este término, como el acto de autoridad de carácter administrativo que permite la creación de la actividad bancaria, cualquiera que esta sea, es decir de desarrollo o múltiple.

La otra característica que llama la atención (sobre todo por el hecho de marcar una diferencia con la Banca Múltiple de la que hablaremos más adelante), es el hecho de que la Banca de Desarrollo esta constituida por una Sociedad Nacional de Crédito, la cual *es una sociedad mercantil que en la actualidad corresponde exclusivamente a las bancas de desarrollo. Por su vocación de financiamiento y promoción en gran medida especializada,*<sup>36</sup> vocación o actividad especializada, que previamente es designada al momento de su creación, por el Congreso de la Unión. Cuya finalidad es darle solución financiera a ciertas actividades económicas públicas y de carácter prioritario, y que están bajo el control del Gobierno Federal, y que antes de la reprivatización de la banca, estas instituciones se conocían se conocían como las instituciones nacionales de crédito.

Ahora bien, en lo que respecta a la naturaleza jurídica de estas sociedades crediticias, el maestro Dávalos Mejía, menciona los siguientes puntos, y que como apreciaremos, se encuentran debidamente fundamentados:

- *Tienen personalidad jurídica y patrimonios propios (art. 30 LIC)*
- *Son instituciones de orden público que tienen carácter mercantil, es decir son comerciales (art. 75, XIV C Com)*
- *Su duración es indefinida*
- *Su domicilio es el “territorio nacional”*

---

<sup>35</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe, Op. Cit. Pág. 648

<sup>36</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe, Op. Cit. Pág. 640

- *Su creación obedece a un acto político consistente en su votación en el seno de Congreso de la Unión (art. 30, 1er párrafo LIC)*
- *Funcionan de acuerdo con una ley propia que, desde luego, también es creada por el Congreso y no por el Ejecutivo.*
- *Pero su operación se rige por un reglamento orgánico expedido por el propio Ejecutivo a través de la SHCP (art. 30, 3er párrafo LIC)<sup>37</sup>*

Para abarcar de manera ligera y concisa, sobre las características más representativas de la Banca de Desarrollo, se enlistan de la siguiente manera:

- *El prestador del servicio se crea mediante una Ley Federal y es en función de ella, y de su normativo, que opera*
- *Entonces, necesariamente, se trata de una entidad de la administración pública federal que se desarrolla con carácter de SNC*
- *Por este motivo, la fuente de sus decisiones no es un órgano de deliberación autónomo, sino la SHCP, a cuyos lineamientos establecidos a través del consejo directivo quedan sometidas la totalidad de sus captaciones, colocaciones e intermediaciones*
- *La forma en que el gobierno federal detenta la propiedad civil de los prestadores de este servicio es mediante la tenencia de su capital social, que está representado, desde el punto de vista del factor de decisión, por CAPSA*
- *Porque el diseño de la circulación de esa serie del capital presupone que el desarrollo de la institución se sustente sobre bases descentralizadas y paraestatales, no en función de sistemas democráticos de cualquier tipo*
- *Por cuanto a la actividad de sus operaciones pasivas, activas o de servicios, este servicio de banca está categóricamente limitado a los sectores que haya asignado el Congreso a cada prestador, en las leyes con las que fueron creados*

---

<sup>37</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe, Op. Cit. Pág. 640

- *Por esa razón, la banca de desarrollo se caracteriza porque su servicio está limitado a determinados sectores económicos, es decir, a determinados clientes, y la posibilidad de su servicio al público, en general, es prácticamente inexistente: por lo que a su vez*
- *No disponen de una red de sucursales para la oferta de servicios que presuponga una atención hacia un público indiscriminado, pues su objeto social y societario no es integrarse competitivamente los agentes de crédito, sino sustentar el desarrollo económico de un sector específico mediante el apoyo financiero a los individuos que lo integren*
- *Finalmente, este tipo de servicio se distingue en el sentido de que su marco normativo está integrado por su propia ley orgánica, y subsidiariamente por la LIC y el régimen supletorio de esta última.*<sup>38</sup>

En la actualidad se distingue de los gobiernos de distintas naciones el apoyo a las economías de sus países a través de distintas prácticas financieras, como los subsidios, solo como un ejemplo de tantos, esto en los países desarrollados como Estados Unidos, o bien con aranceles muy altos a los productos de importación, como sucede en los países en desarrollo. Y una de estas políticas financieras que se ha venido empleando en México es la de la creación de los bancos de *fomento* económico, es decir banca de desarrollo, los cuales pueden estar justificada su existencia, en primer lugar, para promover y financiera a los sectores y actividades económicas se encuentran en desventaja clara en el mercado, como lo es la agricultura, la ganadería o la pesca.

Por otro lado, las políticas económicas que se han implementado en México a través de distintos sexenios, es decir distintas administraciones públicas, han considerado notablemente el apoyo a este tipo de actividades que son de índole fundamental para el desarrollo nacional.

---

<sup>38</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe, Op. Cit. Pág. 650



Dentro de estos bancos de desarrollo, lo cuales, *no prestan servicio al público general, sino solo a los sectores de su especialización y sólo con el objeto de procurar su desarrollo (Art. 47 LIC)*<sup>39</sup>, encontramos los siguientes:

- La Nacional Financiera (NAFINSA)
- El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)
- El Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)
- El Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)
- El Banco Nacional Pesquero y Portuario (BANPESCA)
- La Financiera Nacional Azucarera (FINAZUCAR)
- El Banco Nacional de Pequeño Comercio (BANPECO)

Para acabar con este tema, nos gustaría hacer mención del Banco de México (Banxico), el cual, si bien es cierto es una institución autónoma y cuenta con patrimonio propio, así como su organización administrativa puede, ser de cierta forma muy parecida a la de un banco cualquiera, ya sea múltiple o de desarrollo; no entra en cualquiera de estas dos ramas, por la razones que veremos más adelante.

### **3.5 LA BANCA MÚLTIPLE**

Comenzaremos con la definición legal de banca que nos da el artículo 2º de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), la cual dice: *“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.”*

De dicha definición legal se desprende la que nos da el maestro Dávalos Mejía, la cual dice: *“El servicio de intermediación, consiste en la captación de*

---

<sup>39</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe, Op. Cit. Pág. 656

*recursos del público, en el mercado nacional, por una parte, y su colocación entre el público por otra, que presta una sociedad anónima susceptible de fundarse por personas privadas, y expresamente autorizada para ello por el gobierno federal, que queda obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, sin otros requisitos que los establecidos por las autoridades financieras y las leyes del mercado.*<sup>40</sup>

Ahora bien el artículo 8º de la LIC nos dice lo siguiente: *“para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del gobierno federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Por su naturaleza, estas autorizaciones serán intransmisibles.”*

Con las anteriores definiciones, no apoyamos en la que nos da el maestro Acosta Romero: *“... la banca múltiple puede ser definida como una sociedad anónima a la que el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le ha otorgado autorización (a partir de julio 1990) para dedicarse al ejercicio habitual y profesional de banca y crédito en los ramos de depósito, ahorro financiero, hipotecario, fiduciario y servicios conexos”*<sup>41</sup>

Ahora bien la definición de institución de banca múltiple que nos da el maestro De la Fuente Rodríguez, es la siguiente: *“Sociedades anónimas de capital fijo, autorizadas discrecionalmente por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para prestar el servicio de banca y crédito en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito.”*<sup>42</sup>

Con lo anterior nos podemos dar cuenta, de que tanto el contenido de la ley y las definiciones que nos dan reconocidos catedráticos, coinciden, pues es de obvio reconocimiento que en la actualidad este concepto de institución de banca

---

<sup>40</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe, Op. Cit. Pág. 647

<sup>41</sup> Acosta Romero, Miguel; “Nuevo Derecho Bancario” Op. Cit. Pág. 545

<sup>42</sup> Fuente de la, Rodríguez Jesús, Op. Cit., Pág. 346.

múltiple o simplemente banca múltiple, es usado y el más conocido por el público en general.

Continuando con la temática, y partiendo de las definiciones mencionadas, enlistamos lo que podríamos llamar las principales características que se desprenden de dichos conceptos, y que son:

- La creación de la Institución que presta el servicio financiero, se da a través de un contrato privado que se protocoliza.
- Toda vez que se trata de una Sociedad Anónima.
- Para su legal funcionamiento se requiere la autorización de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la cual es de carácter discrecional.
- Dicha autorización será opinada por el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria.
- Los servicios que prestan la banca de desarrollo son universales, es decir que no tienen límites sus operaciones pasivas y activas.
- Por lo que dichos servicios financieros pueden ser prestados a cualquier persona, de cualquier sector financiero y en cualquier zona geográfica.
- Lo que deriva en que el prestador financiero tiene a disposición de sus clientes tanto sucursales o puntos de venta que se pueden dar sin límite de número.
- El marco normativo bajo el cual se van a regir tanto la constitución y funcionamiento de dichas instituciones, así como las operaciones que manejan, es la ley de Instituciones de Crédito y la legislación mercantil vigente.
- Y finalmente el régimen fiscal bajo el cual se van a regir, es el ordinario y no privilegiado ya que se encuentran bajo la libre competencia de mercado, y se le reconoce a la banca múltiple como un agente generador de impuestos, claro, muchas de las veces ha

quedado solamente en la ley o en la doctrino, y no así en la realidad de este país.

## **4 LAS AUTORIDADES FINANCIERAS**

El presente tema es importante para este trabajo de tesis, toda vez que el mismo esta enfocado a los diversos actos, que como autoridad emiten las autoridades financieras, muy en especial el Banco de México. Hay que apuntar que nos hubiera gustado profundizar más en las facultades y actividades de cada una de las autoridades referidas, sin embargo, es de reconocerse que el tema podría ser tan extenso, que incluso saldría de los objetivos del presente trabajo. Sin embargo tratamos de ser lo más concisos y explícitos para sentar el precedente para los siguientes temas.

### **4.1 SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público fue creada 8 de noviembre de 1821, a raíz de la consumación de la independencia. Es el órgano más importante del Gobierno Federal en lo que respecta a la banca y crédito; dentro de sus aplicaciones se encuentra el ejecutar e interpretar los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen, así como dar la orientación de la política financiera y crediticia a todos los intermediarios financieros de acuerdo a los lineamientos que en esas materias señale el Ejecutivo Federal.

Conforme al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público tiene las siguientes atribuciones:

- I. PROYECTAR Y COORDINAR LA PLANTACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO Y ELABORAR, CON LA PARTICIPACIÓN DE*

LOS GRUPOS SOCIALES INTERESADOS, EL PLAN NACIONAL CORRESPONDIENTE;

- II. *PROYECTAR Y CALCULAR LOS INGRESOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, CONSIDERANDO LAS NECESIDADES DEL GASTO PUBLICO FEDERAL, LA UTILIZACIÓN RAZONABLE DEL CRÉDITO PUBLICO Y LA SANIDAD FINANCIERA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL;*
- III. *ESTUDIAR Y FORMULAR LOS PROYECTOS DE LEYES Y DISPOSICIONES FISCALES Y DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL;*
- IV. *MANEJAR LA DEUDA PUBLICA DE LA FEDERACIÓN Y DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL;*
- V. *REALIZAR O AUTORIZAR TODAS LAS OPERACIONES EN QUE SE HAGA USO DEL CRÉDITO PUBLICO;*
- VI. *PLANEAR, COORDINAR, EVALUAR Y VIGILAR EL SISTEMA BANCARIO DEL PAÍS QUE COMPRENDE A LA BANCA NACIONAL DE DESARROLLO Y LAS DEMÁS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE PRESTAR EL SERVICIO DE BANCA Y CRÉDITO;*
- VII. *EJERCER LAS ATRIBUCIONES QUE LE SEÑALEN LAS LEYES EN MATERIA DE SEGUROS, FIANZAS, VALORES Y DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO;*
- VIII. *DETERMINAR LOS CRITERIOS Y MONTOS GLOBALES DE LOS ESTÍMULOS FISCALES, ESCUCHANDO PARA ELLO A LAS DEPENDENCIAS RESPONSABLES DE LOS SECTORES CORRESPONDIENTES Y ADMINISTRAR SU APLICACIÓN EN LOS CASOS EN QUE NO COMPETA A OTRA SECRETARIA;*
- IX. *ESTABLECER Y REVISAR LOS PRECIOS Y TARIFAS DE LOS BIENES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL, O BIEN, LAS BASES PARA FIJARLOS, ESCUCHANDO A LA SECRETARIA DE ECONOMÍA Y CON LA PARTICIPACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS QUE CORRESPONDA;*
- X. *COBRAR LOS IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES DE MEJORAS, DERECHOS, PRODUCTOS Y APROVECHAMIENTOS*

FEDERALES EN LOS TÉRMINOS DE LAS LEYES APLICABLES Y VIGILAR Y ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES FISCALES;

- XI. ORGANIZAR Y DIRIGIR LOS SERVICIOS ADUANALES Y DE INSPECCIÓN, ASÍ COMO LA UNIDAD DE APOYO PARA LA INSPECCIÓN FISCAL Y ADUANERA;
- XII. REPRESENTAR EL INTERÉS DE LA FEDERACIÓN EN CONTROVERSIAS FISCALES;
- XIII. PROYECTAR Y CALCULAR LOS EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, HACIÉNDOLOS COMPATIBLES CON LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS Y EN ATENCIÓN A LAS NECESIDADES Y POLÍTICAS DEL DESARROLLO NACIONAL;
- XIV. FORMULAR EL PROGRAMA DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL Y EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y PRESENTARLOS, JUNTO CON EL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, A LA CONSIDERACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA;
- XV. EVALUAR Y AUTORIZAR LOS PROGRAMAS DE INVERSIÓN PÚBLICA DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL;
- XVI. LLEVAR A CABO LAS TRAMITACIONES Y REGISTROS QUE REQUIERA LA VIGILANCIA Y EVALUACIÓN DEL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL Y DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS;
- XVII. FORMULAR LA CUENTA ANUAL DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL;
- XVIII. COORDINAR Y DESARROLLAR LOS SERVICIOS NACIONALES DE ESTADÍSTICA Y DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA, ASÍ COMO ESTABLECER LAS NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA SU ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y COORDINACIÓN;
- XIX. FIJAR LOS LINEAMIENTOS QUE SE DEBEN SEGUIR EN LA ELABORACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN NECESARIA PARA LA FORMULACIÓN DEL INFORME PRESIDENCIAL E INTEGRAR DICHA DOCUMENTACIÓN;
- XX. OPINAR, PREVIAMENTE A SU EXPEDICIÓN, SOBRE LOS PROYECTOS DE NORMAS Y LINEAMIENTOS EN MATERIA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y

*DESINCORPORACIÓN DE ACTIVOS, SERVICIOS Y EJECUCIÓN DE OBRAS PUBLICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL;*

- XXI. VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE PLANTACIÓN NACIONAL, ASÍ COMO DE PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, CONTABILIDAD Y EVALUACIÓN;*
- XXII. EJERCER EL CONTROL PRESUPUESTAL DE LOS SERVICIOS PERSONALES Y ESTABLECER NORMAS Y LINEAMIENTOS EN MATERIA DE CONTROL DEL GASTO EN ESE RUBRO.*

A esta dependencia se le han otorgado las facultades más importantes para la aplicación, interpretación y la ejecución de los ordenamientos que se encuentran vigentes en materia de banca y crédito. Asimismo se le han delegado funciones financieras de la Administración Pública, motivo por el cual la Secretaria de Hacienda y Crédito se constituye como una cabeza de sector, las cuales son:

- ❖ Planear, coordinar, evaluar y vigilar el Sistema Bancario del país, es decir a las Sociedades Nacionales de Banca de Desarrollo y a las de Banca Múltiple,
- ❖ Manejar la deuda pública de la Federación y del departamento del D.F.,
- ❖ Dirigir la política monetaria y crediticia,
- ❖ Administrar las casa de moneda y ensaye; y
- ❖ Ejercer todas aquellas atribuciones que señalen las leyes en materia de seguros, finanzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito.

La competencia de esta dependencia no está determinada por un solo ordenamiento legal, es decir se le otorgan facultades y atribuciones la mayoría de las leyes que conforman el Sistema Financiero Mexicano.

La estructura orgánica básica actual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda conformada por: 1 Secretario, 3 Subsecretarios, 1 Procurador Fiscal de la Federación, 1 Tesorero de la Federación, 1 Oficial Mayor, 1 Coordinación General, 37 Direcciones Generales o unidades equivalentes y 2 Órganos Desconcentrados,

## **4.2 EL BANCO DE MÉXICO**

El primer antecedente legal de esta institución como un Instituto Central regulador de la circulación monetaria y del valor relativo a la unidad de cambio, es el Decreto de 3 de abril de 1916, en el que se creó la Comisión Monetaria misma que absorbió las funciones de la antigua Comisión de Cambio y Moneda. El 5 de febrero de 1917 al promulgarse nuestra Constitución, dentro de su artículo 28 en el que se prohíben los monopolios, da pie a que no se considere una práctica monopólica, la que realice el Estado con respecto a la emisión de moneda, creándose así la Banca Central en México, la cual pasó por una serie de cambios que en muchas ocasiones atendieron a los cambios geopolíticos internacionales o a la difícil vida política nacional.

Posteriormente el decreto presidencial publicado el 20 de agosto de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, se reforman los artículos 28 y 123 apartado "B" fracción XIII Bis de la Constitución, siendo el primero de los numerales arriba citados el que otorga la autonomía con la que cuenta en la actualidad el Banco de México. Mientras que el artículo 123 Apartado "B" fracción XIII Bis hace referencia a la relación laboral que a partir del goce de la autonomía del banco central, deberá regir en dicho organismo.

Para hablar de la naturaleza jurídica del banco de México, es necesario referirnos primeramente que con antelación a las reformas realizadas a la Constitución Política a las que nos hemos venido refiriendo en el presente tema; la naturaleza jurídica del Banco Central era distinta, siendo la más reciente el de un organismo público descentralizado, y con las múltiples reformas



constitucionales, el Banco de México cuenta con autonomía tal y como lo estipula el artículo 1º de la Ley del Banco de México, el cual dice :

*ARTÍCULO 1.- EL BANCO CENTRAL SERÁ PERSONA DE DERECHO PÚBLICO CON CARÁCTER AUTÓNOMO Y SE DENOMINARA BANCO DE MÉXICO. EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES Y EN SU ADMINISTRACIÓN SE REGIRÁ POR LAS DISPOSICIONES DE ESTA LEY, REGLAMENTARIA DE LOS PÁRRAFOS SEXTO Y SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

¿Pero por qué transformar al Banco de México en un organismo autónomo? Distintos autores han dado su punto de vista al respecto llegando a la conclusión en muchas de estas opiniones, a la necesidad que tanto el Ejecutivo y el Legislador Federal tuvieron para llegar a dotar de tal naturaleza al Banco Central, para que este, y solamente este tuviera libre y total injerencia a las funciones que desempeña, es decir, dejando tal vez de lado interese de cierta forma partidarios, al libre y sano desempeño de sus funciones y finalidades, las cuales se enlistan de manera breve y sintetizada a continuación:

- Proveer a la economía del país de moneda nacional (política monetaria);
- Promover el sano desarrollo del sistema financiero;
- Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos;
- Visitas de inspección a las entidades financieras, y
- La Ley del Banco de México dota a este organismo de otras funciones más específicas, como otorgar créditos, ser un agente financiero del Gobierno Federal y administrar la reserva internacional, que se encuentran en el Fondo Monetario Internacional.

No hay que perder de vista que dentro de la función de promover el sano desarrollo del sistema financiero nacional, se encuentra la regulación tanto de la intermediación financiera, así como la regulación de los servicios financieros de toda entidad financiera que funcione en el país. Es decir esto incluye a las *características de las operaciones activas, pasivas o de servicios que realicen las instituciones de crédito*<sup>43</sup>. Y no solamente incluye a las instituciones de crédito, entiéndanse banca en cualquiera de sus formas, sino además las funciones en materia crediticia que realicen los intermediarios bursátiles, y en general, todo aquello que tenga relación con la circulación de moneda, crédito y cambio de divisas y circulación de estas, con respecto a todo intermediario financiero en el país.

Otra de las funciones importantes, por el hecho de su trascendencia jurídica, y uno de los puntos importantes de este trabajo, es lo referente a la Facultad sancionadora a los intermediarios financieros del Banco de México, sanciones y procedimientos que no se encuentran regulados por la Ley del Banco de México, y que en la mayoría de los casos son disposiciones de carácter ejecutivo, o bien de origen interno, credos en el seno del mismo organismo.

Finalmente hay que mencionar que el Banco de México como una organismo autónomo estará encabezado por una Junta de Gobierno presidida por un Gobernador y debajo de el cuatro Subgobernadores, siendo el Ejecutivo Federal quien pueda designar al Gobernador del Banco de México, quedando nuevamente de manifiesto y de entredicho la “autonomía” de este organismo pues la designación del puesto más importante en el Banco Central estará a cargo del Presidente de México en funciones.

### **4.3 LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES**

---

<sup>43</sup> Fuente de la, Rodríguez Jesús, Op. Cit., Pág. 120

Para abordar este tema podemos comenzar con el antecedente histórico que es considerado como tal, que para el caso, antes de 1889 la Secretaría de Hacienda, había establecido una especie de interventores de bancos, pero que como se tiene registrado por diversos autores, poco hacían por vigilar la actividad bancaria, que para aquellos días, era un sistema totalmente desproporcionado entre los banqueros y los clientes, es decir, el público en general. Y no fue así, que hasta el 3 de noviembre de 1889, que el Secretario de Hacienda, señor Manuel Dublán, por conducto del licenciado Luis L. Labastida, se hizo un estudio con el nombre de “Estudio Histórico y Filosófico sobre la Legislación de Bancos”, del cual se desprendían algunas de las funciones que a la postre asumiría la Comisión Nacional Bancaria. Sucesivamente, en la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, en su artículo 113, establecía que la vigilancia de todas las instituciones de crédito estaría a cargo de la Secretaría de Hacienda, por medio de interventores que eran nombrados exclusivamente para cada banco que existía.

En el periodo pos-revolucionario, más específicamente en el año de 1924, bajo la administración del Presidente Plutarco Elías Calles y con fundamento en el artículo 28 Constitucional crea la Comisión Nacional Bancaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1924.

Así mismo la Comisión Nacional de Valores se crea el 11 de febrero de 1946 por decreto presidencial publicado el 16 de abril de 1946, estableciéndose su composición, atribuciones y presupuesto, cuyas funciones eran muy similares a las de la Comisión Nacional Bancaria, claro, estas enfocadas a la venta de acciones de sociedades anónimas al público, y funciones que, por su naturaleza, muchos autores opinan que era una dependencia más de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente el 28 de abril de 1995 se publica en el *DOF* la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la cual da origen a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consolidando las funciones que tenían las anteriores Comisiones, con el objeto de homogenizar los servicios que prestaban

ambas dependencias, haciéndolos más amplios y especializados al mismo tiempo. El maestro Jesús de la Fuente Rodríguez, nos ilustra con tres puntos, los objetivos de esta nueva dependencia financiera del ejecutivo, mismas que se transcriben a continuación:

- *Dotar a la entidad supervisora de un régimen que procure un apego a criterios técnicos en cuanto a la autorización, regularización y supervisión de las entidades que forman parte del sector financiero.*
- *La planeación y la continuidad en el largo plazo en la aplicación de directrices y estrategias de supervisión que procuren mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de los sistemas financieros en protección de los intereses del público.*
- *Que los países cuenten con personal altamente capacitado y con experiencia en las tareas de supervisión.<sup>44</sup>*

Ahora bien, la Naturaleza Jurídica del la CNBV, conforme a lo establecido en el Artículo 1 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que a la letra dice:

**ARTÍCULO 1.- SE CREA LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES COMO ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, CON AUTONOMÍA TÉCNICA Y FACULTADES EJECUTIVAS EN LOS TÉRMINOS DE ESTA LEY.**

Se desprende de lo arriba escrito, que la CNBV, está dotada por la propia ley, que por ende es quien crea este organismo, así pues, es un órgano desconcentrado, lo que significa que su composición jurídico administrativa se encuentra descentralizada y cuenta con organismos propios. Además, es muy

---

<sup>44</sup> Fuente de la, Rodríguez Jesús, Op. Cit., Pág. 144

importante señalar que depende de un órgano que forma parte del Ejecutivo Federal, en este caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por consiguiente carece de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Sin embargo, la misma ley de la CNBV otorga de autonomía técnica y como consecuencia facultades ejecutivas libres del órgano del Ejecutivo Federal, es decir la SHCP. Y a opinión de diversos tratadistas, dicha autonomía técnica, propicia mayor eficiencia a sus objetivos principales.

Y precisamente hablando de esta autonomía técnica, es donde abordamos las dos principales funciones generales que realiza este órgano desconcentrado, que no son otras que las de inspección y vigilancia, a las distintas instituciones de crédito y organizaciones auxiliares. Dichas funciones se encuentran fundamentadas en los artículos 133, y 134 de la Ley de Instituciones de Crédito, los cuales a continuación se hace referencia:

**ARTÍCULO 133.- LA INSPECCIÓN SE SUJETARÁ AL REGLAMENTO QUE AL EFECTO EXPIDA EL EJECUTIVO FEDERAL Y SE EFECTUARÁ A TRAVÉS DE VISITAS QUE TENDRÁN POR OBJETO: REVISAR, VERIFICAR, COMPROBAR Y EVALUAR LOS RECURSOS, OBLIGACIONES Y PATRIMONIO, ASÍ COMO LAS OPERACIONES, FUNCIONAMIENTO, SISTEMAS DE CONTROL Y EN GENERAL, TODO LO QUE PUDIENDO AFECTAR LA POSICIÓN FINANCIERA Y LEGAL, CONSTE O DEBA CONSTAR EN LOS REGISTROS, A FIN DE QUE SE AJUSTEN AL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES QUE LAS RIGEN Y A LAS SANAS PRÁCTICAS DE LA MATERIA.**

**LAS VISITAS PODRÁN SER ORDINARIAS, ESPECIALES Y DE INVESTIGACIÓN. LAS PRIMERAS SE LLEVARÁN A CABO DE**

*CONFORMIDAD CON EL PROGRAMA ANUAL QUE APRUEBE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN; LAS SEGUNDAS SE PRACTICARÁN SIEMPRE QUE SEA NECESARIO A JUICIO DEL PRESIDENTE PARA EXAMINAR, Y EN SU CASO, CORREGIR SITUACIONES ESPECIALES OPERATIVAS, Y LAS DE INVESTIGACIÓN QUE TENDRÁN POR OBJETO ACLARAR UNA SITUACIÓN ESPECÍFICA.*

*CUANDO EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PREVISTA EN ESTE ARTÍCULO, LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES ASÍ LO REQUIERA, PODRÁ CONTRATAR LOS SERVICIOS DE AUDITORES Y DE OTROS PROFESIONISTAS QUE LE AUXILIEN EN DICHA FUNCIÓN.*

**ARTÍCULO 134.- LA VIGILANCIA** CONSISTIRÁ EN CUIDAR QUE LAS INSTITUCIONES CUMPLAN CON LAS DISPOSICIONES DE ESTA LEY Y LAS QUE DERIVEN DE LA MISMA, Y ATIENDAN LAS OBSERVACIONES E INDICACIONES DE LA COMISIÓN, COMO RESULTADO DE LAS VISITAS DE INSPECCIÓN PRACTICADAS.

*LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EJERCICIO DE ESTA FACULTAD SERÁN PREVENTIVAS PARA PRESERVAR LA ESTABILIDAD Y SOLVENCIA DE LAS INSTITUCIONES, Y NORMATIVAS PARA DEFINIR CRITERIOS Y ESTABLECER REGLAS Y PROCEDIMIENTOS A LOS QUE DEBAN AJUSTAR SU FUNCIONAMIENTO, CONFORME A LO PREVISTO EN ESTA LEY.*

Sin detrimento del profundo estudio que se puede hacer respecto de las diferentes funciones que ejerce la referida Comisión, pasaremos al estudio de otra que es la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

#### **4.4 LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS**

El antecedente de este organismo se encuentra íntimamente relacionado con el origen de la comisión estudiada en el tema anterior. Pues antes del decreto publicado el 3 de enero de 1990 que dio origen a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, tanto sus facultades y actividades estaban concentradas en la CNB, y dado que para estos años las actividades financieras aumentaron, se hizo necesario la creación de organismos más especializados y eficaces para los sectores especializados; al menos, estos es el argumento de la exposición de motivos para las reformas, adiciones y derogaciones a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Como un apunte interesante el maestro Acosta Romero, hace la *observación al artículo 29 VII bis-4, disposición de nueva creación, en la cual se le da a al CNSF, la facultad parareglamentaria, cuestionando la constitucionalidad de dicha disposición.*<sup>45</sup>

En lo que respecta a la naturaleza jurídica de la CNSF, esta es muy parecida al de la CNBV, en particular el aspecto de que tanto la Bancaria como la de Seguros y Fianzas son organismos desconcentrados de la SHCP, con sus específicas diferencias, y con la intención de no ser obvio en repeticiones, el lector puede apreciar en párrafos anteriores la amplitud que se da al tema de un organismos desconcentrado, lo anterior conforme al artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS).

Tan semejantes es su naturaleza jurídica, que por ser tal vez entre otras las pocas diferencias entre una comisión y la otra, el nombre que las define, pues el organismo objeto del presente tema, tiene como objeto la vigilancia e inspección de las sociedades mutualistas y de seguros, facultades estas que se encuentran en el artículo 106 de la LGISMS, el cual se transcribe a continuación:

**ARTÍCULO 106.- LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE  
LAS INSTITUCIONES Y DE LAS SOCIEDADES MUTUALISTAS**

---

<sup>45</sup> Acosta Romero, Miguel; “Nuevo Derecho Bancario” Op. Cit. Pág. 244

*DE SEGUROS ASÍ COMO DE LAS DEMÁS PERSONAS Y EMPRESAS A QUE SE REFIERE ESTA LEY, EN CUANTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DE LA MISMA, QUEDA CONFIADA A LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS EN LOS TÉRMINOS DE ESTA LEY Y DEL REGLAMENTO QUE PARA ESOS EFECTOS EXPIDA EL EJECUTIVO FEDERAL.*

*LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS AUTORIZADAS PARA OPERAR EL RAMO DE SALUD TAMBIÉN ESTARÁN SUJETAS A LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA SECRETARIA DE SALUD, EXCLUSIVAMENTE SOBRE LOS SERVICIOS Y PRODUCTOS DE SALUD QUE SEAN MATERIA DE LOS CONTRATOS DE SEGURO QUE CELEBREN. CUANDO LA CITADA SECRETARIA CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE LAS ANTERIORES FUNCIONES DETECTE ALGUNA IRREGULARIDAD RELACIONADA CON DICHS SERVICIOS Y PRODUCTOS, LA COMUNICARA A LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS PARA QUE PROCEDA A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES CONFORME A LO ESTABLECIDO EN ESTA LEY.*

*LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS EJERCERÁ, RESPECTO A LOS SÍNDICOS Y A LOS LIQUIDADORES, LAS FUNCIONES DE VIGILANCIA QUE TIENE ATRIBUIDAS EN RELACIÓN A LAS INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS.*

*LAS INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS Y LAS DEMÁS PERSONAS Y EMPRESAS SUJETAS CONFORME A ESTA LEY A LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS Y, EN SU CASO, DE LA SECRETARIA DE SALUD, DEBERÁN CUBRIR LAS CUOTAS CORRESPONDIENTES A ESOS SERVICIOS EN LOS TÉRMINOS DE LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES.*



Es importante señalar que el artículo 108 LGISMS aparece en su texto tanto la naturaleza jurídica de la CNSF, así como las distintas facultades de dicho organismo, contenidas las reglas de litigio ante particulares, el cual establece:

*ARTÍCULO 108.- LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS ES UN ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO QUE SE SUJETARA A ESTA LEY, AL REGLAMENTO INTERIOR QUE AL EFECTO EMITA EL EJECUTIVO FEDERAL Y TENDRÁ LAS FACULTADES SIGUIENTES:*

*I.- REALIZAR LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA QUE CONFORME A ESTA Y OTRAS LEYES LE COMPETEN;*

*II.- FUNGIR COMO ÓRGANO DE CONSULTA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO TRATÁNDOSE DEL RÉGIMEN ASEGURADOR Y EN LOS DEMÁS CASOS QUE LAS LEYES DETERMINEN;*

*III.- IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR INFRACCIONES A ESTA Y A LAS DEMÁS LEYES QUE REGULAN LAS ACTIVIDADES, INSTITUCIONES Y PERSONAS SUJETAS A SU INSPECCIÓN Y VIGILANCIA, ASÍ COMO A LAS DISPOSICIONES QUE EMANEN DE ELLAS.*

*TALES SANCIONES PODRÁN SER AMONESTACIONES O, CUANDO ASÍ LO ESTABLEZCAN LAS LEYES Y DISPOSICIONES QUE EMANEN DE ELLAS, SUSPENSIONES TEMPORALES DE ACTIVIDADES, VETOS O INHABILITACIONES PARA EL DESEMPEÑO DE ACTIVIDADES ASÍ COMO MULTAS.*

*CORRESPONDERÁ A LA JUNTA DE GOBIERNO DE LA COMISIÓN, LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES, LA QUE PODRÁ DELEGAR ESTA ATRIBUCIÓN EN EL PRESIDENTE Y LOS DEMÁS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA MISMA, EN RAZÓN DE LA NATURALEZA DE LA INFRACCIÓN O DEL MONTO DE LAS MULTAS Y TENDRÁ ASIMISMO LA FACULTAD*

*INDELEGABLE DE CONDONAR, EN SU CASO, TOTAL O PARCIALMENTE LAS MULTAS IMPUESTAS.*

*LAS MULTAS IMPUESTAS EN LOS TÉRMINOS DE LA PRESENTE LEY Y DEMÁS LEYES QUE REGULAN LAS ACTIVIDADES, INSTITUCIONES Y PERSONAS SUJETAS A LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA CITADA COMISIÓN ASÍ COMO A LAS DISPOSICIONES QUE EMANEN DE ELLAS, DEBERÁN SER PAGADAS DENTRO DE LOS QUINCE DÍAS HÁBILES SIGUIENTES A LA FECHA DE SU NOTIFICACIÓN Y CUANDO EL INFRACTOR PROMUEVA CUALQUIER MEDIO DE DEFENSA LEGAL EN CONTRA DE LA MULTA QUE SE LE HUBIERE APLICADO, EN CASO DE QUE ESTA RESULTE CONFIRMADA, TOTAL O PARCIALMENTE, SU IMPORTE DEBERÁ SER CUBIERTO DE INMEDIATO UNA VEZ QUE SE NOTIFIQUE AL INFRACTOR LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE.*

*EN CONTRA DE LAS SANCIONES PROCEDERÁ EL RECURSO DE REVOCACIÓN, MISMO QUE DEBERÁ INTERPONERSE POR ESCRITO DENTRO DE LOS QUINCE DÍAS HÁBILES SIGUIENTES AL DE SU NOTIFICACIÓN Y DEBERÁ AGOTARSE ANTES DE PROCEDER AL EJERCICIO DE CUALQUIER OTRO MEDIO DE IMPUGNACIÓN.*

*EL RECURSO SEÑALADO DEBERÁ INTERPONERSE ANTE LA JUNTA DE GOBIERNO DE LA COMISIÓN, CUANDO LA SANCIÓN HAYA SIDO EMITIDA POR ESE CUERPO COLEGIADO O POR EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN O, ANTE ESTE ÚLTIMO, CUANDO SE TRATE DE SANCIONES IMPUESTAS POR LOS OTROS SERVIDORES PÚBLICOS DE ESE ÓRGANO DESCONCENTRADO. EL ESCRITO EN QUE LA PARTE AFECTADA INTERPONGA EL RECURSO, DEBERÁ CONTENER LA EXPRESIÓN DEL ACTO IMPUGNADO Y LOS AGRAVIOS QUE EL MISMO CAUSE, OFRECIENDO Y CUANDO SEA POSIBLE ACOMPAÑANDO, LAS PRUEBAS QUE AL EFECTO JUZGUE CONVENIENTES.*

*CUANDO NO SE SEÑALE EL ACTO IMPUGNADO O NO SE EXPRESEN AGRAVIOS, LA AUTORIDAD COMPETENTE*

DESECHARA POR IMPROCEDENTE EL RECURSO INTERPUESTO. SI SE OMITIERON LAS PRUEBAS, SE TENDRÁN POR NO OFRECIDAS.

LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PODRÁ SER DESECHANDO, CONFIRMANDO, MANDANDO REPONER POR UNO NUEVO QUE LO SUSTITUYA O REVOCANDO EL ACTO IMPUGNADO Y DEBERÁ SER EMITIDA EN UN PLAZO NO SUPERIOR A LOS CUARENTA Y CINCO DÍAS HÁBILES POSTERIORES A AQUEL EN QUE SE INTERPUSO EL RECURSO, CUANDO DEBA SER RESUELTO POR EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN, NI DE SESENTA DÍAS HÁBILES CUANDO SE TRATE DE RECURSOS COMPETENCIA DE LA JUNTA DE GOBIERNO.

LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVOCACIÓN SUSPENDERÁ LA EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN IMPUESTA. SI ESTA SE CONFIRMA TOTAL O PARCIALMENTE, LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO RESPECTIVO DISPONDRÁ LO CONDUCENTE PARA QUE LA SANCIÓN SEA EJECUTADA DE INMEDIATO, UNA VEZ QUE SE NOTIFIQUE LA MISMA;

IV.- EMITIR LAS DISPOSICIONES NECESARIAS PARA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LA LEY LE OTORGA Y PARA EL EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA MISMA, ASÍ COMO DE LAS REGLAS Y REGLAMENTOS QUE CON BASE EN ELLA SE EXPIDAN Y COADYUVAR MEDIANTE LA EXPEDICIÓN DE DISPOSICIONES E INSTRUCCIONES A LAS INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, Y LAS DEMÁS PERSONAS Y EMPRESAS SUJETAS A SU INSPECCIÓN Y VIGILANCIA, CON LAS POLÍTICAS QUE EN ESAS MATERIAS COMPETEN A LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SIGUIENDO LAS INSTRUCCIONES QUE RECIBA DE LA MISMA;

IV. BIS.- EMITIR, EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, LAS NORMAS DE CARÁCTER PRUDENCIAL ORIENTADAS A PRESERVAR LA SOLVENCIA, LIQUIDEZ Y ESTABILIDAD FINANCIERA DE LAS INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS;

V.- PRESENTAR OPINIÓN A LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE ESTA LEY Y DEMÁS RELATIVAS EN CASO DE DUDA RESPECTO A SU APLICACIÓN;

VI.- HACER LOS ESTUDIOS QUE SE LE ENCOMIENDEN Y PRESENTAR A LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, LAS SUGERENCIAS QUE ESTIME ADECUADAS PARA PERFECCIONARLOS; ASÍ COMO CUANTAS MOCIONES O PONENCIAS RELATIVAS AL RÉGIMEN ASEGURADOR ESTIME PROCEDENTE ELEVAR A DICHA SECRETARIA;

VII.- COADYUVAR CON LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN EL DESARROLLO DE POLÍTICAS ADECUADAS PARA LA SELECCIÓN DE RIESGOS TÉCNICOS Y FINANCIEROS EN RELACIÓN CON LAS OPERACIONES PRACTICADAS POR EL SISTEMA ASEGURADOR, SIGUIENDO LAS INSTRUCCIONES QUE RECIBA DE LA PROPIA SECRETARIA;

VIII.- INTERVENIR, EN LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES QUE ESTA LEY SEÑALA, EN LA ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS Y REGLAS DE CARÁCTER GENERAL A QUE LA MISMA SE REFIERE;

VIII BIS.- PROPORCIONAR A LAS AUTORIDADES FINANCIERAS DEL EXTERIOR, INFORMACIÓN QUE RECIBA DE LAS PERSONAS Y EMPRESAS QUE SUPERVISA, SIEMPRE QUE TENGA SUSCRITOS CON DICHAS AUTORIDADES ACUERDOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LOS QUE SE CONTEMPLA EL PRINCIPIO DE RECIPROCIDAD, DEBIENDO EN TODO CASO ABSTENERSE DE PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN CUANDO A SU JUICIO ESTA PUEDA SER USADA PARA FINES DISTINTOS A LOS DE LA SUPERVISIÓN, O BIEN POR CAUSAS DE ORDEN PÚBLICO, SEGURIDAD NACIONAL O POR CUALQUIER OTRA CAUSA CONVENIDA EN LOS ACUERDOS RESPECTIVOS;

*IX.- FORMULAR ANUALMENTE SUS PRESUPUESTOS QUE SOMETERÁ A LA AUTORIZACIÓN DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO;*

*X.- RENDIR UN INFORME ANUAL DE SUS LABORES A LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO*

*XI.- LAS CUOTAS CORRESPONDIENTES A LOS SERVICIOS DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 106 DE ESTA LEY, SE DESTINARAN A CUBRIR EL PRESUPUESTO DE LA COMISIÓN.*

*EN CASO DE QUE AL FINALIZAR EL EJERCICIO PRESUPUESTAL, EXISTIERA SALDO PROVENIENTE DE LOS INGRESOS POR CONCEPTO DE DERECHOS A QUE SE REFIERE ESTA FRACCIÓN, SE TRANSFERIRÁ LA PARTE NO COMPROMETIDA DEL PRESUPUESTO A UNA RESERVA ESPECIAL DE LA COMISIÓN, LA QUE SERÁ DESTINADA A LA COBERTURA DE GASTOS CORRESPONDIENTES A POSTERIORES EJERCICIOS, PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DE SUS PROGRAMAS, PERO EN NINGÚN CASO PODRÁ APLICARSE PARA REALIZAR PAGOS NO PREVISTOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, REDUCIENDO EN SU CASO EL IMPACTO SOBRE RECURSOS FEDERALES O CUOTAS ADICIONALES PARA LAS INSTITUCIONES O PERSONAS SUJETAS A LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA COMISIÓN, Y*

*XII.- LAS DEMÁS QUE LE ESTÁN ATRIBUIDAS POR ESTA LEY Y OTROS ORDENAMIENTOS LEGALES RESPECTO AL RÉGIMEN ASEGURADOR, SIEMPRE QUE NO SE REFIERAN A MEROS ACTOS DE VIGILANCIA O EJECUCIÓN.*

*LAS FACULTADES A QUE SE REFIEREN LAS FRACCIONES VII, IX Y X DE ESTE ARTÍCULO, SON INDELEGABLES.*

Y a lo que respecta a las instituciones de fianzas, su inspección y vigilancia por la CNSF, esta fundamentado en el artículo 66 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas:

**ARTICULO 66.-** LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LAS INSTITUCIONES DE FIANZAS, ASÍ COMO DE LAS DEMÁS PERSONAS Y EMPRESAS A QUE SE REFIERE ESTA LEY, EN CUANTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DE LA MISMA, QUEDA CONFIADA A LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS EN LOS TÉRMINOS DE ESTA LEY Y DEL REGLAMENTO QUE PARA ESOS EFECTOS EXPIDA EL EJECUTIVO FEDERAL, LA QUE ADEMÁS DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES QUE LE ATRIBUYE ESTA PROPIA LEY, SE REGIRÁ PARA ESOS EFECTOS EN MATERIA DE FIANZAS Y RESPECTO DE LAS INSTITUCIONES Y DEMÁS PERSONAS MENCIONADAS, POR LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS.

El ámbito de supervisión de la CNSF, es el siguiente:

- *Instituciones de seguros,*
- *Sociedades mutualistas de seguros,*
- *Afianzadoras,*
- *Reafianzadoras,*
- *Reaseguradoras,*
- *Agentes de seguros y fianzas,*
- *Ajustadores de reaseguros,*
- *Intermediarios de reaseguros,*
- *Sociedades de servicios complementarios o auxiliares de las operaciones de seguros, en cuyas acciones participen instituciones de seguros, y*

- *Filiales de entidades financiera del exterior.*<sup>46</sup>

Finalmente es importante hacer una referencia breve del marco jurídico de la CNSF, dado su intervención con diversas instituciones y agrupaciones de seguros y fianzas, el cual es el siguiente:

- ✓ Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros;
- ✓ Ley Sobre el Contrato de Seguros;
- ✓ Ley Federal de Instituciones de Fianzas;
- ✓ Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina
- ✓ Ordenamientos internos; y
- ✓ Reglas, circulares y oficios circulares

#### **4.5 LA COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.**

El 22 de julio de 1994 se publicó en el DOF en base a la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se crea la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), que fungiría a partir del 23 de mayo de 1996 como el intermediario financiero entre los administradores de los sistemas de ahorro para el retiro (AFORES, SIEFORES, etc.) y los usuarios de estos servicios, es decir los trabajadores y obreros del pías inscritos en cualquier sistema de ahorro. Y siendo su principal función la de vigilancia e inspección de dichos organismos y similares, y que en opinión del mismo Miguel Acosta Romero, *lo cual complica el problema porque crece la burocracia*<sup>47</sup>

La naturaleza jurídica de la CONSAR, es muy parecida a la de las dos Comisiones estudiadas anteriormente, sobre todo en el hecho de que este organismo es desconcentrado de la SHCP, y coordina sus acciones con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Desarrollo Social y el Banco de México, además de que en todo momento existe una participación de

---

<sup>46</sup> Fuente de la, Rodríguez Jesús, Op. Cit., Pág. 207

<sup>47</sup> Acosta Romero, Miguel; “Nuevo Derecho Bancario” Op. Cit. Pág. 259

los representantes de los patrones y los trabajadores, que más adelante mencionaremos de que forma se establece dicha participación.

Ahora bien, la CONSAR a puesto mucho empeño en difundir a través de distintos medios la misión hacia donde están encaminados sus objetivos, buscando ser asequible a los trabajadores sus pensiones, en un entorno de competencia, esto conforme a lo que se profesa mas o menos en su pagina de Internet, y que a nuestro parecer en cierta forma ayuda a estabilizar de cierta forma la eficacia del servicio prestado por las instituciones del SAR, sin embargo, por otro lado, el hecho de que exista una desmedida liberación de las actividades de estas administradoras del ahorro, deja mucho que desear en nuestro país, pues sin entrar al tema de lleno; es sabido que en México existe una gran insuficiencia en el sistema de pensiones. Lo anterior, sin el afán de dejar de lado el esfuerzo que en esta materia se ha puesto por diversos organismos gubernamentales, y entre estos la misma CONSAR.

Por otro lado, los objetivos y funciones que desempeña la CONSAR conforme a lo establecido por la Ley de los Sistemas del ahorro para el Retiro que en su artículo 2º menciona:

*ARTICULO 2. LA COORDINACIÓN, REGULACIÓN, SUPERVISIÓN Y VIGILANCIA DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO ESTÁN A CARGO DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO COMO ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DOTADO DE AUTONOMÍA TÉCNICA Y FACULTADES EJECUTIVAS, CON COMPETENCIA FUNCIONAL PROPIA EN LOS TÉRMINOS DE LA PRESENTE LEY.*

El maestro Jesús de la Fuente Rodríguez, explica brevemente los objetivos que busca la CONSAR, que son: *la coordinación, regulación, inspección y*



*vigilancia, así como el soporte y accesoria técnica,*<sup>48</sup> a los diversos Sistemas de Ahorro para el Retiro que hay en la República.

De igual forma el artículo 5º de la Ley de los Sistemas del Ahorro para el Retiro, enlista las distintas funciones que lleva acabo la CONSAR, las cuales:

**ARTICULO 5. LA COMISIÓN TENDRÁ LAS FACULTADES SIGUIENTES:**

*I. REGULAR, MEDIANTE LA EXPEDICIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL, LO RELATIVO A LA OPERACIÓN DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO, LA RECEPCIÓN, DEPOSITO, TRANSMISIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES CORRESPONDIENTES A DICHOS SISTEMAS, ASÍ COMO LA TRANSMISIÓN, MANEJO E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LOS INSTITUTOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y LOS PARTICIPANTES EN LOS REFERIDOS SISTEMAS, DETERMINANDO LOS PROCEDIMIENTOS PARA SU BUEN FUNCIONAMIENTO;*

*II. EXPEDIR LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A LAS QUE HABRÁN DE SUJETARSE LOS PARTICIPANTES EN LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO, EN CUANTO A SU CONSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO, OPERACIONES Y PARTICIPACIÓN EN LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO, TRATÁNDOSE DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO ESTA FACULTAD SE APLICARA EN LO CONDUCENTE;*

*III. EMITIR EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA LA REGULACIÓN PRUDENCIAL A QUE SE SUJETARAN LOS PARTICIPANTES EN LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO;*

---

<sup>48</sup> Fuente de la, Rodríguez Jesús, Op. Cit., Pág. 214

*IV. EMITIR REGLAS DE CARÁCTER GENERAL PARA LA OPERACIÓN Y PAGO DE LOS RETIROS PROGRAMADOS;*

*V. ESTABLECER LAS BASES DE COLABORACIÓN ENTRE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES PÚBLICAS PARTICIPANTES EN LA OPERACIÓN DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO;*

*VI. OTORGAR, MODIFICAR O REVOCAR LAS AUTORIZACIONES A QUE SE REFIERE ESTA LEY, A LAS ADMINISTRADORAS Y SOCIEDADES DE INVERSIÓN;*

*VI BIS. CONOCER DE LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS CONSEJEROS, DIRECTORES GENERALES, FUNCIONARIOS DE LOS DOS NIVELES INMEDIATOS INFERIORES Y COMISARIOS DE LOS PARTICIPANTES EN LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO, CON EXCEPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO;*

*VII. REALIZAR LA SUPERVISIÓN DE LOS PARTICIPANTES EN LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO. TRATÁNDOSE DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO, LA SUPERVISIÓN SE REALIZARA EXCLUSIVAMENTE EN RELACIÓN CON SU PARTICIPACIÓN EN LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO.*

*LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS Y LA COMISIÓN, DE COMÚN ACUERDO, ESTABLECERÁN LAS BASES DE COLABORACIÓN PARA EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE SUPERVISIÓN;*

*VIII. ADMINISTRAR Y OPERAR, EN SU CASO, LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR;*

*IX. IMPONER MULTAS Y SANCIONES, ASÍ COMO EMITIR OPINIÓN A LA AUTORIDAD COMPETENTE EN MATERIA DE LOS DELITOS PREVISTOS EN ESTA LEY;*

*X. ACTUAR COMO ÓRGANO DE CONSULTA DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES PUBLICAS, EN TODO LO*

*RELATIVO A LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO,  
CON EXCEPCIÓN DE LA MATERIA FISCAL;*

*XI. CELEBRAR CONVENIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA;*

*XII. DEROGADA;*

*XIII. RENDIR UN INFORME SEMESTRAL AL CONGRESO DE LA  
UNIÓN SOBRE LA SITUACIÓN QUE GUARDAN LOS SISTEMAS  
DE AHORRO PARA EL RETIRO, EN EL QUE SE DEBERÁ  
CONSIDERAR UN APARTADO ESPECÍFICO EN EL QUE SE  
MENCIONEN LAS CARTERAS DE INVERSIÓN DE LAS  
SOCIEDADES DE INVERSIÓN;*

*XIV. DAR A CONOCER A LA OPINIÓN PÚBLICA REPORTES  
SOBRE COMISIONES, NÚMERO DE TRABAJADORES  
REGISTRADOS EN LAS ADMINISTRADORAS, ESTADO DE  
SITUACIÓN FINANCIERA, ESTADO DE RESULTADOS,  
COMPOSICIÓN DE CARTERA Y RENTABILIDAD DE LAS  
SOCIEDADES DE INVERSIÓN, CUANDO MENOS EN FORMA  
TRIMESTRAL;*

*XV. ELABORAR Y PUBLICAR ESTADÍSTICAS Y DOCUMENTOS  
RELACIONADOS CON LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL  
RETIRO; Y*

*XVI. LAS DEMÁS QUE LE OTORGUEN ESTA U OTRAS LEYES.*

Finalmente, la composición de la Junta de Gobierno que integra la CONSAR, es un tema importante de mencionar, dada su composición, en la que intervienen distintas entidades, tanto del Gobierno, particulares, y de agrupaciones de trabajadores, dicha composición viene debidamente estipulada en el artículo 7 de la Ley de la materia, el cual reza lo siguiente:

***ARTICULO 7. LA JUNTA DE GOBIERNO ESTARÁ INTEGRADA  
POR EL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,  
QUIEN LA PRESIDIRÁ, EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN,***

DOS VICEPRESIDENTES DE LA MISMA Y OTROS ONCE VOCALES.

DICHOS VOCALES SERÁN EL SECRETARIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, EL GOBERNADOR DEL BANCO DE MÉXICO, EL SUBSECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES Y EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.

LOS TRES VOCALES RESTANTES SERÁN DESIGNADOS POR EL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DEBIENDO SER DOS REPRESENTANTES DE LAS ORGANIZACIONES NACIONALES DE TRABAJADORES Y UNO DE LOS CORRESPONDIENTES A LOS PATRONES, QUE FORMEN PARTE DEL COMITÉ CONSULTIVO Y DE VIGILANCIA Y QUE OSTENTEN LA MAYOR REPRESENTATIVIDAD.

EN AUSENCIA DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, LO SUPLIRÁ EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN.

POR CADA MIEMBRO PROPIETARIO SE NOMBRARA UN SUPLENTE QUE EN TODO CASO DEBERÁ SER UN FUNCIONARIO CON EL RANGO INMEDIATO INFERIOR AL DEL MIEMBRO PROPIETARIO. LOS MIEMBROS SUPLENTE PODRÁN SER REMOVIDOS LIBREMENTE POR LAS DEPENDENCIAS, ENTIDADES O INSTITUCIONES QUE LOS HAYAN DESIGNADO. LOS REPRESENTANTES SUPLENTE DE LAS ORGANIZACIONES OBRERAS Y PATRONALES SERÁN DESIGNADOS EN LOS MISMOS TÉRMINOS QUE LOS MIEMBROS PROPIETARIOS.

LA JUNTA DE GOBIERNO CONTARA CON UN SECRETARIO, EL CUAL PODRÁ EXPEDIR CONSTANCIAS DE LOS

#### **4.6 LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS FINANCIEROS.**

Esta Comisión fue creada a través de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de enero de 1999; y comenzó a operar de manera oficial el día 18 de abril de 1999.

Ahora bien, en lo que respecta a su naturaleza jurídica, la CONDUSEF es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo domicilio se encuentra en el Distrito Federal. Y por esta circunstancia la Comisión, cuenta, de acuerdo a lo establecido a la ley que la rige; con una Junta de Gobierno que se encuentra presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En lo que respecta al objeto de la CONDUSEF, en los artículos 4º y 5º de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, se encuentra contenidos dicho objeto, los cuales dicen lo siguiente:

***ARTÍCULO 4º.- LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS  
DERECHOS E INTERESES DE LOS USUARIOS, ESTARÁ A  
CARGO DE UN ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO  
CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS,  
DENOMINADO COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN  
Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS  
FINANCIEROS, CON DOMICILIO EN EL DISTRITO FEDERAL.***

***LA PROTECCIÓN Y DEFENSA QUE ESTA LEY ENCOMIENDA A  
LA COMISIÓN NACIONAL, TIENE COMO OBJETIVO***

*PRIORITARIO PROCURAR LA EQUIDAD EN LAS RELACIONES ENTRE LOS USUARIOS Y LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS, OTORGANDO A LOS PRIMEROS ELEMENTOS PARA FORTALECER LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS OPERACIONES QUE REALICEN Y EN LAS RELACIONES QUE ESTABLEZCAN CON LAS SEGUNDAS.*

**ARTÍCULO 5º .-** *LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS TENDRÁ COMO FINALIDAD PROMOVER, ASESORAR, PROTEGER Y DEFENDER LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS USUARIOS FRENTE A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS, ARBITRAR SUS DIFERENCIAS DE MANERA IMPARCIAL Y PROVEER A LA EQUIDAD EN LAS RELACIONES ENTRE ESTOS.*

Es importante señalar que la CONDUSEF, fue creada con la idea de estar inclinada hacia los usuarios, pues es lógico el estado de indefensión y de inequidad entre un usuario que puede ir desde una persona moral, es decir una sociedad mercantil, o bien (en la mayoría de los casos) una persona física que utiliza a menudo cualquier tipo de servicio financiero. Sin embargo se menciona la imparcialidad durante el procedimiento de arbitraje que desempeña la CONDUSEF, en el que supuestamente no trata de beneficiar de manera extrema a ninguna de las partes involucradas en algún proceso.

Con lo anterior nos da pie para hacer referencia a como la CONDUSEF define el concepto de usuario. Y al respecto el maestro Jesús de la Fuente Rodríguez, *el usuario de la CONDUSEF, en singular o plural, será la persona que contrata, utiliza o por cualquier otra causa tenga algún derecho frente a la institución financiera como resultado de la operación o servicio prestado.*<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup>Fuente de la, Rodríguez Jesús, Op. Cit., Pág. 265

Para finalizar, la CONDUSEF cuenta con las siguientes facultades, que de manera resumida Humberto Enrique Ruiz Torres, quien basándose en el artículo 11 de la ley que rige a la Comisión, las enlista:

- *Atender y resolver las consultas que le formulen los usuarios en el ámbito de su competencia (fracc I).*
- *Resolver las reclamaciones que le formulen los usuarios, en el ámbito de su competencia (fracc II),*
- *Llevar acabo el procedimiento conciliatorio entre los usuarios y las instituciones financieras (fracc. III),*
- *Actuar como arbitro, en amigable composición o de estricto derecho, respecto de los conflictos originados en contrato celebrado entre los usuarios y las instituciones financieras (fracc. IV);*
- *Orientar y asesorar legalmente a los usuarios en los litigios que entablen en las instituciones financieras y contra personas distintas de estas en caso de usura (fracc V);*
- *Emitir recomendaciones a diversas autoridades y a las instituciones financieras (fracc. VIII y IX);*
- *Realizar los contratos de adhesión que utilizan las instituciones financieras y proponer modificaciones a los mismos (fracc. XVIII);*
- *Imponer las sanciones (multas) establecidas en la ley y aplicar medidas de apremio (fracc. XXI y XXII)*
- *Conocer los recursos de revisión en contra de las resoluciones que dicte, distintas del laudo arbitral (fracc. XXIII).<sup>50</sup>*

#### **4.7 EL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO.**

El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), fue creado por la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el Diario Oficial de la

---

<sup>50</sup> Ruiz Torres, Humberto Enrique; “Derecho Bancario”, Edit. Oxford University, México, D.F., 2003, pág.107

Federación el 19 de enero de 1999, que sustituyó al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

En lo que respecta a la naturaleza jurídica del IPAB, de acuerdo con la ley que le da origen en el artículo 2º, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, que a opinión del maestro Jesús de la Fuente Rodríguez, *se ubica dentro de la Administración Pública Paraestatal, de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*<sup>51</sup>

Respecto a las funciones que desempeña el IPAB, el maestro Erick Carvallo Yáñez menciona lo siguiente: “... *su principal función estriba en organizar las actividades de apoyo financiero a las instituciones de crédito que lo necesiten, así como proteger los depósitos de dinero de los inversionistas y las inversiones que estos realicen en depósitos de ahorro documentados en títulos de crédito siempre que estos no sean negociables...*”<sup>52</sup>

Dentro del artículo 67 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se describe el objeto que pretende alcanzar el IPAB y que a la letra dice:

**ARTÍCULO 67.- EL INSTITUTO TIENE POR OBJETO:**

*I. PROPORCIONAR A LAS INSTITUCIONES, EN BENEFICIO DE LOS INTERESES DE LAS PERSONAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 10. DE ESTA LEY, UN SISTEMA PARA LA PROTECCIÓN DEL AHORRO BANCARIO QUE GARANTICE EL PAGO, A TRAVÉS DE LA ASUNCIÓN POR PARTE DEL INSTITUTO, EN FORMA SUBSIDIARIA Y LIMITADA, DE LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN LA PRESENTE LEY, A CARGO DE DICHAS INSTITUCIONES, Y*

---

<sup>51</sup> Fuente de la, Rodríguez Jesús, Óp. Cit., Pág. 228.

<sup>52</sup> Carvallo Yáñez, Eric, “Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano”. Editorial Porrúa, México 2003. 6º Edición. Pág. 352.



*II. ADMINISTRAR, EN TÉRMINOS DE ESTA LEY, LOS PROGRAMAS DE SANEAMIENTO FINANCIERO QUE FORMULE Y EJECUTE EN BENEFICIO DE LOS AHORRADORES Y USUARIOS DE LAS INSTITUCIONES Y EN SALVAGUARDA DEL SISTEMA NACIONAL DE PAGOS.*

De manera simple podemos decir que el IPAB tendrá como principal objeto asumir en determinado momento en que una institución de crédito se encuentre en quiebra, concurso mercantil o liquidación, los ahorradores de dicha institución de crédito, *podrán reclamar el pago de sus depósitos y/o inversiones al IPAB pero solamente hasta por los 400 mil UDIS<sup>53</sup>*, haciendo notar que no quedan garantizados ninguno de los depósitos o inversiones que realicen las instituciones de crédito. Y es la misma ley que faculta al IPAB para que en el caso al que nos hemos venido refiriendo con respecto al procedimiento de quiebra de una institución de crédito, dicho instituto deberá tomar la administración y control financiero, con el fin del saneamiento de la propia institución.

Ahora bien el artículo 68 de la Ley de la materia estipula cuales serán las atribuciones con las que cuente el IPAB, el cual reza lo siguiente:

**ARTÍCULO 68.-** *PARA LA CONSECUCCIÓN DE SU OBJETO, EL INSTITUTO TENDRÁ LAS ATRIBUCIONES SIGUIENTES:*

*I. ASUMIR Y, EN SU CASO, PAGAR EN FORMA SUBSIDIARIA, LAS OBLIGACIONES QUE SE ENCUENTREN GARANTIZADAS A CARGO DE LAS INSTITUCIONES, CON LOS LÍMITES Y CONDICIONES QUE SE ESTABLECEN EN LA PRESENTE LEY;*

*II. RECIBIR Y APLICAR, EN SU CASO, LOS RECURSOS QUE SE AUTORICEN EN LOS CORRESPONDIENTES PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, PARA APOYAR DE MANERA SUBSIDIARIA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES QUE EL PROPIO INSTITUTO ASUMA EN*

---

<sup>53</sup>Carvallo Yáñez, Eric, “Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano”, Óp. Cit. Pág. 353

LOS TÉRMINOS DE ESTA LEY, ASÍ COMO PARA INSTRUMENTAR Y ADMINISTRAR PROGRAMAS DE APOYO A AHORRADORES Y DEUDORES DE LA BANCA;

III. SUSCRIBIR Y ADQUIRIR ACCIONES ORDINARIAS, OBLIGACIONES SUBORDINADAS CONVERTIBLES EN ACCIONES Y DEMÁS TÍTULOS DE CRÉDITO EMITIDOS POR LAS INSTITUCIONES QUE APOYE;

IV SUSCRIBIR TÍTULOS DE CRÉDITO, REALIZAR OPERACIONES DE CRÉDITO, OTORGAR GARANTÍAS, AVALES Y ASUMIR OBLIGACIONES, CON MOTIVO DE APOYOS PREVENTIVOS Y PROGRAMAS DE SANEAMIENTO FINANCIERO, TANTO EN BENEFICIO DE LAS INSTITUCIONES COMO EN LAS SOCIEDADES EN CUYO CAPITAL PARTICIPE DIRECTA O INDIRECTAMENTE EL INSTITUTO;

V. PARTICIPAR EN SOCIEDADES, CELEBRAR CONTRATOS DE ASOCIACIÓN EN PARTICIPACIÓN O CONSTITUIR FIDEICOMISOS, ASÍ COMO EN GENERAL REALIZAR LAS OPERACIONES Y CONTRATOS DE CARÁCTER MERCANTIL O CIVIL QUE SEAN NECESARIAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE SU OBJETO;

VI. ADQUIRIR DE LAS INSTITUCIONES A LAS QUE EL INSTITUTO APOYE CONFORME A LO PREVISTO EN ESTA LEY, BIENES DISTINTOS A LOS SEÑALADOS EN LA FRACCIÓN III ANTERIOR;

VII. OTORGAR FINANCIAMIENTO A LAS INSTITUCIONES, COMO PARTE DE LOS PROGRAMAS DE SANEAMIENTO, O CUANDO CON EL SE CONTRIBUYA A INCREMENTAR EL VALOR DE RECUPERACIÓN DE LOS BIENES, Y NO SEA POSIBLE OBTENER FINANCIAMIENTOS DE FUENTES ALTERNAS EN MEJORES CONDICIONES;

VIII. LLEVAR A CABO LA ADMINISTRACIÓN CAUTELAR DE LAS INSTITUCIONES EN TÉRMINOS DEL CAPITULO V DEL TITULO SEGUNDO DE ESTA LEY;

*IX. FUNGIR COMO LIQUIDADOR O SÍNDICO DE LAS INSTITUCIONES;*

*X. OBTENER FINANCIAMIENTOS CONFORME A LOS LIMITES Y CONDICIONES ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 46 DE LA PRESENTE LEY Y EXCLUSIVAMENTE PARA DESARROLLAR CON LOS RECURSOS OBTENIDOS, ACCIONES DE APOYO PREVENTIVO Y SANEAMIENTO FINANCIERO DE LAS INSTITUCIONES;*

*XI. PARTICIPAR EN EL CAPITAL SOCIAL O PATRIMONIO DE SOCIEDADES RELACIONADAS CON LAS OPERACIONES QUE EL INSTITUTO PUEDA REALIZAR PARA LA CONSECUCCIÓN DE SU OBJETO, INCLUYENDO LOS DE EMPRESAS QUE LE PRESTEN SERVICIOS COMPLEMENTARIOS O AUXILIARES;*

*XII. PARTICIPAR EN LA ADMINISTRACIÓN DE SOCIEDADES O EMPRESAS, EN CUYO CAPITAL O PATRIMONIO PARTICIPE EL INSTITUTO, DIRECTA O INDIRECTAMENTE;*

*XIII. REALIZAR SUBASTAS, CONCURSOS Y LICITACIONES PARA ENAJENAR LOS BIENES O DARLOS EN ADMINISTRACIÓN;*

*XIV. CONTRATAR LOS SERVICIOS DE PERSONAS FÍSICAS Y MORALES, DE APOYO Y COMPLEMENTARIAS A LAS OPERACIONES QUE REALICE EL INSTITUTO;*

*XV. COORDINAR Y PARTICIPAR EN PROCESOS DE FUSIÓN, ESCISIÓN, TRANSFORMACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES O EMPRESAS EN CUYO CAPITAL PARTICIPE EL INSTITUTO;*

*XVI. DEFENDER SUS DERECHOS ANTE LOS TRIBUNALES O FUERA DE ELLOS Y EJERCITAR LAS ACCIONES JUDICIALES O GESTIONES EXTRAJUDICIALES QUE LE COMPETAN, ASÍ COMO COMPROMETERSE EN JUICIO ARBITRAL;*

*XVII. COMUNICAR A LA PROCURADURÍA FISCAL DE LA FEDERACIÓN LAS IRREGULARIDADES QUE POR RAZÓN DE SU COMPETENCIA LE CORRESPONDA CONOCER A ESTA, Y*

SEAN DETECTADAS POR PERSONAL AL SERVICIO DEL INSTITUTO CON MOTIVO DEL DESARROLLO DE SUS FUNCIONES;

XVIII. DENUNCIAR O FORMULAR QUERRELLA ANTE EL MINISTERIO PUBLICO DE LOS HECHOS QUE CONOZCA CON MOTIVO DEL DESARROLLO DE SUS FUNCIONES, QUE PUEDAN SER CONSTITUTIVOS DE DELITO Y DESISTIRSE U OTORGAR EL PERDÓN, PREVIA AUTORIZACIÓN DE LA JUNTA DE GOBIERNO, CUANDO PROCEDA;

XIX. EVALUAR DE MANERA PERMANENTE EL DESEMPEÑO QUE LAS INSTITUCIONES Y LOS TERCEROS ESPECIALIZADOS, EN SU CASO, TENGAN CON RESPECTO A LA RECUPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES, DE CONFORMIDAD CON LO QUE ESTABLECE EL ARTICULO 62 DE ESTA LEY, Y

XX. LAS DEMÁS QUE LE OTORGUEN ESTA LEY, ASÍ COMO OTRAS LEYES APLICABLES.

Respecto a la organización del IPAB esta conformada de la siguiente manera: un Presidente quien será el mismo Secretario de Hacienda y Crédito Publico, el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; y finalmente *cuatro vocales y un Secretario Ejecutivo ( designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado o la Comisión permanente de la Cámara de Diputados; pese a lo cual, se determina en uno de los artículos transitorios del decreto de esta Ley que no podrán ocupar los cargos que les corresponden, a las personas que hayan sido Secretario de Hacienda, Gobernador del Banco de México y Presidente de la CNVB entre los años 1995 a 1997, violando con ello las características primordiales de las leyes en el sentido de que deben ser impersonales, abstractas y generales, ya que con tal señalamiento las normas legales se vuelven particulares a tres sujetos.*<sup>54</sup>

Finalmente, el patrimonio del IPAB estará conformado por os elementos y rubros que señala el artículo 69 de la LPAB, el cual dice:

---

<sup>54</sup>Carvallo Yáñez, Eric, “Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano”, Óp. Cit. Pág. 354

**ARTÍCULO 69.-** EL PATRIMONIO DEL INSTITUTO SE FORMA POR:

I. LAS CUOTAS QUE CUBRAN LAS INSTITUCIONES CONFORME A LO SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 21 DE ESTA LEY;

II. LOS PRODUCTOS, RENDIMIENTOS Y OTROS BIENES DERIVADOS DE LAS OPERACIONES QUE REALICE;

III. LOS INTERESES, RENTAS, PLUSVALÍAS Y DEMÁS UTILIDADES QUE OBTENGA DE SUS INVERSIONES;

IV. LOS RECURSOS PROVENIENTES DE FINANCIAMIENTOS;

V. LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES QUE ADQUIERA PARA EL CUMPLIMIENTO DE SU OBJETO;

VI. EN SU CASO, LOS RECURSOS QUE RECIBA EL INSTITUTO EN LOS TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN II DEL ARTICULO 68 DE ESTA LEY, Y

VII. LOS DEMÁS DERECHOS Y OBLIGACIONES QUE EL INSTITUTO RECIBA, ADQUIERA O CONTRAIGA, POR CUALQUIER TITULO LEGAL, CONFORME A LO PREVISTO EN LA PRESENTE LEY.

Quisimos finalizar este primer capitulo con la siguiente reflexión que nos da el maestro Erick Carvallo Yáñez, respecto a las contradicciones en que se encuentran actualmente muchas de nuestras leyes, y que en esta transcripción hace a la Ley de Protección al Ahorro Bancario y que a continuación se observa:

*Otra de las contradicciones jurídicas que presenta esta ley política, consiste en que al establecer uno de los artículos transitorios que no se aprueba ni que los derechos que deben recibir las instituciones de crédito por los fideicomisos de capitalización y compraventa de cartera crediticia celebrados con el FOBAPROA se incorporen a la deuda pública, ni se aprueban los avales u obligaciones solidarias otorgadas por el Gobierno Federal en tales operaciones, se le pretenda dar efecto retroactivo a esta ley, en perjuicio de las instituciones de crédito lo cual es inconstitucional, ya que las misma fueron celebradas con anterioridad a la vigencia d esta ley, así como la asunción de obligaciones de pago del Gobierno*

*Federal en la compra de cartera crediticia hecha por el FOBAPROA a las instituciones de banca múltiple.*<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Carvallo Yáñez, Eric, “Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano”, Óp. Cit. Pág. 355

## CAPITULO II

### FUENTES DEL DERECHO BANCARIO

#### 1) LA LEY

En nuestro sistema Jurídico, la Ley pasa a ser la fuente de derecho más importante. Pues es la propia legislación el medio en que Sistemas Jurídicos como el que se aplica en nuestro territorio, sea el medio más exacto para la existencia del derecho positivo, y como lo define el maestro Eduardo García Maynez al proceso legislativo como *el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las se da el nombre específico de leyes.*<sup>56</sup>

Tal proceso legislativo se encuentra normado por los artículos 71 y 72 de nuestra Constitución, consistente en diversas etapas las cuales son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación o vigencia. Y ya que es la propia Constitución la que en su carácter de Ley Fundamental nos da el medio para la creación de todas las Leyes que serán validas en sentido estricto, pues es la Constitución, que por conducto de la propia legislación o de la costumbre, dependiendo el sistema jurídico del que se este hablando, se convierte intrínsecamente en la fuente de las normas jurídicas producidas, en el sentido del fundamento de la validez jurídico positivo de dichas normas.

Entonces pues, la Ley, en primer orden la Constitución, es la fuente de todas las leyes jurídicas positivas que norman todo el sistema jurídico en nuestro territorio, siendo esto posible en virtud de que la propia Constitución al ser la norma fundamental dota a todas las leyes que se encuentren apegadas al espíritu constitucional, *de su validez, vigencia y en su caso de su extinción.*<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> García Maynez, Eduardo, "Introducción Al Estudio Del Derecho", 56ª Edición, Editorial Porrúa, México 2004, pág. 52.

<sup>57</sup> Carbonell, Miguel, "Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México, 4ª edición, Editorial Porrúa, UNAM, México 2004, pág. 11

Algunos autores mencionan que existen dos acepciones al concepto de ley, *en sentido formal y en sentido material*<sup>58</sup>, el primero que en el presente trabajo nos apoyamos para, mientras que el sentido material al que hago referencia, es el que, como dice Ruiz Torres, se traduce en *las diversas reglas, reglamentos, acuerdos y circulares, todas ellas complementarias, que pueden emitir, con fundamento en ley, las autoridades administrativas.*

Sin embargo, no hay que perder de vista que este tipo de “leyes materiales”, que en nuestra opinión, no deberían de distinguirse del otro concepto manejado por diversos autores, pues, sí como dice Ruiz Torres “con fundamento en ley” son creadas estas normas por autoridades administrativas, entonces pues estarían completamente dentro del primer concepto, pues se encuentran debidamente fundamentadas en la Ley Suprema, cualesquiera que sea el motivo de su origen o autoridad que las haya creado.

Pero entonces, es aquí donde nosotros nos detenemos a reflexionar, pues si una ley se encuentra debidamente creada “con fundamento en ley”, ¿Por qué habría de hacerse una distinción en la manera de cómo se concibe el concepto de ley? Cualquiera que sea el proceso de su creación o el objetivo de esta ley.

Por lo que nos inclinamos al hecho de que la norma que no se encuentre debidamente fundamentada en la Constitución, en el nivel que esta se encuentre, ya sea una Ley Federal o una Circular emitida por autoridad administrativa. Debe de tildarse de inconstitucional, sí dicha norma no se encuentra dentro del proceso legislativo previamente establecida y fundamentado en la Constitución. Cuestión esta que se ocurre constantemente en las diversas disposiciones que emiten las

---

<sup>58</sup>Ruiz Torres, Humberto Enrique. Op. Cit. Pág. 122, a su vez el cita a Jorge Gaxiola de la siguiente manera: *“la doctrina ha utilizado dos acepciones del concepto de ley: en sentido formal, que atiende al órgano y al procedimiento seguido para su creación y en sentido material que se refiere a las características de la ley, sin importar el órgano que la hubiere elaborado ni el procedimiento de su creación.*



autoridades financieras en nuestro país, en especial la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México.

## 1.1 PROCEDIMIENTO DE CREACION DE LA LEY.

Hay que mencionar que La Ley como fuente del Derecho se encuentra ubicada por los tratadistas entro de las fuentes formales, y el procedimiento legislativo es el principal creador de La Ley, pues entre otro tenemos a *el procedimiento consuetudinario, y el procedimiento jurisprudencial* <sup>59</sup> o jurisprudencia. Sin embargo es el procedimiento legislativo la forma más utilizada en nuestro sistema jurídico el que se usa como principal fuente de creación de las leyes.

Los artículos 71 y 72 de la Constitución nos dan el procedimiento que debe de seguir todo norma para su creación, preceptos que a continuación se transcriben:

*ARTICULO 71. EL DERECHO DE INICIAR LEYES O DECRETOS  
COMPETE:*

*I. AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA;*

*II. A LOS DIPUTADOS Y SENADORES AL CONGRESO DE LA  
UNION, Y*

*III. A LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.*

*LAS INICIATIVAS PRESENTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA  
REPUBLICA, POR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS O  
POR LAS DIPUTACIONES DE LOS MISMOS, PASARAN DESDE  
LUEGO A COMISION. LAS QUE PRESENTAREN LOS*

---

<sup>59</sup> Flores García, Fernando, “Las Fuentes del Derecho” Facultad de Derecho, Sistema de Universidad Abierta, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 13

*DIPUTADOS O LOS SENADORES SE SUJETARAN A LOS TRAMITES QUE DESIGNE EL REGLAMENTO DE DEBATES.*

**ARTICULO 72.** *TODO PROYECTO DE LEY O DECRETO, CUYA RESOLUCION NO SEA EXCLUSIVA DE ALGUNA DE LAS CAMARAS, SE DISCUTIRA SUCESIVAMENTE EN AMBAS, OBSERVANDOSE EL REGLAMENTO DE DEBATES SOBRE LA FORMA, INTERVALOS Y MODO DE PROCEDER EN LAS DISCUSIONES Y VOTACIONES.*

*A.- APROBADO UN PROYECTO EN LA CAMARA DE SU ORIGEN, PASARA PARA SU DISCUSION A LA OTRA. SI ESTA LO APROBARE, SE REMITIRA AL EJECUTIVO, QUIEN, SI NO TUVIERE OBSERVACIONES QUE HACER, LO PUBLICARA INMEDIATAMENTE.*

*B.- SE REPUTARA APROBADO POR EL PODER EJECUTIVO TODO PROYECTO NO DEVUELTO CON OBSERVACIONES A LA CAMARA DE SU ORIGEN, DENTRO DE DIEZ DIAS UTILES; A NO SER QUE, CORRIENDO ESTE TERMINO, HUBIERE EL CONGRESO CERRADO O SUSPENDIDO SUS SESIONES, EN CUYO CASO LA DEVOLUCION DEBERA HACERSE EL PRIMER DIA UTIL EN QUE EL CONGRESO ESTE REUNIDO.*

*C.- EL PROYECTO DE LEY O DECRETO DESECHADO EN TODO O EN PARTE POR EL EJECUTIVO, SERA DEVUELTO, CON SUS OBSERVACIONES, A LA CAMARA DE SU ORIGEN. DEBERA SER DISCUTIDO DE NUEVO POR ESTA, Y SI FUESE CONFIRMADO POR LAS DOS TERCERAS PARTES DEL NUMERO TOTAL DE VOTOS, PASARA OTRA VEZ A LA CAMARA REVISORA. SI POR ESTA FUESE SANCIONADO POR LA MISMA MAYORIA, EL PROYECTO SERA LEY O DECRETO Y VOLVERA AL EJECUTIVO PARA SU PROMULGACION.*

*LAS VOTACIONES DE LEY O DECRETO, SERAN NOMINALES.*

*D.- SI ALGUN PROYECTO DE LEY O DECRETO FUESE DESECHADO EN SU TOTALIDAD POR LA CAMARA DE*

REVISION, VOLVERA A LA DE SU ORIGEN CON LAS OBSERVACIONES QUE AQUELLA LE HUBIESE HECHO. SI EXAMINADO DE NUEVO, FUESE APROBADO POR LA MAYORIA ABSOLUTA DE LOS MIEMBROS PRESENTES, VOLVERA A LA CAMARA QUE LO DESECHO, LA CUAL LO TOMARA OTRA VEZ EN CONSIDERACION, Y SI LO APROBARE POR LA MISMA MAYORIA, PASARA AL EJECUTIVO PARA LOS EFECTOS DE LA FRACCION A; PERO SI LO REPROBASE, NO PODRA VOLVER A PRESENTARSE EN EL MISMO PERIODO DE SESIONES .

E.- SI UN PROYECTO DE LEY O DECRETO FUESE DESECHADO EN PARTE, O MODIFICADO, O ADICIONADO POR LA CAMARA REVISORA, LA NUEVA DISCUSION DE LA CAMARA DE SU ORIGEN VERSARA UNICAMENTE SOBRE LO DESECHADO O SOBRE LAS REFORMAS O ADICIONES, SIN PODER ALTERARSE EN MANERA ALGUNA LOS ARTICULOS APROBADOS. SI LAS ADICIONES O REFORMAS HECHAS POR LA CAMARA REVISORA FUESEN APROBADAS POR LA MAYORIA ABSOLUTA DE LOS VOTOS PRESENTES EN LA CAMARA DE SU ORIGEN, SE PASARA TODO EL PROYECTO AL EJECUTIVO, PARA LOS EFECTOS DE LA FRACCION A. SI LAS ADICIONES O REFORMAS HECHAS POR LA CAMARA REVISORA FUEREN REPROBADAS POR LA MAYORIA DE VOTOS EN LA CAMARA DE SU ORIGEN, VOLVERAN A AQUELLA PARA QUE TOME EN CONSIDERACION LAS RAZONES DE ESTA, Y SI POR MAYORIA ABSOLUTA DE VOTOS PRESENTES SE DESECHAREN EN ESTA SEGUNDA REVISION DICHAS ADICIONES O REFORMAS, EL PROYECTO, EN LO QUE HAYA SIDO APROBADO POR AMBAS CAMARAS, SE PASARA AL EJECUTIVO PARA LOS EFECTOS DE LA FRACCION A. SI LA CAMARA REVISORA INSISTIERE, POR LA MAYORIA ABSOLUTA DE VOTOS PRESENTES, EN DICHAS ADICIONES O REFORMAS, TODO EL PROYECTO NO VOLVERA A PRESENTARSE SINO HASTA EL SIGUIENTE PERIODO DE SESIONES, A NO SER QUE AMBAS CAMARAS ACUERDEN, POR LA MAYORIA ABSOLUTA DE SUS MIEMBROS PRESENTES, QUE SE EXPIDA LA LEY O

DECRETO SOLO CON LOS ARTICULOS APROBADOS, Y QUE SE RESERVEN LOS ADICIONADOS O REFORMADOS PARA SU EXAMEN Y VOTACION EN LAS SESIONES SIGUIENTES.

F.- EN LA INTERPRETACION, REFORMA O DEROGACION DE LAS LEYES O DECRETOS, SE OBSERVARAN LOS MISMOS TRAMITES ESTABLECIDOS PARA SU FORMACION.

G.- TODO PROYECTO DE LEY O DECRETO QUE FUERE DESECHADO EN LA CAMARA DE SU ORIGEN, NO PODRA VOLVER A PRESENTARSE EN LAS SESIONES DEL AÑO.

H.- LA FORMACION DE LAS LEYES O DECRETOS PUEDE COMENZAR INDISTINTAMENTE EN CUALQUIERA DE LAS DOS CAMARAS, CON EXCEPCION DE LOS PROYECTOS QUE VERSAREN SOBRE EMPRESTITOS, CONTRIBUCIONES O IMPUESTOS, O SOBRE RECLUTAMIENTO DE TROPAS, TODOS LOS CUALES DEBERAN DISCUTIRSE PRIMERO EN LA CAMARA DE DIPUTADOS.

I.- LAS INICIATIVAS DE LEYES O DECRETOS SE DISCUTIRAN PREFERENTEMENTE EN LA CAMARA EN QUE SE PRESENTEN, A MENOS QUE TRANSCURRA UN MES DESDE QUE SE PASEN A LA COMISION DICTAMINADORA SIN QUE ESTA RINDA DICTAMEN, PUES EN TAL CASO EL MISMO PROYECTO DE LEY O DECRETO PUEDE PRESENTARSE Y DISCUTIRSE EN LA OTRA CAMARA.

J.- EL EJECUTIVO DE LA UNION NO PUEDE HACER OBSERVACIONES A LAS RESOLUCIONES DEL CONGRESO O DE ALGUNA DE LAS CAMARAS, CUANDO EJERZAN FUNCIONES DE CUERPO ELECTORAL O DE JURADO, LO MISMO QUE CUANDO LA CAMARA DE DIPUTADOS DECLARE QUE DEBE ACUSARSE A UNO DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION POR DELITOS OFICIALES.

TAMPOCO PODRA HACERLAS AL DECRETO DE CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS QUE EXPIDA LA COMISION PERMANENTE.

No escapa de cualquier óptica que se vea, el hecho de que toda ley para su creación debe de seguir el procedimiento establecido en los anteriores preceptos constitucionales mencionados, claro esta que dichos artículos son aplicados para las leyes de carácter Federal, y a su vez para las normas que vayan a ser legisladas por los Congresos Locales, siguiendo el procedimiento establecido para tal efecto, tal y como lo ordenan los multicitados preceptos constitucionales ya referidos.

Ahora bien, nos gustaría hacer mención a una clasificación que hace el maestro Miguel Carbonell sobre las normas con respecto a su naturaleza u objetivo legislativo, a las cuales ha llamado *NORMAS SOBRE LA PRODUCCION JURIDICA (NSP)* <sup>60</sup>.

Sobre estas *NSP*, Miguel Carbonell las divide en cuatro tipos, las cuales son: *a) normas que confieren competencias normativas; b) normas que disciplinan el ejercicio de una competencia; c) normas que circunscriben el objeto de una competencia, y d) normas que limitan el contenido de una competencia.*<sup>61</sup>

La razón del porque se hace referencia de esta división de normas, es porque, en especial las *normas que confieren competencia*, son trascendente para el propósito del presente trabajo, ya que pretendemos refrendar el hecho de que la competencia para la creación de normas por un órgano del Estado se encuentra establecido a su vez por otra norma que le otorga esta facultad legislativa. *Estas*

---

<sup>60</sup> Carbonell, Miguel, Op. Cit. Pág. 18

<sup>61</sup> *Idem.*

*últimas tienen un régimen jurídico propio y, en virtud de las mismas NSP, no pueden ser dictadas por ningún otro órgano o sujeto.*<sup>62</sup>

## **1.2 LEY DEL BANCO MÉXICO**

De entre las leyes que conforman el régimen financiero en México, se encuentra la Ley del Banco de México, que es reglamentaría del sexto párrafo del artículo 28 Constitucional, la cual regula en gran medida lo concerniente a la expedición, uso, regulación y demás temas relacionados con la moneda en México. Sin embargo en su capítulo V denominado “De la expedición de normas y sanciones”, que en especial comprende los artículos 24, 25, 26, 28, 32, 33, 34 y 35. Disposiciones que son utilizadas constantemente por esta autoridad financiera, para crear la normatividad dentro de la esfera de la competencia financiera que regula para llevar, y así mismo establecer sanciones conforme a las mismas normas que emite.

Es por eso que este capítulo en la Ley, forma parte trascendental en el presente estudio, pues en gran medida las normas que en su momento llega a expedir el Banco de México, con base a propia Ley del Banco de México, carecen en el sentido de su origen legislativo de la constitucionalidad que deben contener todas las Leyes en México.

Y es en esta parte donde hay que distinguir que el capítulo de “De la expedición de normas y sanciones”, de la propia Ley del Banco de México, es intrínsecamente creado en su momento para regular las actividades de los intermediarios financieros. Pero en el ejercicio de la facultad de regular estas actividades, en muchas ocasiones el Banco de México ha incurrido en el exceso de emitir disposiciones que pretenden sea acatadas de manera general, es decir a los gobernados en general, y solamente ha ciertas personas u organismos financieros, incluso sus normas se han puesto en vigencia para la observancia de

---

<sup>62</sup> *Ídem.*

todos aquellos que se sirven de los servicios financieros, y *una parte considerable de las disposiciones que emite se encuentra en las denominadas circulares. Entre ellas, es de especial interés la vigente 2019/95, que contiene el régimen de las operaciones activas, pasivas y de servicios de los bancos a que aluden los artículos 48 de la Ley de Instituciones de Crédito y 26 del Banco de México...*<sup>63</sup>

### 1.2.1 ANTECEDENTES

Los antecedentes de la Ley del Banco de México van de la mano de la historia de la propia Institución a la que da origen, es decir el Banco de México. Sin embargo, nos parece apropiado hacer una breve remembranza de las principales normas que rigieron en cierto momento a las actividades financieras en nuestro país, y que a su vez fueron creando las bases históricas para la normatividad que más adelante regiría en México.

Sin embargo, pretendemos que la mención sobre el presente sea breve, en consecuencia podemos como antecedente más inmediato de la historia de México fue la legislación del Banco de México dentro de la Constitución, agregada por los constituyentes del Congreso de Querétaro de 1917, y que en su artículo 28 se ordenaba la creación de un banco central, y que por medio de un mandato

---

<sup>63</sup> Ruiz Torres, Humberto Enrique. Op. Cit. Pág. 130.

*Artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito.-* 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 del Banco de México, con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria y crediticia.

Las instituciones de crédito estarán obligadas a canjear los billetes y monedas metálicas en circulación, así como a retirar de ésta las piezas que el Banco de México indique.

Independientemente de las sanciones previstas en esta Ley, el Banco de México podrá suspender operaciones con las instituciones que infrinjan lo dispuesto en este artículo.

*Artículo 26 del la Ley del Banco de México.-* Las características de las operaciones activas, pasivas y deservicios que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles, se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco Central. Lo dispuesto en este artículo será aplicable también a los fideicomisos mandatos o comisiones de los intermediarios bursátiles y de las instituciones de seguros y fianzas.

constitucional *publicado en el DOF el 31 de agosto de 1925 (Se inauguró el 1º de septiembre de 1925).*<sup>64</sup>

Años más tarde, en 1936 se crea una nueva Ley Orgánica, en la cual predominan una serie de mediadas muy estrictas, *poniendo énfasis en limitar el crédito que el Banco Central pudiese otorgar al gobierno.*<sup>65</sup>

Posteriormente en 1941, se expide una nueva Ley Orgánica mediante la cual se otorga al Banco de México la naturaleza jurídica de ser un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. Para que en 1984 se ratifique la naturaleza jurídica de éste organismo por medio del decreto que se publicó el 31 de diciembre de 1984.

### **1.2.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.**

Como se ha venido comentando, el principal fundamento constitucional que da origen a una Banca central es el artículo 28 párrafo sexto y séptimo de la Carta Magna, el cual dice:

Artículo 28.- (párrafo 1º a 5º...)

*“EL ESTADO TENDRA UN BANCO CENTRAL QUE SERA AUTONOMO EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES Y EN SU ADMINISTRACION. SU OBJETIVO PRIORITARIO SERA PROCURAR LA ESTABILIDAD DEL PODER ADQUISITIVO DE LA MONEDA NACIONAL, FORTALECIENDO CON ELLO LA RECTORIA DEL DESARROLLO NACIONAL QUE CORRESPONDE AL ESTADO. NINGUNA AUTORIDAD PODRA ORDENAR AL BANCO CONCEDER FINANCIAMIENTO.”*

---

<sup>64</sup> Fuente de la Rodríguez, Jesús, Op. Cit. Pág. 110

<sup>65</sup> Página electrónica del Banco de México:

<http://www.banxico.org.mx/acercaBM/semblanzaHistorica/SemalzaHistorica.html>



*NO CONSTITUYEN MONOPOLIOS LAS FUNCIONES QUE EL ESTADO EJERZA DE MANERA EXCLUSIVA, A TRAVES DEL BANCO CENTRAL EN LAS AREAS ESTRATEGICAS DE ACUÑACION DE MONEDA Y EMISION DE BILLETES. EL BANCO CENTRAL, EN LOS TERMINOS QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES Y CON LA INTERVENCION QUE CORRESPONDA A LAS AUTORIDADES COMPETENTES, REGULARA LOS CAMBIOS, ASI COMO LA INTERMEDIACION Y LOS SERVICIOS FINANCIEROS, CONTANDO CON LAS ATRIBUCIONES DE AUTORIDAD NECESARIAS PARA LLEVAR A CABO DICHA REGULACION Y PROVEER A SU OBSERVANCIA. LA CONDUCCION DEL BANCO ESTARA A CARGO DE PERSONAS CUYA DESIGNACION SERA HECHA POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON LA APROBACION DE LA CAMARA DE SENADORES O DE LA COMISION PERMANENTE, EN SU CASO; DESEMPEÑARAN SU ENCARGO POR PERIODOS CUYA DURACION Y ESCALONAMIENTO PROVEAN AL EJERCICIO AUTONOMO DE SUS FUNCIONES; SOLO PODRAN SER REMOVIDAS POR CAUSA GRAVE Y NO PODRAN TENER NINGUN OTRO EMPLEO, CARGO O COMISION, CON EXCEPCION DE AQUELLOS EN QUE ACTUEN EN REPRESENTACION DEL BANCO Y DE LOS NO REMUNERADOS EN ASOCIACIONES DOCENTES, CIENTIFICAS, CULTURALES O DE BENEFICENCIA. LAS PERSONAS ENCARGADAS DE LA CONDUCCION DEL BANCO CENTRAL, PODRAN SER SUJETOS DE JUICIO POLITICO CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 110 DE ESTA CONSTITUCION.*

Los anteriores párrafos fueron adicionados por decreto publicado el 20 de agosto de 1993 en el DOF. Y es en el párrafo sexto, con el que se fundamenta la autonomía del Banco Central.

Por otra parte el artículo 123 Apartado B, fracción XIII Bis, establece las relaciones laborales entre el Banco Central y sus trabajadores, y es importante

señalar este artículo, pues en el mismo se reitera el hecho de que el Banco de México no es una entidad de la Administración Pública Federal, tal precepto constitucional dice;

*ARTÍCULO 123.- APARTADO "A"...*  
*APARTADO "B" FRACCIONES I A XIII...*

*XIII BIS. EL BANCO CENTRAL Y LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL QUE FORMEN PARTE DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO REGIRAN SUS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES POR LO DISPUESTO EN EL PRESENTE APARTADO.*

Finalmente otro de los preceptos constitucionales que consideramos importante y relevante analizar es el artículo 73 fracción X, que dice;

*ARTÍCULO 73.- EL CONGRESO TIENE FACULTAD:*  
*FRACCIONES I A IX...*

*X. PARA LEGISLAR EN TODA LA REPUBLICA SOBRE HIDROCARBUROS, MINERIA, INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA, COMERCIO, JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS, INTERMEDIACION Y SERVICIOS FINANCIEROS, ENERGIA ELECTRICA Y NUCLEAR, Y PARA EXPEDIR LAS LEYES DEL TRABAJO REGLAMENTARIAS DEL ARTICULO 123.*

Y como se puede apreciar en este título, el Congreso de la Unión es en su carácter de Supremo Legislador de la Federación, es la autoridad máxima para crear las normas en materia de intermediación y servicios financieros. Hay que recalcar que esta facultad del Congreso de la Unión en lo que se refiere a legislar sobre materia financiera le corresponde únicamente al Congreso y que en ningún momento son trasladadas a cualquier otra autoridad, y mucho menos que sea una autoridad de carácter ejecutiva o alguna autoridad financiera.

Pues las leyes que emite el Congreso y que son exclusivas a la Federación, pertenecen únicamente al ámbito de sus funciones como el órgano federal legislativo, dejando fuera las prerrogativas que por simplificación pueda emitir distintos órgano para poder emitir reglamentos o circulares exclusivos de la circunscripción que por la misma ley los haya limitado, para el caso específico.

### **1.2.3 FINALIDAD**

Como primera referencia al fin que pretende alcanzar la Ley del Banco de México, podemos encontrar como primera referencia normativa, lo contenido en el artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito, que a la letra dice:

*ARTÍCULO 3º.- EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO ESTARÁ INTEGRADO POR EL BANCO DE MÉXICO, LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE, LAS INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO, EL PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL Y LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS CONSTITUIDOS POR EL GOBIERNO FEDERAL PARA EL FOMENTO ECONÓMICO, ASÍ COMO AQUÉLLOS QUE PARA EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES QUE LA LEY ENCOMIENDA AL BANCO DE MÉXICO, CON TAL CARÁCTER SE CONSTITUYAN.*

Ahora bien, la propia Ley del Banco de México en su artículo 2º dice:

*ARTÍCULO 2.- EL BANCO DE MÉXICO TENDRÁ POR FINALIDAD PROVEER A LA ECONOMÍA DEL PAÍS DE MONEDA NACIONAL. EN LA CONSECUCIÓN DE ESTA FINALIDAD TENDRÁ COMO OBJETIVO PRIORITARIO PROCURAR LA ESTABILIDAD DEL PODER ADQUISITIVO DE DICHA MONEDA. SERÁN TAMBIÉN FINALIDADES DEL BANCO PROMOVER EL SANO DESARROLLO DEL SISTEMA FINANCIERO Y PROPICIAR EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PAGOS.*

Del anterior precepto se desprende que la principal función de la normatividad financiera, en particular la que concierne al Banco Central, es la de proporcionar la estabilidad económica nacional. Así como equilibrar el poder adquisitivo, por medio de las diversas autoridades financieras y siendo una estas el propio Banco de México, que en su carácter de emisor de moneda y procurador del sano desarrollo financiero nacional se encuentra rodeado de una serie de normatividad, que en *estricto sensu* se traduce en la finalidad que buscan alcanzar todas las normas que regulan las actividades financieras en México, para cada una de las autoridades financieras dentro del ámbito de su propia competencia.

#### **1.2.4 FACULTADES QUE CONCEDE AL BANCO DE MÉXICO.**

Comenzaremos desde el fundamento Constitucional que en principio otorga a las instituciones bancarias el derecho para constituir propiedad privada dentro del territorio nacional, pues el artículo 27 de la Carta Magna dice:

*ARTÍCULO 27.- LA PROPIEDAD DE LAS TIERRAS Y AGUAS COMPRENDIDAS DENTRO DE LOS LÍMITES DEL TERRITORIO NACIONAL, CORRESPONDE ORIGINARIAMENTE A LA NACIÓN, LA CUAL HA TENIDO Y TIENE EL DERECHO DE TRANSMITIR EL DOMINIO DE ELLAS A LOS PARTICULARES, CONSTITUYENDO LA PROPIEDAD PRIVADA.*

*PÁRRAFOS SEGUNDO A OCTAVO...*

*LA CAPACIDAD PARA ADQUIRIR EL DOMINIO DE LAS TIERRAS Y AGUAS DE LA NACIÓN, SE REGIRÁ POR LAS SIGUIENTES PRESCRIPCIONES:*

*I A IV...*

*V.- LOS BANCOS DEBIDAMENTE AUTORIZADOS, CONFORME A LAS LEYES DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, PODRÁN TENER CAPITALES IMPUESTOS SOBRE PROPIEDADES URBANAS Y RÚSTICAS DE ACUERDO CON LAS PRESCRIPCIONES DE DICHAS LEYES, PERO NO PODRÁN TENER PROPIEDAD O EN*

*ADMINISTRACIÓN MÁS BIENES RAÍCES QUE LOS  
ENTERAMENTE PARA SU OBJETO DIRECTO.*

El otro precepto constitucional que otorga facultades al Banco de México, es el artículo 28 Constitucional. Sin embargo hemos decidido referirnos ampliamente a el en el siguiente capítulo, pues hemos dedicad un espacio vital para el desarrollo y análisis de dicho artículo. Aun así aprovechamos para comentar brevemente que el artículo 28 constitucional establece el origen y creación del Banco de México. Situación esta, que ocurre de igual forma con el artículo 73 Constitucional al mencionar en la fracción X las áreas de exclusividad para legislar a cargo del Congreso de la Unión, entre otros la intermediación financiera.

Por otro lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 31 establece:

*ARTÍCULO 31.- A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y  
CRÉDITO PÚBLICO CORRESPONDE EL DESPACHO DE LOS  
SIGUIENTES ASUNTOS:*

*I A IV...*

*V. MANEJAR LA DEUDA PÚBLICA DE LA FEDERACIÓN Y  
DEL DEPARTAMENTO DE DISTRITO FEDERAL;*

*VI. DEROGADA;*

*VII. PLANEAR, COORDINAR, EVALUAR Y VIGILAR EL  
SISTEMA BANCARIO DEL PAÍS QUE COMPRENDE AL BANCO  
CENTRAL, A LA BANCA NACIONAL DE DESARROLLO Y LAS  
DEMÁS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE PRESTAR EL  
SERVICIO DE BANCA Y CRÉDITO;*

*VIII. EJERCER ATRIBUCIONES QUE SEÑALEN LAS LEYES  
EN MATERIA DE SEGUROS, FIANZAS, VALORES Y DE  
ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO.*

Sin embargo el anterior precepto queda sin efectos pues el artículo decimoctavo transitorio de la Ley del Banco de México, que en primer lugar

abroga a la Ley Orgánica del Banco de México del 21 de diciembre de 1984 y que además como ya se menciona deroga lo concerniente a la Banca Central del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien el artículo 6º de la Ley de Instituciones de Crédito señala:

**ARTÍCULO 6º.- EN LO NO PREVISTO POR LA PRESENTE LEY Y POR LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO, A LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE SE LES APLICARÁ EN EL ORDEN SIGUIENTE:**

**I. LA LEGISLACIÓN MERCANTIL;**

**II. LOS USOS Y COSTUMBRES BANCARIOS Y MERCANTILES;**

**III. EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PARA EFECTOS DE LAS NOTIFICACIONES Y LOS RECURSOS A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 25 Y 110 DE ESTA LEY.**

**LAS INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO, SE REGIRÁN POR SU RESPECTIVA LEY ORGÁNICA Y, EN SU DEFECTO, POR LO DISPUESTO EN ESTE ARTÍCULO.**

Del cual se desprende el orden jerárquico de la normatividad supletoria que se ha de aplicar en caso de inexistencia para la aplicación de algún precepto en concreto, y que no exista tanto en la Ley de Instituciones de Crédito o en la Ley Orgánica del Banco de México.

Dentro de la normatividad que se puede comprender por supletoriedad a la legislación bancaria, y en especial la legislación mercantil podemos encontrar entre otras leyes, al Código de Comercio, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley de Concursos Mercantiles, etcétera.

Por otro lado, en la legislación estrictamente bancaria o financiera, encontramos entre otras, a la propia Ley del Banco de México, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Ley General de Organizaciones y

Actividades Auxiliares del Crédito, la Ley de Inversión Extranjera, la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley al Valor Agregado, la Ley de Protección al Ahorro Bancario, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, etcétera. Legislación toda esta, que constantemente se remite y refiere la una a la otra y a la normatividad bancaria, así como al Banco de México, pues como autoridad financiera es indispensable su aparición constantemente en los textos de dicho cuerpo normativo.

Con respecto a los tratados internacionales tenemos como fuente y actual lo que el tratado de libre comercio de América del Norte, el cual fue ratificado por el Senado de la República el 22 de noviembre de 1993 el cual establece una zona de libre comercio de bienes y servicios, y de estos últimos lo servicios financieros ya sean comerciales directamente o de inversión extranjera.

La ley del Banco de México en su capítulo V, nombrado *de la expedición de normas y las sanciones*, y que comprende de los artículos 24 a 37, otorga una serie de facultades que la Ley le otorga al Banco de México para el desempeño de sus funciones. Además entre otras leyes que otorgan facultades “legislativas” al Banco de México, SHCP, o a la CNVB, se encuentran la Ley de Instituciones de Crédito o la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, y que otorgan distintas facultades para emitir reglas, circulares, oficios etcétera; que en la mayoría de los casos no se publican en el Diario Oficial de la Federación.

Así mismo, de los artículos 25 a 37 de la Ley del Banco de México, se otorga al Banco de México una serie de facultades reglamentarias predeterminadas actividades bancarias, así como sancionadoras, los cuales dicen lo siguiente:

*ARTÍCULO 24.- EL BANCO DE MÉXICO PODRÁ EXPEDIR  
DISPOSICIONES SÓLO CUANDO TENGAN POR PROPÓSITO LA  
REGULACIÓN MONETARIA O CAMBIARIA, EL SANO*

DESARROLLO DEL SISTEMA FINANCIERO, EL BUEN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PAGOS, O BIEN, LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DEL PÚBLICO. AL EXPEDIR SUS DISPOSICIONES EL BANCO DEBERÁ EXPRESAR LAS RAZONES QUE LAS MOTIVAN.

LAS CITADAS DISPOSICIONES DEBERÁN SER DE APLICACIÓN GENERAL, PUDIENDO REFERIRSE A UNO O VARIOS TIPOS DE INTERMEDIARIOS, A DETERMINADAS OPERACIONES O A CIERTAS ZONAS O PLAZAS.

LAS SANCIONES QUE EL BANCO IMPONGA CONFORME A LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 27, 29 Y 33, DEBERÁN TENER COMO OBJETIVO PRESERVAR LA EFECTIVIDAD DE LAS NORMAS DE ORDEN PÚBLICO ESTABLECIDAS EN LA PRESENTE LEY Y, DE ESTA MANERA, PROVEER A LOS PROPÓSITOS MENCIONADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DE ESTE PRECEPTO.

ARTÍCULO 25.- EL BANCO DE MÉXICO DETERMINARÁ LAS CONDICIONES EN QUE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO DEBERÁN CANJEAR Y RETIRAR LOS BILLETES Y LAS MONEDAS METÁLICAS EN CIRCULACIÓN.

ARTÍCULO 26.- LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS OPERACIONES ACTIVAS, PASIVAS Y DE SERVICIOS QUE REALICEN LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO, ASÍ COMO LAS DE CRÉDITO, PRÉSTAMO O REPORTO QUE CELEBREN LOS INTERMEDIARIOS BURSÁTILES, SE AJUSTARÁN A LAS DISPOSICIONES QUE EXPIDA EL BANCO CENTRAL.

LO DISPUESTO EN ESTE ARTÍCULO SERÁ APLICABLE TAMBIÉN A LOS FIDEICOMISOS, MANDATOS O COMISIONES DE LOS INTERMEDIARIOS BURSÁTILES Y DE LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS Y DE FIANZAS.

ARTÍCULO 27.- EL BANCO DE MÉXICO PODRÁ IMPONER MULTAS A LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS POR LAS OPERACIONES ACTIVAS, PASIVAS O DE SERVICIOS, QUE REALICEN EN CONTRAVENCIÓN A LA PRESENTE LEY O A LAS



*DISPOSICIONES QUE ÉSTE EXPIDA, HASTA POR UN MONTO EQUIVALENTE AL QUE RESULTE DE APLICAR, AL IMPORTE DE LA OPERACIÓN DE QUE SE TRATE Y POR EL LAPSO EN QUE ESTÉ VIGENTE, UNA TASA ANUAL DE HASTA EL CIENTO 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.*

*EL BANCO FIJARÁ LAS MULTAS A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO ANTERIOR, TOMANDO EN CUENTA:*

*I. EL IMPORTE DE LAS GANANCIAS QUE PARA DICHS INTERMEDIARIOS RESULTEN DE LAS OPERACIONES CELEBRADAS EN CONTRAVENCIÓN A LAS DISPOSICIONES CITADAS;*

*II. LOS RIESGOS EN QUE HAYAN INCURRIDO LOS INTERMEDIARIOS POR LA CELEBRACIÓN DE TALES OPERACIONES, Y*

*III. SI EL INFRACTOR ES REINCIDENTE.*

*ARTÍCULO 28.- EL BANCO DE MÉXICO ESTARÁ 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.*

*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.*

LAS INVERSIONES OBLIGATORIAS REFERIDAS EN LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DE ESTE ARTÍCULO NO PODRÁN EXCEDER, RESPECTIVAMENTE, DEL VEINTE Y DEL CINCUENTA POR CIENTO DE LOS PASIVOS O FONDOS CORRESPONDIENTES.

EL BANCO PODRÁ TAMBIÉN DETERMINAR QUE HASTA EL CIENTO POR CIENTO DEL IMPORTE DE LOS RECURSOS CAPTADOS POR LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO CON FINES ESPECÍFICOS O DE CONFORMIDAD CON REGÍMENES ESPECIALES PREVISTOS EN LEY, SE MANTENGA INVERTIDO EN DETERMINADOS RENGLONES DE ACTIVO CONSECUENTES CON TALES FINES O REGÍMENES.

ARTÍCULO 29.- 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. EL MONTO DE DICHAS MULTAS NO PODRÁ EXCEDER DE LA CANTIDAD QUE RESULTE DE APLICAR, AL IMPORTE DE LOS REFERIDOS FALTANTES, UNA TASA ANUAL DE HASTA EL TRESCIENTOS POR CIENTO DEL COSTO PORCENTUAL PROMEDIO DE CAPTACIÓN QUE EL BANCO ESTIME REPRESENTATIVO DEL CONJUNTO DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO PARA EL RESPECTIVO, Y QUE PUBLIQUE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

EL BANCO FIJARÁ LAS MULTAS A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO ANTERIOR, TOMANDO EN CUENTA LAS CAUSAS QUE HAYAN ORIGINADO LOS CITADOS FALTANTES Y, PARTICULARMENTE, 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.

ARTÍCULO 30.- LOS REPRESENTANTES DEL BANCO EN LAS JUNTAS DE GOBIERNO DE LAS COMISIONES

*SUPERVISORAS DEL SISTEMA FINANCIERO, ESTARÁN FACULTADOS PARA SUSPENDER HASTA POR CINCO DÍAS HÁBILES LA EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE DICHAS COMISIONES QUE PUEDAN AFECTAR LA POLÍTICA MONETARIA. DENTRO DE ESE PLAZO, EL BANCO DEBERÁ COMUNICAR SUS PUNTOS DE VISTA A LA JUNTA DE GOBIERNO RESPECTIVA PARA QUE ÉSTA RESUELVA EN DEFINITIVA.*

*LAS RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES SOBRE LA ADQUISICIÓN DE VALORES A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL O DEL BANCO DE MÉXICO, POR SOCIEDADES DE INVERSIÓN, DEBERÁN SOMETERSE A LA APROBACIÓN DEL BANCO CENTRAL, ANTES DE PROCEDER A SU EJECUCIÓN.*

*ARTÍCULO 31.- EL BANCO CENTRAL PODRÁ REGULAR EL SERVICIO DE TRANSFERENCIAS DE FONDOS A TRAVÉS DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y DE OTRAS EMPRESAS QUE LO PRESTEN DE MANERA PROFESIONAL.*

*ARTÍCULO 32.- 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, AJUSTARÁN SUS OPERACIONES CON DIVISAS, ORO Y PLATA A LAS DISPOSICIONES QUE EXPIDA EL BANCO DE MÉXICO. ESTE, EN IGUALDAD DE CONDICIONES, TENDRÁ PREFERENCIA SOBRE CUALQUIER OTRA PERSONA EN OPERACIONES DE COMPRAVENTA Y OTRAS QUE SEAN USUALES EN LOS MERCADOS RESPECTIVOS.*

*LOS CITADOS INTERMEDIARIOS ESTARÁN OBLIGADOS, SIEMPRE QUE EL BANCO ASÍ LO DISPONGA, A CONSTITUIR DEPÓSITOS DE DINERO A LA VISTA A FAVOR DE ÉSTE Y A CARGO DE ENTIDADES DE PRIMER ORDEN DEL EXTERIOR, DENOMINADOS EN LA MONEDA EXTRANJERA EN LA QUE EL BANCO USUALMENTE HAGA SU INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DE CAMBIOS, POR EL MONTO EN QUE LOS ACTIVOS*

DE AQUÉLLOS EN DIVISAS, ORO Y PLATA, EXCEDA SUS OBLIGACIONES EN DICHS EFECTOS. EL BANCO ABONARÁ A LOS INTERMEDIARIOS EL CONTRAVALOR EN MONEDA NACIONAL DE ESO, CALCULADO AL TIPO DE CAMBIO PUBLICADO POR EL PROPIO BANCO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LA FECHA EN QUE DICTE EL ACUERDO RESPECTIVO. LAS DIVISAS DISTINTAS DE LA REFERIDA, ASÍ COMO EL ORO Y LA PLATA, SE VALUARÁN EN LOS TÉRMINOS DE LAS DISPOSICIONES QUE EXPIDA EL BANCO, LAS CUALES NO PODRÁN ESTABLECER TÉRMINOS APARTADOS DE LAS CONDICIONES DEL MERCADO EN LA FECHA CITADA.

EL BANCO TOMANDO EN CUENTA LA GRAVEDAD DEL CASO, PODRÁ ORDENAR A LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS QUE INFRINJAN LO DISPUESTO EN ESTE ARTÍCULO , LA SUSPENSIÓN HASTA POR SEIS MESES DE TODAS O ALGUNAS DE SUS OPERACIONES CON DIVISAS, ORO O PLATA.

ARTÍCULO 33.- EL BANCO DE MÉXICO PODRÁ ESTABLECER LÍMITES AL MONTO DE LAS OPERACIONES ACTIVAS Y PASIVAS QUE IMPLIQUEN RIESGOS CAMBIARIOS DE LOS INTERMEDIARIOS MENCIONADOS EN EL ARTÍCULO 32.

EL BANCO PODRÁ IMPONER MULTAS A LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS QUE TRANSGREDAN LAS DISPOSICIONES EXPEDIDAS CONFORME A LO SEÑALADO EN EL PÁRRAFO ANTERIOR, HASTA POR UN MONTO EQUIVALENTE AL CINCO POR CIENTO DEL CAPITAL PAGADO Y RESERVAS DE CAPITAL DEL INTERMEDIARIO DE QUE SE TRATE.

EL BANCO FIJARÁ LAS MULTAS A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO ANTERIOR, TOMANDO EN CUENTA LO DISPUESTO EN LAS FRACCIONES I A III DEL ARTÍCULO 27.

ARTÍCULO 34.- LAS DEPENDENCIAS Y LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS, DEBERÁN MANTENER SUS DIVISAS Y REALIZAR SUS OPERACIONES CON

ÉSTAS, SUJETÁNDOSE A LAS NORMAS, ORIENTACIONES Y POLÍTICAS QUE EL BANCO DE MÉXICO ESTABLEZCA. AL EFECTO, PROPORCIONARÁN AL BANCO LA INFORMACIÓN QUE LES SOLICITE RESPECTO DE SUS OPERACIONES CON MONEDA EXTRANJERA Y ESTARÁN OBLIGADAS A ENAJENAR SUS DIVISAS AL PROPIO BANCO EN LOS TÉRMINOS DE LAS DISPOSICIONES ÉSTE EXPIDA, LAS CUALES NO PODRÁN ESTABLECER TÉRMINOS APARTADOS DE LAS CONDICIONES DEL MERCADO.

ARTÍCULO 35.- EL BANCO DE MÉXICO EXPEDIRÁ LAS DISPOSICIONES CONFORME A LAS CUALES SE DETERMINE EL O LOS TIPOS DE CAMBIO A QUE DEBA CALCULARSE LA EQUIVALENCIA DE LA MONEDA NACIONAL PARA SOLVENTAR OBLIGACIONES DE PAGO EN MONEDA EXTRANJERA, CONTRAÍDAS DENTRO O FUERA DE LA REPÚBLICA PARA SER CUMPLIDAS EN ÉSTA. TAMBIÉN PODRÁ DETERMINAR LOS TIPOS DE CAMBIO APLICABLES A LAS OPERACIONES POR LAS QUE SE ADQUIERAN DIVISAS CONTRA ENTREGA DE MONEDA NACIONAL, SIEMPRE QUE AMBAS O ALGUNA DE ESTAS PRESTACIONES SE CUMPLA EN TERRITORIO NACIONAL.

ARTÍCULO 36.- LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS ESTARÁN OBLIGADOS A SUMINISTRAR AL BANCO DE MÉXICO LA INFORMACIÓN QUE ÉSTE LES REQUIERA SOBRE SUS OPERACIONES INCLUSO RESPECTO DE ALGUNA O ALGUNAS DE ELLAS EN LO INDIVIDUAL, LOS DATOS QUE PERMITAN ESTIMAR SU SITUACIÓN FINANCIERA Y, EN GENERAL, AQUÉLLA QUE SEA ÚTIL AL BANCO PARA PROVEER EL ADECUADO CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES.

LAS COMISIONES SUPERVISORAS DEL SISTEMA FINANCIERO, A SOLICITUD DEL BANCO DE MÉXICO, REALIZARÁN VISITAS A LOS INTERMEDIARIOS, QUE TENDRÁN POR OBJETO REVISAR, VERIFICAR Y EVALUAR LA INFORMACIÓN QUE DE CONFORMIDAD CON EL PÁRRAFO ANTERIOR HAYAN PRESENTADO. EN DICHAS VISITAS PODRÁ PARTICIPAR PERSONAL DEL PROPIO BANCO.

ARTÍCULO 37.- EL BANCO DE MÉXICO PODRÁ SUSPENDER TODAS O ALGUNAS DE SUS OPERACIONES CON LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS QUE INFRINJAN LA PRESENTE LEY O LAS DISPOSICIONES QUE EMANEN DE ELLA.

## **2.- NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CIRCULARES EMITIDAS POR EL BANCO DE MÉXICO.**

La circular es el acto administrativo que realiza cierta autoridad con carácter administrativo, el cual va dirigido a otra autoridad, y por medio de este se transmite información o disposiciones de carácter interno.

También podemos definir a las circulares como " *el documento de orden interno, por el cual se transmiten orientaciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a los subordinados dichos documentos disponen la conducta a seguir respecto a ciertos actos o servicios.*"<sup>66</sup>

Para Juan Francisco Linares la Circular "es la comunicación escrita del superior jerárquico a sus inferiores que: a) es expresión de meros deseos, comentarios, consejos, elogios, críticas, cito de ejemplos que se aconseja seguir o no, y b) indicaciones generales sobre modos de comportamiento obligatorio de ciertos inferiores. Estas ultimas con típicas "instrucciones".<sup>67</sup>

Por otro lado cuando nos referimos a que una autoridad es la que emite la circular a otra, como principio fundamental, salvo excepciones a la regla general, debe ser la autoridad de la misma esfera de competencia, es decir, una autoridad judicial a otra del mismo carácter, por ejemplo. Sin embargo es también

---

<sup>66</sup> Martínez Morales, Rafael I., "Derecho Administrativo Primer Curso", Editorial Oxford, 5ª edición, México 2007, Pág. 325.

<sup>67</sup> Linares, Juan Francisco, "Derecho Administrativo", Editorial. Astrea, 1ª reimpresión, Buenos Aires, 2000, pag. 82.

importante señalar que, las circulares tiene como elemento fundamental el, hecho de que sean emitidas por una autoridad de carácter administrativo, aunque tenga por destino una autoridad de otra índole o función, tal y como sucede con las circulares que emite el Consejo de la Judicatura Federal, que si bien esta conformada por miembros del sistema Judicial Federal, las circulares que en su momento llega emitir en cualquiera de sus formas, va dirigido a Jueces o Magistrados del Poder Judicial de la Federación, todo esto como un ejemplo sin ser muy específicos.

A lo anterior, el maestro Miguel Acosta Romero enlista los principios que norman la circular de carácter administrativo, como el mismo la nombra, y que son:

*1.- La circular administrativa deriva de las facultades de decisión y mando de los órganos superiores, dentro de la relación de jerarquía hacia las inferiores.*

*2.- La circular no requiere por lo general de forma predeterminada, ni requisito de publicidad, su forma, desde luego, es escrita, muchas veces va dirigida por correo a los interesados; cuando contengan disposiciones reglamentarias o generales, en nuestra opinión, **deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.**<sup>68</sup>*

Además ha y que tener en cuenta que las circulares por regla general, siempre deberán ser emitidas por una autoridad jerárquicamente superior a la autoridad o autoridades a las que va dirigido. Teniendo en cuenta que las circulares emitidas por el poder Ejecutivo tienen su fundamento constitucional en la fracción I del artículo 89 y 92 de la Carta Magna, los cuales a continuación se transcriben:

*ARTÍCULO 89. LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL  
PRESIDENTE SON LAS SIGUIENTES:*

---

<sup>68</sup> Acosta Romero Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Op. Cit. Pág. 988 y 989.

*I. PROMULGAR Y EJECUTAR LAS LEYES QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNIÓN, PROVEYENDO EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A SU EXACTA OBSERVANCIA;*

*ARTÍCULO 92. TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE DEBERÁN ESTAR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DE ESTADO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA, Y SIN ESTE REQUISITO NO SERÁN OBEDECIDOS.*

Por consiguiente las circulares emitidas por autoridades de carácter ejecutivo, en esta caso el Banco de México, estarán subordinadas a las leyes y reglamentos que rigen los actos de la institución que los rige.

Es el artículo 24 de la Ley del Banco de México, es el precepto fundamental que otorga, entre otros más, a la institución la facultad de emitir diversas disposiciones a los actores financieros nacionales, para fijar determinadas medidas para el desempeño de las actividades financieras y monetarias; sin embargo, he aquí algo curioso de llamar la atención y que causa contradicción con lo que se ha venido definiendo como *circular*, pues como se ha dicho las circulares son por regla general emitidas por una autoridad a otra de menor jerarquía. Y es tal vez es en estos casos cuando la regla general no opera, pues las Instituciones de Crédito en la actualidad son en su mayoría (no todas) Sociedades Anónimas, es decir personas morales, particulares, y no autoridades de menor jerarquía a la de la Banca Central, sino agentes financieros privados. Pero entonces ¿Cómo es que las circulares son instrumentos que utiliza el Banco de México, para establecer disposiciones que apliquen de manera general, inmediata, abstracta y de forma general, cuándo son dirigidos a determinadas personas? Al caso que nos ocupa a Instituciones de Crédito privadas.

Tal vez lo que a continuación se cita del maestro Acosta Romero, nos da una idea del sentido que se les da a las circulares que emite el Banco de México, se encuentra en un error de axioma respecto al concepto del acto legal que se



esta mal utilizando, esto con relación a los efectos que causan las circulares, y como ejemplo:

*Generalmente las circulares tiene efectos internos y aquellas que son interpretativas o que fijan procedimiento no pueden ser impugnadas por los particulares; de acuerdo con el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, los funcionarios fiscales, debidamente facultados, podrán expedir circulares para dar a conocer a las diversas dependencias el criterio e la autoridad superior que deberán seguir, en cuanto a la aplicación de normas tributarias. De dichas circulares, no nacen obligaciones, ni derechos para los particulares; cuando son reglamentarias o afectan a los particulares, pueden ser objeto de impugnación por recursos administrativos o por vía de amparo.<sup>69</sup>*

Del anterior párrafo se desprende el hecho de que las circulares son eminentemente actos jurídicos que tiene como finalidad crear obligaciones y responsabilidades entre autoridades jerárquicamente escalonadas, o bien entre autoridades de la misma jerarquía desde el punto de vista jurídico, que en todo caso causan efectos internos. Y para los particulares en general no causan efectos obligatorios, pero cuando estos como dice Acosta Romero, son reglamentarios y afectan a particulares, podrán estar sujetos a su impugnación, por conducto del procedimiento previamente establecido en la propia ley que regula a la autoridad que emite la circular, o bien de la Ley que rige el acto de donde nace la obligación o facultad para la emisión de la circular de que se trate.

Es decir que las circulares, aunque parezca insistente este punto, siempre serán emitidas por autoridades que en primer lugar tiene como característica ser autoridades administrativas. En segundo lugar que la circular tiene como finalidad regular actos de carácter imperativo hacia otra u otras autoridades jerárquicamente por debajo de la que emite la circular a la que tiene la obligación

---

<sup>69</sup> Acosta Romero Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Op. Cit. Pág. 989

de someterse. Y tercero, las circulares por regla general causan efectos entre autoridades, y por excepción para particulares.

Pero es en esta excepción donde nosotros entramos en controversia, pues dando contestación a la pregunta hecha en líneas anteriores, el ¿Por qué las circulares que emite el Banco de México deben de causar efectos a los particulares en general, cuando estas son dirigidas Instituciones de Crédito, que también tiene el carácter de particular? Pregunta esta que será contestada en temas posteriores, y que funciona en el presente trabajo como la interrogante a responder.

## **2.1 LAS CIRCULARES EMITIDAS POR EL BANCO DE MÉXICO.**

De las circulares que emite el Banco de México tenemos una serie importante de estas, que se han emitido, de las cuales tenemos como circulares históricas las 1935/85, 2008/94 y la 2019/95; las cuales son relativas a las operaciones activas, pasivas y de servicios de banca múltiple. De las cuales la que tiene mayor relevancia en la actualidad es la circular 2019/95, pues es una disposición que hasta el momento tiene una gran margen de aplicación en el sistema de las operaciones de las instituciones de crédito.

Sin olvidar un sinnúmero de circulares que ha emitido el Banco de México, que tienen como fin establecer diversas modalidades de aplicación a la normatividad que por cuestiones de carácter de mote internacional, deben de ser aplicadas a las instituciones de crédito. Tal es el caso de la circular 2026/96, la cual va dirigida a las operaciones de caja de las instituciones de banca múltiple.

Es importante señalar que la manera de comunicar o hacer saber de la emisión y publicación de las circulares es vía tele-fax, medio electrónico que hasta la fecha es utilizado. Pero que ya no es el único, pues en el año 2002, el Banco de México publicó un “comunicado”, por medio del cual informaba que: “*A partir del*

*19 de febrero y del 11 de noviembre de 2002, las Circulares-Telefax y Circulares que este Banco Central emite dirigidas a los bancos y casas de bolsa, respectivamente, son dadas a conocer a través de medios electrónicos de comunicación, a fin de hacer más expedita, segura y eficiente su divulgación. Lo anterior, en el entendido de que tratándose de casas de bolsa dichas disposiciones ya no se dan a conocer a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de que para ambos intermediarios, hasta nuevo aviso, las citadas disposiciones continuarán dándose a conocer a través de fax.*

*Con respecto al envío de disposiciones a través de medios electrónicos, cabe mencionar que las disposiciones así enviadas están suscritas por los funcionarios competentes mediante firmas electrónicas generadas con base en la “Infraestructura Extendida de Seguridad” administrada por el Banco de México. Al respecto, se informó a los bancos y casas de bolsa que para acceder a tales disposiciones y verificar su autenticidad, es necesario que instalen en sus equipos de cómputo el programa de computadora denominado “WebSec”, que se encuentra en la página que el Banco de México tiene en la red mundial (Internet) bajo el rubro “Infraestructura Extendida de Seguridad” en el apartado “Otros Servicios”.<sup>70</sup>*

Por lo que es evidente que las circulares que emite la Banca Central, si bien al ser publicadas por medios electrónicos cuentan con mayor facilidad de acceso y velocidad a su conocimiento, desde nuestro punto de vista, carecen de la eficacia que le da a toda disposición el ser publicada en medios escritos, como es el Diario Oficial de la Federación, por ser este el medio de comunicación previamente dispuesto por la ley para ser utilizado por el poder ejecutivo.

## **2.2 SU FUNCIÓN**

---

<sup>70</sup> Página electrónica del Banco de México:  
[http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/ReformaSisfin/ref\\_2002.html](http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/ReformaSisfin/ref_2002.html)

Para entender el objetivo o función que buscan alcanzar las circulares que emite el Banco de México, hay que puntualizar la función reguladora o reglamentaria de la propia institución. Pues como ya habíamos mencionado la función reglamentaria que desarrolla toda autoridad que no sea legislativa, en este caso la Banca Central, deviene de una facultad especial que si bien la propia Constitución lo contempla de manera general para que el Poder Ejecutivo, en este caso el Banco de México con su especial característica de autonomía, pueda emitir cierta reglamentación con respecto a ciertas áreas que la propia ley así lo estipulan. Es el caso del artículo 35 de la Ley del Banco de México, por medio del cual el Banco de México se encuentra facultado para emitir disposiciones relativas al tipo de cambio monetario entre divisas.

Es decir que esta facultad que ejerce el Banco de México debidamente estipulada, y que lleva acabo por medio de las circulares lleva consigo el hecho generador que las propias circulares tiene como función, que no es otra que la de ser el medio de información más idóneo para que la Institución haga saber a quienes van dirigidas las circulares, de las medidas y disposiciones que toma el Banco de México, así como las modificaciones o “reformas” que realiza.

Entonces pues, desde nuestro punto de vista, las circulares son el instrumento meramente informativo por medio del cual el Banco de México utiliza para que haga saber a las instituciones financieras de que se trate, diversas disposiciones y modificaciones de las resoluciones que toma o considera necesarias, conforme a las facultades que la propia Ley le señala; las cuales en la mayoría de los casos tienen efectos de aplicación general para usuarios de determinados servicios o productos financieros, rebasando el principio de generalidad de las leyes que expide el Congreso de la Unión, e invadiendo facultades legislativas.

### **2.3 OBJETIVO**

El fin que primeramente pretende alcanzar toda circular de manera general, es informar determinadas resoluciones o disposiciones que una autoridad pretende hacer llegar, ya sea a sus subordinados o bien a otra autoridad de menor jerarquía o autoridad de competencia distinta, siempre y cuando la información que se quiere transmitir sea simplemente esto.

Sin embargo en el caso de las circulares que emite el Banco de México, que es el caso que nos ocupa hoy, han sido utilizadas para poner en función las facultades reglamentarias que la Ley otorga a la Institución con respecto a las disposiciones de los servicios o productos financieros que la normatividad ha puesto bajo la competencia en que puede intervenir el Banco Central, las cuales ya fueron enumeradas capítulo anterior.

Pues bien, tenemos que las circulares que emite el Banco de México tienen por objeto poner en conocimiento a las diversas instituciones financieras, ya sean bancarios o bursátiles; de las diversas disposiciones y modificaciones que con respecto a las facultades que la Ley señala para el debido funcionamiento de todo el Sistema Financiero Nacional, pues la Constitución, como hemos señalado estipula que el Banco de México, será el ente rector de la política monetaria, bancario y bursátil, conforme con lo que la propia ley señale. Y son las circulares, el medio informativo que tienen por objeto ser un instrumento más para que lleve a cabo sus funciones reglamentarias debidamente bien delimitadas en la Ley del Banco de México.

### **3. LA COSTUMBRE.**

La costumbre representa aquellos hábitos o usos de la sociedad que repetidos varias veces en el tiempo definen una norma consuetudinaria. De todas

maneras no toda práctica más o menos repetida constituye una costumbre jurídica válida como fuente del derecho, sino que se exigen ciertos elementos, que son:

- ❖ Elemento material, el cual hace referencia a que debe ser una conducta o práctica reiterada de manera durable, constante y nítida, es decir debe tratarse de actos precisos mantenidos durante un lapso prolongado de tiempo.
- ❖ Elemento psicológico, que consiste en que tiene que existir una certeza de la sociedad de que esa es la conducta imperativa, es decir, su acatamiento debe manifestar un requerimiento jurídico.

Ambos elementos deben estar presentes para que una conducta se transforme en una regla consuetudinaria ya que ofrecen cierta garantía en la solidez de la conducta y no dan lugar a la ambigüedad de la misma.

Diversos autores no la consideran como una fuente del derecho, ya que es jurídicamente obligatoria cuando la ley expresamente le otorga ese carácter. A mi punto de vista no es así; ya que la costumbre se convierte en Derecho Consuetudinario cuando el uso practicado en una comunidad llega a ser considerado como obligatorio, y como menciona el maestro Erick Carvallo Yañez: *“...un uso que se uniforma con el tiempo nace la costumbre, que se convertirá en ley cuando se le otorgue la opinión de que debe incorporarse al Derecho;...”*

Por otro lado hay autores que opinan lo contrario. Uno de ellos es Duverger, quien sostiene que en los hechos la costumbre constituye una fuente del derecho. Incluso advierte que en muchas ocasiones se aplica una solución establecida por la costumbre, aunque contradiga el procedimiento establecido por la Constitución

escrita. De todas formas su argumento es discutible ya que no explica si estas distorsiones consuetudinarias se ajustan a lo permitido por la ley.

Actualmente, la costumbre tiene una importancia relativa y secundaria. Las principales características de la costumbre son:

- Como fuente de carácter subsidiario, lo que supone que la costumbre sólo es aplicable en defecto de ley y también que es una fuente del Derecho porque así lo determina la ley, que fija las condiciones que la costumbre ha de reunir.
- Es una fuente secundaria en el sentido de que el Código Civil exige que quien pretenda que se aplique en juicio una costumbre debe probar su existencia y vigencia.

La costumbre ha constituido una fuente del derecho de manera histórica arraigada como tal desde la antigua Roma, donde la costumbre propiamente dicho, adquiriendo la propiedad irrefutable de ser una fuente importante la Ley común, y que con el propio paso del tiempo y el desarrollo de la cultura romana tuvo mayor valor.

Sin embargo opinamos que en la actualidad, no constituye un fuente de real peso para la creación de normas, y más específicamente en el área mercantil o bancaria, pues no escapa del conocimiento general que la legislación bancaria se encuentra sujeta por cuestiones de políticas financieras internacionales.

#### **4. LOS USOS Y PRÁCTICAS BANCARIAS Y MERCANTILES.**

Primeramente hablaremos de los usos bancarios y mercantiles. Uso proviene del latín “*usus*” que significa práctica o experiencia, se puede entender el uso como la practica o modo de obrar que tiene fuerza obligatoria.

Se puede diferenciar el uso de la costumbre, en virtud de que el uso es una práctica limitada que se utiliza en algunos sectores como por ejemplo el sector bancario y bursátil; mientras que, la costumbre se entiende como una aceptación general.

El doctor Jesús de la Fuente, en su libro Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, menciona que los usos bancarios tienen las siguientes características:

- Se forma espontáneamente en cuanto no proviene de los poderes del estado.
- Se refiere a actos repetidos, uniformes y constantes dentro del mercado bancario, los cuales no contradicen la ley en especial y no pueden en principio derogar a ésta.
- Es específico, no general, porque sería costumbre.
- Es derecho vigente, en virtud de que es reconocido expresamente en la Ley de Instituciones de Crédito como fuente de supletoria de la misma.
- Implica la convicción de una obligatoriedad.
- Tiene ventajas sobre la Ley de Instituciones de Crédito, en virtud de que se adapta mejor que ésta, a las necesidades de la actividad bancaria.
- Tiene desventajas por su falta de fijeza o claridad, toda vez que resulta difícil conocer cuales son los usos bancarios y mercantiles.
- El uso normativo no requiere ser aprobado por quien lo invoca, en virtud de que tiene la consideración de una norma general de derecho y le es aplicable lo establecido en el artículo 1197 del Código de Comercio.



- La Ley de Instituciones de Crédito señala a los usos por encima de la legislación civil.
- Los usos sirven para colmar lagunas en contratos o para resolver dudas de interpretación de los mismos. El uso es fuente de derecho se denomina uso normativo.<sup>71</sup>

Por lo que respecta a las practicas bancarias, se entiende como practica el ejercicio de un acto o facultad, ejercicio que en una profesión se hace bajo la dirección de un maestro.

Se puede considerar practica como norma jurídica siempre y cuando esta no contradiga la ley ni puede ser contraria a la costumbre, por lo debe referirse a un actuar especifico que nace de las exigencias de la vida diaria.

Como ejemplo de las prácticas utilizadas en el sistema bancario encontramos a las siguientes:

- Presentar identificaciones oficiales y vigentes para el cobro de cheques.
- Comprobación de que se presento en tiempo un cheque, mediante la anotación que insertan los empleados.
- Conocimiento de firma.
- Cobro de una comisión por cada cheque devuelto, por no existir en la cuenta fondos suficientes para cubrir su pago.

Como podemos apreciar de los anteriores ejemplos, muchas de estas practicas suelen incurrir en requisitos obligatorios para todos los usuarios de los servicios bancarios, sin embargo dichas practicas carecen desde nuestro punto de vista del

---

<sup>71</sup> Fuente de la Rodríguez, Jesús, Op. Cit. Pág. 14 y 15.

imperio de la Ley y por ende adolecen de legalidad al ser aplicadas de manera irrestricta y general. Pues la característica de cierta práctica bancaria generada por el propio gremio bancario y que ha sido utilizado constantemente, debería de ser regulado eventualmente, pues en todo caso deje en estado de indefensión al usuario de estos servicios.

## **5. LA JURISPRUDENCIA.**

Esta palabra tiene dos posibles interpretaciones. Una de ellas es tomar la palabra jurisprudencia como la ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo. Esto implica el conocimiento científico del derecho.

Otra definición es la que se le da al término jurisprudencia como fuente del derecho. Hace referencia a las tendencias establecidas en los fallos judiciales. Es decir; cuando existe una sucesión de veredictos judiciales que mantienen similitudes; o cuando de una única sentencia judicial se puede extraer una regla de carácter general que incida y repercuta en la decisión de casos posteriores.

Todo fallo judicial instituye jurisprudencia. De manera que, de él se logra desprender una regla general que sirva de modelo indicador a las futuras decisiones de otros jueces en circunstancias similares. De esta forma, las tesis jurisprudenciales tienen la misma fuerza normativa que un texto legal.

Por lo que podemos decir que la jurisprudencia es la interpretación que sobre las normas legales realizan los tribunales, con el objeto de facilitar la aplicación de las normas del derecho, los únicos órganos que la pueden emitir son la Suprema Corte De Justicia De La Nación y los Tribunales Colegiados., lo anterior con fundamento en el artículo 192 de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 105 y 107 de la Constitución, el cual reza lo siguiente:

**ARTICULO 192.-** LA JURISPRUDENCIA QUE ESTABLEZCA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, FUNCIONANDO EN PLENO O EN SALAS, ES OBLIGATORIA PARA ÉSTAS EN TRATÁNDOSE DE LASQUE DECRETE EL PLENO, Y ADEMÁS PARA LOS TRIBUNALES UNITARIOS Y COLEGIADOS DE CIRCUITO, LOS JUZGADOS DE DISTRITOS LOS TRIBUNALES MILITARES Y JUDICIALES DEL ORDEN COMÚN DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL; Y TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y DEL TRABAJO, LOCALES O FEDERALES.

LAS RESOLUCIONES CONSTITUIRÁN JURISPRUDENCIA, SIEMPRE QUE LO RESUELTO EN ELLAS SE SUSTENTEN EN CINCO SENTENCIAS EJECUTORIAS ININTERRUMPIDAS POR OTRA EN CONTRARIO, QUE HAYAN SIDO APROBADAS POR LO MENOS POR OCHO MINISTROS SI SE TRATARA DE JURISPRUDENCIA DEL PLENO, O POR CUATRO MINISTROS, EN LOS CASOS DE JURISPRUDENCIA DE LAS SALAS.

TAMBIÉN CONSTITUYEN JURISPRUDENCIA LAS RESOLUCIONES QUE DILUCIDEN LAS CONTRADICCIONES DE TESIS DE SALAS Y DE TRIBUNALES COLEGIADOS.

Existen las tesis jurisprudenciales y las jurisprudencias; las primeras son opiniones o interpretaciones de la norma jurídica o bien respecto a una situación jurídica, y las segundas se forman cuando existen cinco tesis jurisprudenciales en un mismo sentido sin que exista alguna otra que le contradiga. Dicha formula fue propuesta por el ilustre maestro Ignacio L. Vallarta, quién además planteó la idea de que las los razonamientos continuos en un mismo sentido, fueran publicados en el periódico del Poder Judicial Federal, *teniendo como derecho público la Constitución Federal, las ejecutorias que la interpreten, las leyes emanadas de ellas y los tratados de la República con naciones extranjeras.*<sup>72</sup>

Asimismo existen las denominadas jurisprudencias por contradicción de tesis, las cuales se originan cuando una tesis jurisprudencial respecto a una

---

<sup>72</sup> Magallón Ibarra, Jorge Mario. “Los sonidos y el silencio de la Jurisprudencia mexicana”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2004, pág. 259.

norma y se contrapone a otra tesis jurisprudencial, contraposición que podrá ser denunciada por cualquiera de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien cualquiera de los Ministros, las partes que intervinieron en los amparos que dieron origen a las tesis en contradicción, el Procurador General de la República, los Tribunales Colegiados o los magistrados que la integran, resolviendo de plano dicha contradicción la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo cual se encuentra contenido en los artículos 197 y 197-A de la Ley de Amparo.

# **CAPITULO III**

## **ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD BANCARIA EN MÈXICO.**

### **1. ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DEL BANCO DE MÈXICO.**

El presente capitulo tiene por objeto complementar lo que con anterioridad se ha comentado en el presente trabajo, el cual ha manejada la temática central de la Constitución como el eje rector en que toda Ley de cualquier índole que tenga vigencia en México, se encuentre apegada a la Carta Magna, es decir que sea una Ley constitucional, con todo lo que esto significa.

En principio la propia Ley del Banco de México como fundamento constitucional el artículo 28 el cual se torna tan importante, pues en dicho precepto el legislador crea la Banca Central, y menciona sus principales facultades y funciones.

Por lo que respecta al artículo 49 Constitucional, en el cual se encuentra consagrado el principio de la división de poderes, conocido por todos en Poder Judicial, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. Precepto que tiene una gran importancia, pues de dicho artículo constitucional se desprende el concepto de la República, sistema que existe en nuestro país, pero sobre todo y sin entrar en doctrina política, es de relevante importancia estudiar dicho artículo para comprender la importancia de la división de poderes y su verdadera aplicación en la actualidad, y definir cual es el ámbito de aplicación de cada una de las autoridades que en el presente trabajo intervienen o suponemos deberían de intervenir en la emisión de las circulares del Banco de México.

Posteriormente estudiaremos el artículo 73 fracción X, del cual se desprenden las facultades que el Congreso de la Unión tiene para legislar en materias muy específicas, incluida la materia Bancaria y Bursátil, tema fundamental en nuestro desarrollo temático.

## **1.1 EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Históricamente la división de poderes ha sido un planteamiento importante en la vida política de la humanidad, desde Aristóteles concibiendo los primeros ideales de una división del poder, es decir que no se concentre el ejercicio del poder del Estado en una sola persona, existiendo un conjunto de personas que por sus características aristocráticas sean los que emitan las leyes a respetarse en el Estado en aquella época conocido como el Senado. Pasando por los ideales de John Locke y Montesquieu, quienes fueron los primeros en utilizar el concepto de “división de poderes”, y utilizar los vocablos Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, o Rousseau, quien plantea por primera vez lo que se acerca al concepto de soberanía basándose en que el poder radica en el propio pueblo, es decir la soberanía del Estado libre y demócrata.

En fin son una serie de sucesos históricos universales, los que han influenciado en gran medida el ideal y concepto que en la actualidad existe de la división de poderes, y en especial que han influido en México, propiamente dicho en un principio en el espita del Constituyente de 1917, quien afectado por diversos sucesos tanto históricos como contemporáneos a su época, decidió plasmar en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, el afamado concepto de la División de Poderes de Estado Democrático.

Pero para entender mejor lo que pretendemos explicar, pasemos a dar un a breve reseña de lo que significa en la actualidad esta División de Poderes, comenzando con la transcripción del propio artículo 49 Constitucional:

*ARTICULO 49.-. EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACION SE DIVIDE PARA SU EJERCICIO EN LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL.*

*NO PODRAN REUNIRSE DOS O MAS DE ESTOS PODERES EN UNA SOLA PERSONA O CORPORACION, NI DEPOSITARSE EL LEGISLATIVO EN UN INDIVIDUO, SALVO EL CASO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO DE LA UNION, CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 29. EN NINGUN OTRO CASO, SALVO LO DISPUESTO EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 131, SE OTORGARAN FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR.*

Como se desprende del propio texto del artículo Constitucional, el poder que es de carácter Federal, se encuentra investido de la supremacía Nacional, es decir que el propio poder que otorga la soberanía nacional es el más alto en la Federación, y este poder se encuentra dividido en tres grandes poderes; Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, lo anterior para el ejercicio de las funciones del Estado. Esto es, que la propia Federación divide a través de lo que establece la Constitución, por ser este el ordenamiento superior a cualquier otro y fundamental en la creación del Estado, el poder que ha de ejercer para su funcionamiento al servicio de la Nación. Pero estos argumentos son lo que en estricto sentido se supone que fue creada la división de poderes en bases idealistas y doctrinales.

Sin embargo institucionalmente, la división de poderes va más allá de suponer o plasmar en el texto Constitucional como si fuera algo que rebasa todo lo humano. Sí bien es cierto que todo lo contenido en la constitución, debe ser de naturaleza superior a cualquier ordenamiento, no hay que dejar de largo, que la misma norma Constitucional prevé sus propias contingencias, y en este caso del texto del artículo 49 Constitucional se aprecia que en el segundo párrafo, aclara que el poder Federal podrá depositarse en más de una vez por cuestiones extraordinarias, y que es la misma Constitución la que nuevamente prevé esta situación de casos extraordinarios, claro de manera muy general, esto en el artículo 29 Constitucional, pero abordaremos un poco más adelante esta situación de casos extraordinarios. Y una más de las “excepciones” de la regla de la división de poderes en México, pues como decíamos, institucionalmente la división de poderes funciona como un manual de Organización de Administración Federal y

en casos específicos, que de igual forma se llegan a establecer por la propia Constitución o por la legislación secundaria, los casos en que el poder se ha de depositar en una sola persona o institución.

Y para un ejemplo de esto se encuentra lo que nos comenta al respecto José Gamas Torruco: “En una misma función se prevé la intervención de dos organismos. El Ejecutivo tiene reconocida una intervención en el proceso legislativo: puede iniciar las leyes y oponerse a su expedición temporalmente hasta que el Legislativo ratifique o rectifique. En forma semejante la legislatura participa en algunos actos del Ejecutivo. Este último lleva las relaciones internacionales, pero para declarar la guerra y celebrar los tratados requiere la aprobación de la asamblea. Maneja los recursos de la nación, pero requiere de la aprobación del Legislativo para el presupuesto de gastos, y solo por ley procede cobrar impuesto.”<sup>1</sup>

O bien el ejemplo que de igual forma Gamas Torruco nos da, respecto al Poder Judicial: “..., se pueden encontrar otras facultades en el Judicial que la especifica de aplicación del derecho. Su administración interna no es jurisdiccional en el sentido material del término, sino “administrativa”. El valor de sus decisiones interpretativas de la ley alcanzan la generalidad de la misma, y en ocasiones abrogan la ley o derogan disposiciones de la misma o inhiben su aplicación en los casos en que el órgano Judicial ejerce el control de constitucionalidad y encuentra que la ley contradice a la norma suprema. Su facultad en estos casos es materialmente legislativa.”<sup>2</sup>

De los anteriores ejemplos no establece el artículo 49 Constitucional fundamento alguno en el que dichos casos se pueda apreciar que actúen al margen de la ley Suprema, pero es aquí donde se establece lo que se ha soportado como una nuevo concepto de división de poderes, en el que de manera flexible y sin contemplación rigurosa de la Constitución, exista una “cooperación” de los tres órganos de poder y se coordinen para trabajar en conjunto a favor del

---

<sup>1</sup> Gamas Torruco, José, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, México 2001, pág. 341.

<sup>2</sup> *Ibidem*



Estado, un Estado democrático y apegado en todas sus esferas al orden jurídico. Pero en nuestra opinión, México tiene todavía un camino largo para llegar ser un Estado plenamente democrático y en el que todas las normas se han aplicadas, sino a la perfección si haya una aplicación más eficaz, y no solamente eso, sino que el órgano Jurisdiccional tenga el criterio para poder discernir, como se propone de manera conjunta con los otros dos poderes. Es por la anterior critica que en el presente trabajo pretendemos acercarnos al hecho de que en tanto no exista una seguridad jurídica y política, con respecto a la aplicación de las normas y en primer lugar las normas fundamentales, se deberá seguir con el actual modelo de división de poderes, y hacer valer eficazmente normas positivas que actualmente rigen nuestro sistema jurídico.

Con posterioridad el texto del artículo 49 de la Carta Magna establece la salvedad de que en casos de lo que contempla el artículo 29 de la Carta Magna, para que el Poder Ejecutivo pueda legislar, y se podrá hacer la *suspensión de garantías*, otorgándole así facultades extraordinarias. Y finalmente, se menciona la otra salvedad para que el Ejecutivo pueda legislar, es decir lo contenido en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución y que se refiere a la facultad exclusiva del Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior.

Pero no hay que confundir la suspensión de garantías con la facultad exclusiva para legislar en ciertas áreas, en esta caso para legislar en comercio exterior, pues la suspensión de garantías opera en casos muy específicos y tiene como característica el hecho de que tiene que haber un acuerdo previo entre el Ejecutivo y los titulares de las Secretarías de Estado y con aprobación del Congreso de la Unión o en su caso con la Comisión Permanente, para estar en posibilidades de suspender las garantías, y por el otro lado la facultas exclusiva en materia de comercio exterior debe ser con aprobación del senado, y es de manera continua y no esporádica como en los casos de la suspensión de garantías, pero para poder ampliar el presente contraste, la maestra Martha Salazar nos da una breve diferenciación:

*“Cabe distinguir entonces ente las facultades extraordinarias para legislar y la suspensión de garantías.*

*Si bien ambas se presentan en situaciones de emergencia, la suspensión de garantías se decreta por iniciativa del Presidente de la Republica, con acuerdo de su gabinete y posterior aprobación del Congreso General o en sus recesos de la Comisión Permanente; en cambio la facultades extraordinarias para legislar siempre las concede el Presidente, exclusivamente el Congreso y no la Comisión Permanente.*

*Como de todos es sabido, en teoría constitucional, toda Ley Suprema es un conjunto de decisiones fundamentales así como opciones políticas fundamentales. Las primeras son los principios rectores del orden jurídico del Estado cuya forma o manera de ser expresa dicha Constitución. ...”<sup>3</sup>*

Pero la interrogante fundamental en el presente trabajo es, que parte del artículo 49 Constitucional influye como análisis al Banco de México. En primer lugar, el hecho generador que da origen a la norma que crea a dicha institución. Es el poder Legislativo. Por otra parte aunque es un órgano autónomo, lo cual muchas de las veces dificulta entender la naturaleza jurídica de algunos de sus actos en especial las facultades que la propia ley le a otorgado en el ámbito de emitir disposiciones, es lo que nos atrae a estudiar de manera explicativa este precepto Constitucional. Y finalmente es importante señalar que una división de poderes, esencialmente en el sistema presidencialista que existe en nuestro país, vuelve importante el entendimiento y ubicación del lugar que el Banco de México ocupa en las tres esferas de poder y su desarrollo en el propio sistema, y lo que más nos importa en el entendimiento de sus actividades y como afecta el interés público.

## **1.2 EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

---

<sup>3</sup> Meza Salazar, Martha Alicia, “Eucarística Constitucional (Derecho Constitucional II), México, pág. 95.

Es el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que establece la creación del Banco de México y lo dota de su autonomía y facultades, elevando todo lo que envuelve a la Banca Central a un nivel Constitucional y por ende se hace importante el estudio del mencionado artículo, pero siguiendo con nuestro sistema de estudio, comenzaremos por transcribir los párrafos 7º y 8º del artículo 28 Constitucional que mencionan al Banco de México.

*ARTÍCULO 28.-...*

*NO CONSTITUYEN MONOPOLIOS LAS FUNCIONES QUE EL ESTADO EJERZA DE MANERA EXCLUSIVA, A TRAVES DEL BANCO CENTRAL EN LAS AREAS ESTRATEGICAS DE ACUÑACION DE MONEDA Y EMISION DE BILLETES. EL BANCO CENTRAL, EN LOS TERMINOS QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES Y CON LA INTERVENCION QUE CORRESPONDA A LAS AUTORIDADES COMPETENTES, REGULARA LOS CAMBIOS, ASI COMO LA INTERMEDIACION Y LOS SERVICIOS FINANCIEROS, CONTANDO CON LAS ATRIBUCIONES DE AUTORIDAD NECESARIAS PARA LLEVAR A CABO DICHA REGULACION Y PROVEER A SU OBSERVANCIA. LA CONDUCCION DEL BANCO ESTARA A CARGO DE PERSONAS CUYA DESIGNACION SERA HECHA POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON LA APROBACION DE LA CAMARA DE SENADORES O DE LA COMISION PERMANENTE, EN SU CASO; DESEMPEÑARAN SU ENCARGO POR PERIODOS CUYA DURACION Y ESCALONAMIENTO PROVEAN AL EJERCICIO AUTONOMO DE SUS FUNCIONES; SOLO PODRAN SER REMOVIDAS POR CAUSA GRAVE Y NO PODRAN TENER NINGUN OTRO EMPLEO, CARGO O COMISION, CON EXCEPCION DE AQUELLOS EN QUE ACTUEN EN REPRESENTACION DEL BANCO Y DE LOS NO REMUNERADOS EN ASOCIACIONES DOCENTES, CIENTIFICAS, CULTURALES O DE BENEFICENCIA. LAS PERSONAS ENCARGADAS DE LA CONDUCCION DEL BANCO CENTRAL, PODRAN SER SUJETOS DE JUICIO POLITICO CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 110 DE ESTA CONSTITUCION.*

*NO CONSTITUYEN MONOPOLIOS LAS ASOCIACIONES DE TRABAJADORES FORMADAS PARA PROTEGER SUS PROPIOS INTERESES Y LAS ASOCIACIONES O SOCIEDADES COOPERATIVAS DE PRODUCTORES PARA QUE, EN DEFENSA DE SUS INTERESES O DEL INTERES GENERAL, VENDAN DIRECTAMENTE EN LOS MERCADOS EXTRANJEROS LOS PRODUCTOS NACIONALES O INDUSTRIALES QUE SEAN LA PRINCIPAL FUENTE DE RIQUEZA DE LA REGION EN QUE SE PRODUZCAN O QUE NO SEAN ARTICULOS DE PRIMERA NECESIDAD, SIEMPRE QUE DICHAS ASOCIACIONES ESTEN BAJO VIGILANCIA O AMPARO DEL GOBIERNO FEDERAL O DE LOS ESTADOS, Y PREVIA AUTORIZACION QUE AL EFECTO SE OBTENGA DE LAS LEGISLATURAS RESPECTIVAS EN CADA CASO. LAS MISMAS LEGISLATURAS, POR SI O A PROPUESTA DEL EJECUTIVO, PODRAN DEROGAR, CUANDO ASI LO EXIJAN LAS NECESIDADES PUBLICAS, LAS AUTORIZACIONES CONCEDIDAS PARA LA FORMACION DE LAS ASOCIACIONES DE QUE SE TRATA.*

En primera instancia podemos apreciar que el texto Constitucional menciona la autonomía de la Banca Central, característica, esencial y tal vez la que más es de llamar la atención, sin embargo no abordaremos el porque la Banca Central en México cuenta con la autonomía con que esta investida por la propia Constitución, punto que ya fue tocado, pero si acerca de la relevancia que dicha característica influye para que de cierta forma resulte difícil la aplicación de las regulaciones que la Ley del Banco de México otorga al propio Banco Nacional, en especial la facultad reglamentaria de la que tanto hemos abordado en el presente trabajo. Pero lo más importante es señalar que la autonomía que se ha establecido al Banco de México a partir de las reformas hechas al texto Constitucional del 2 de mayo de 1990 bajo la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari y que en la exposición de motivos de dicha reforma se propone como una de los grandes temas reformatorios al texto Constitucional, el de dotar de autonomía al Banco de México, texto que a continuación se reproduce en la parte conducente a la autonomía del Banco Central.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 28, 73 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENVIADA AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL EJECUTIVO FEDERAL.

CC. SECRETARIOS DE LA

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL

H. CONGRESO DE LA UNIÓN

P R E S E N T E S

*El Banco de México,...*

*Por todo ello me permito someter a la consideración del Constituyente Permanente la presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **En primer término, se propone consignar en el artículo 28 la autonomía del banco central**, así como dar a la institución un claro mandato de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, como objetivo prioritario en el ejercicio de sus funciones.*

*Como es natural, la administración pública persigue un amplio espectro de fines, tales como el aumento del empleo y el incremento en los ingresos de la población, particularmente de los grupos más necesitados. También actúa sobre la pobreza extrema mediante programas como "Solidaridad" y promueve el desarrollo integral mediante el gasto social y para la infraestructura. Todos ellos son objetivos deseables en extremo. Para alcanzarlos, las acciones emprendidas por mi Gobierno se han financiado sobre bases sanas, pues la consecución eficaz y sostenible de aquéllos no*

*puede fincarse sólidamente sobre el uso de recursos inflacionarios. La utilización de éstos puede a veces dar resultados positivos, pero siempre efímeros. No sólo; cuanto más frecuentemente se recurra al financiamiento inflacionario y más cuantioso sea éste, más breves serán sus efectos positivos y más prolongadas sus negativas secuelas.*

*Por ello, durante mi administración, el Gobierno no ha recurrido al crédito del banco central para financiar sus programas. Por el contrario, la enorme disminución de la cartera del banco central de valores gubernamentales, ocurrida en los últimos años, es atribuible no sólo a las operaciones de esterilización monetaria de éste último, sino también a la amortización de deuda que mi Gobierno ha venido efectuando. Al respecto, es de recordar que el saldo de la deuda interna del Gobierno Federal se ha reducido como proporción del producto interno bruto de 28% en 1988 a 12% en 1992. Por otra parte, también cabe señalar que la combinación de operaciones de esterilización monetaria y de pago de deuda interna, ha hecho posible que hoy en día la suma de los billetes y monedas en circulación más las obligaciones a la vista del banco central esté respaldada por divisas en más de ciento por ciento.*

*La existencia de un banco central con el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios, permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este sentido, el banco central podría actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. Pero también podría actuar como contrapeso de los particulares, cuando éstos consideren emprender acciones conducentes al aumento de los precios o de los costos, con la expectativa de que las autoridades llevarán a cabo una expansión monetaria suficiente para acomodar tal aumento.*

*La definición del criterio prioritario conforme al cual el banco deba realizar sus operaciones presenta varias ventajas, además de las ya señaladas. En primer lugar, ofrece una medida clara para evaluar su desempeño: el ritmo de la inflación. En tanto que si el banco central debiera cumplir con varios objetivos de igual rango, podría justificar el insatisfactorio cumplimiento de algunos de ellos aduciendo los esfuerzos realizados para satisfacer otra finalidad. De ser aprobada la reforma constitucional propuesta, no resultaría procedente que la estadística en materia de índices de precios continuara a cargo del banco central. Su producción*

*sería encomendada al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la administración pública federal con autonomía técnica, para realizarla con la objetividad y alta calidad que hasta ahora la han caracterizado.*

*En segundo término, al fijar como objetivo primordial del banco central la estabilidad de los precios, la política monetaria se torna más predecible, facilitando así las decisiones de los participantes en la economía. Si el banco persiguiera diversas finalidades podría cambiar bruscamente su actuación en función del fin que en determinado momento considerara prioritario. Como ya se señaló, un ambiente de incertidumbre no favorece al desarrollo económico.*

*La Iniciativa que hoy someto al Constituyente Permanente supone un paso más en la Reforma del Estado. Propone un nuevo arreglo entre las instituciones que lo componen para mejor proveer a la elevación del nivel de vida de los mexicanos y a una más justa y adecuada distribución de la riqueza. Implica una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo al banco central con vistas a consolidar y mantener la estabilidad de precios. Estabilidad que, conviene enfatizarlo, no se persigue como un objetivo en sí mismo, sino como una condición necesaria, si bien, no suficiente, para lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico.*

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

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

*Tampoco resulta extraño que, en la acción legislativa que tiene lugar hoy en día en varios países europeos para reformar los estatutos de sus*

*bancos centrales, también haya prevalecido el criterio de darles autonomía, así como el mandato de procurar la estabilidad de los precios.*

*Dentro de las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, están las relativas a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes, las cuales se propone reubicar.*

*Al efecto, en un nuevo párrafo séptimo del artículo 28 se mantendría explícitamente el carácter estratégico de dichas áreas y por tanto la exclusividad del Estado sobre las mismas; pero señalando que las funciones respectivas corresponderían al banco central, el que, a diferencia de los organismos que atienden las demás áreas estratégicas gozaría de autonomía reconocida por la propia Constitución en un anterior párrafo sexto propuesto en esta misma Iniciativa.*

*Cabe señalar que la acuñación de moneda se continuaría efectuando, conforme a las órdenes del banco central, por la Casa de Moneda de México, cuyo carácter de organismo descentralizado de la administración pública federal se conservaría.*

*La efectiva autonomía del banco central requiere de ciertos presupuestos que se propone consignar en el artículo 28 constitucional. Elemento esencial de la autonomía de un banco central es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito, definido en el sentido más amplio. Por ello es necesario establecer en nuestra Constitución Política que ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir valores. De otra manera, la consecución de la estabilidad de precios, criterio rector para la actuación del banco central, se pondría en grave riesgo.*

...

No podríamos dar una opinión acertada acerca de si la autonomía a la Banca Central ha servido al mejor funcionamiento de la economía del país o bien si ha servido para mejorar el entorno de los servicios financieros y el sano desarrollo de esta rama de la actividad económica nacional. Pero lo que si se



puede mencionar es que la autonomía del Banco Central ha servido en gran medida para que en distintos casos se cree una especie de confusión acerca de sí las disposiciones que llega a emitir de manera reglamentaria y de aplicación general, están provistas de la legalidad necesaria para que su observancia se haga obligatoria.

La otra sección del texto Constitucional que se estudia en este momento, es lo conducente a la facultad que se le otorga al Banco de México para que en términos de lo que establezcan las leyes y con la debida intervención de las autoridades correspondientes, podrá la Banca Central, regular el mercado cambiario, así como la intermediación y servicios financieros, éste ultimo parte, se puede interpretar en el sentido de que la facultad reglamentaria del Banco de México, será limitativa y sujeta a lo que dispongan las autoridades correspondientes para la emisión de las disposiciones en materia financiera, autoridades como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores entre las principales, pero dichas disposiciones como cualquier otra deben de sujetarse a todo el proceso legislativo que toda por el que toda norma atraviesa, o bien, se encuentran a la discrecionalidad de las autoridades financieras para que la publicación de las mismas disposiciones que se pronuncien por estas autoridades financieras en conjunción con el Banco de México sean obligatorias y puestas en practicas para aquellas personas a que van dirigidas, tal y como muchas veces sucede por medio de los diversos instrumentos jurídicos de comunicación "interna" que se utiliza constantemente, ejemplo más claro no podría ser el de las circulares que emite el Banco de México.

Pues efectivamente, todas estas disposiciones, que como hemos dicho se originan para reglamentar la intermediación y servicios financieros en México, carecen en gran medida de la validez necesaria para que sean legales, en otras palabras, al carecer del proceso legislativo que toda norma o ley debe de tener creada por la autoridad legalmente facultada para ello, y posteriormente su publicación, observancia y aplicación por las autoridades que de igual forma están facultada para esto. Vuelven a las disposiciones creadas por estas autoridades financieras ilegales.

Pero digamos que no es “culpa” de las normas o las autoridades que incumplen ilegalmente y en contra de la Constitución e invaden facultades legislativas, sino que, tratando de ser cautelosos, podemos decir que es una laguna de carácter Constitucional, al contraponer la parte que hemos abordado en las presentes líneas, con diversos artículos de la Carta Magna, entre estos el artículo 73 fracción X.

### **1.3 EL ARTÍCULO 73 FRACCION X DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

El artículo 73 contiene las facultades o áreas específicas y reservadas para legislar en el ámbito federal, y exclusivas del Congreso de la Unión. Estos rubros de orden Federal, se encuentran clasificados de esta manera, por ser de alta importancia para la Nación, generalmente por ser importantes para el desarrollo nacional, ya sea de índole económico, político o social.

El punto particular que hemos de abordar, es la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia financiera, en especial la intermediación y los servicios financieros. Pero antes de más preámbulo, comencemos por ver lo que textualmente nos dice la fracción X del artículo 73 Constitucional.

*ARTICULO 73. EL CONGRESO TIENE FACULTAD:*

*I a IX...*

*X. PARA LEGISLAR EN TODA LA REPUBLICA SOBRE HIDROCARBUROS, MINERIA, SUSTANCIAS QUIMICAS, EXPLOSIVOS, PIROTECNIA, INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA, COMERCIO, JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS, **INTERMEDIACION Y SERVICIOS FINANCIEROS**, ENERGIA ELECTRICA Y NUCLEAR Y PARA EXPEDIR LAS LEYES DEL TRABAJO REGLAMENTARIAS DEL ARTICULO 123;*

*XI a la XXX...*

Pues bien, como se aprecia del texto Constitucional, el Congreso de la Unión esta facultado para legislar en materia financiera, siendo dicha facultad de carácter exclusivo para el Legislativo Federal, esto atiende a la importancia y relevancia para el desarrollo económico del país. Por esto el legislador dota de exclusividad legislativa al Congreso de la Unión en esta área. Lo cual da como resultado que el Sistema Financiero Nacional este regulado por leyes de carácter Federal.

En consecuencia las normas que rigen la intermediación y prestación de servicios financieros se encuentran reguladas por normas de carácter Federal, y únicamente por estas, es decir que es la Federación es la única facultada para emitir la reglamentación que rige al Sistema Financiero Nacional, y por ende toda aquella norma que emite cualquier otro órgano, y que tenga por objeto regular la intermediación de los servicios financieros será inconstitucional.

Particularmente, llegan a emitirse determinadas leyes, normas o reglamentos, que tienen como fin el regular diversas actividades o servicios de intermediación financiera, especialmente las autoridades financieras como el Banco de México o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, emiten reglamentación con el fin de aplicar distintas normas de aplicación y en su caso actualización de los servicios financieros que prestan las distintas entidades de esta índole.

Sin embargo, si bien esta normatividad se encuentra expedida dentro del procedimiento regular que la ley establece para el caso, existen ciertos casos específicos, en los que el procedimiento regular, se encuentra fuera de la constitucionalidad, es el caso de las circulares emitidas por el Banco de México, respecto de las que son dirigidas a los intermediarios financieros y que son de aplicación y observancia general.

Estas circulares que son utilizadas constantemente, si bien se encuentran reguladas por la normatividad del Banco de México, en el capítulo correspondiente a la facultad reguladora que contiene la Ley del Banco de México, es esta facultad

reglamentaria, la que en todo caso hay que poner en tela de juicio y cuestionar. Si esta facultad reglamentaria que la Ley de la Banca Nacional se encuentra viciada de inconstitucionalidad desde el momento en que fue creada, o bien simplemente el Banco de México sé esta excediendo en su facultad reguladora, y ha estado emitiendo reglamentos y circulares que sobrepasan de lo establecido por la propia Ley y la Constitución.

Pues esta normatividad que tiene por objeto regular determinadas actividades financieras, como la circular 2026/96, la cual va dirigida a las operaciones de caja de las Instituciones de Banca Múltiple, y que por la naturaleza de esta operación bancaria es utilizada por un amplio publico de los servicios financieros, en consecuencia se encuentra en el supuesto jurídico de la generalidad de las normas, característica que permite que entonces de alguna manera, esta circular (como muchas otras) “transforme “ su naturaleza jurídica, y de ser un medio de comunicación interno, pase a ser una ley que incluso es de carácter Federal.

Entonces pues, de entrada podemos determinar que circulares como esta que emite el Banco de México, adolecen de inconstitucionalidad, por llegar a ser de aplicación generalizada, invadiendo la facultad del Congreso de la Unión de legislar en materia de intermediacion y servicios financieros.

Pero, también como habíamos planteado líneas anteriores, ¿Será que entonces la facultad reglamentaria del Banco de México, es ya una invasión a las facultades del Congreso de la Unión? pregunta que pretendamos dar respuesta en el siguiente tema a tratar.

## **2) LAS CIRCULARES EMITIDAS POR EL BANCO DE MEXICO A LAS INSTITUCIONES BANCARIAS AUTORIZADAS, COMO UNA INVASION A LAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION.**

En el momento en que una circular que emite el Banco de México, que invade facultades reglamentarias de orden financiero, y las dirige a las Instituciones Bancarias para regular determinados servicios financieros o bien determinadas operaciones bancarias, consideramos que se encuentran viciadas de inconstitucionalidad, y en consecuencia son ilegales.

El hecho de que una circular sea dirigida a una Institución Bancaria que tiene por objeto determinar cierta operación o cualquier otro fin, y que además contengan sanción alguna a la Institución que por lo regular es considerada como un intermediario financiero, y esta su vez aplique lo contenido en la circular de que se trate al público en general, como usuarios de los servicios financieros o de las operaciones que presta, podemos considerar que se está invadiendo una facultad legislativa del Congreso de la Unión.

Entonces, hemos de cerciorarnos de que las facultades reglamentarias que la Ley del Banco de México, le otorga a la Banca Central son o no Inconstitucionales.

## **2.1 ESTUDIO JURIDICO AL ARTÍCULO 24 DE LA LEY DEL BANCO DE MEXICO.**

El artículo 24 de la Ley del Banco de México contiene la facultad reglamentaria que el legislador Federal le confiere a la Banca Central, precepto legal que se vuelve trascendente en el presente estudio, pues es importante fijar la facultad reglamentaria de esta Institución, y al respeto comenzaremos por analizar el artículo 24 de la citada Ley, que dice:

*ARTICULO 24.- EL BANCO DE MEXICO PODRA EXPEDIR DISPOSICIONES SOLO CUANDO TENGAN POR PROPOSITO LA REGULACION MONETARIA O CAMBIARIA, EL SANO DESARROLLO DEL SISTEMA FINANCIERO, EL BUEN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PAGOS, O BIEN, LA PROTECCION DE LOS INTERESES DEL PUBLICO. AL EXPEDIR SUS DISPOSICIONES EL BANCO DEBERA EXPRESAR LAS RAZONES QUE LAS MOTIVAN.*

*LAS CITADAS DISPOSICIONES DEBERAN SER DE APLICACION GENERAL, PUDIENDO REFERIRSE A UNO O VARIOS TIPOS DE INTERMEDIARIOS, A DETERMINADAS OPERACIONES O A CIERTAS ZONAS O PLAZAS.*

*LAS SANCIONES QUE EL BANCO IMPONGA CONFORME A LO PREVISTO EN LOS ARTICULOS 27, 29 Y 33, DEBERAN TENER COMO OBJETIVO PRESERVAR LA EFECTIVIDAD DE LAS NORMAS DE ORDEN PUBLICO ESTABLECIDAS EN LA PRESENTE LEY Y, DE ESTA MANERA, PROVEER A LOS PROPOSITOS MENCIONADOS EN EL PRIMER PARRAFO DE ESTE PRECEPTO.*

Del precepto anterior se desprende en primera instancia, que efectivamente la Ley del Banco de México, confiere facultades reglamentarias en áreas como la monetaria, la cambiaria y así como para procurar el sano desarrollo del Sistema Financiero, con la condición de que las disposiciones que emita, estén expresados en el documento en que se contenga las razones que lo motivan, pero jamás menciona alguna otra condición legal.

Es decir, la Ley únicamente dispone como condición, aunque así no lo diga, para que sean legales las disposiciones que emite el Banco de México, que sean motivadas, bueno ni siquiera eso, mas bien que se contengan en la disposición que se pretenda publicar las razones que la motivan, sean o no verdaderamente y jurídicamente razonadas, que en todo caso las disposiciones que emite la Banca Central tiene principalmente origen en cuestiones de carácter económico y financiero netamente y por regla general. Sin embargo como decíamos, al ser la única condición jurídica para emitir disposiciones reglamentarias, deja en un verdadero estado de incertidumbre jurídica.

En principio, el hecho de que una Ley como la del Banco de México otorgue facultades reglamentarias a un organismo autónomo, pone de manifiesto que el legislador no puso especial atención en las facultades que estaba confiriendo a una entidad, que sí bien prevalece por una gran importancia en el desarrollo financiero nacional y económico, escapo del propio legislador que al ser un organismo autónomo no tiene autoridad que controle sus actividades, como lo son las reglamentarias.

Por otro lado, si únicamente se condiciona para que una disposición que emita el Banco de México contenga las razones que la han motivado y no hay alguna otra condición de existencia o validez, como lo es el medio de publicación, esto como ejemplo palpable, pues es de manera discrecional que el Banco de México publica sus disposiciones ya sea por medio del Diario Oficial de La Federación, o el Boletín del Banco de México, pero comúnmente lo hace por medio de circulares y memorándum.

Pero aunado a lo anterior, el propio artículo 24 le confiere al Banco de México a las disposiciones que sean emitidas por esta Institución, serán de aplicación general, dándole la opción para que también sean delimitativas, pues podrán referirse a uno o varios intermediarios financieros, o bien a una operación u a determinadas zonas o plazas, tal y como lo reza el mismo artículo.

Entonces, desde nuestro punto de vista existe una contradicción jurídica al permitir en un mismo artículo y a un mismo organismo, la facultad de emitir disposiciones de carácter reglamentario que por una parte pueden ser de aplicación general y por otro lado delimitativas, todo dependiendo del fin que pretenda alcanzar dicha disposición.

Son por estos motivos que consideramos en primer lugar, que la facultad reglamentaria del Banco de México, necesita un estudio más detallado y amplio en cuanto al condicionamiento que las disposiciones deben de tener, pues el hecho de que únicamente tenga como requisito de legalidad, que se contengan las razones que la han motivado, constituyen una grave irregularidad, pues no hay certidumbre jurídica alguna, ya que al no existir un proceso legislativo regular para y que en determinado momento se vuelve en una norma de aplicación general, deja como ya lo dijimos en un estado de incertidumbre jurídica.

Finalmente consideramos que se deben hacer las debidas correcciones legislativas, para que en todo caso se dote con la debida legalidad a la facultad

reglamentaria del Banco de México. Esto en cuanto a los requisitos que debe de cumplir toda disposición.

Y en cuanto a el ámbito de aplicación de las disposiciones emitidas, es aquí donde existe la mayor discrepancia, ya que al no haber una debida regulación en el medio de publicación de estas disposiciones, y sobre todo que en nuestra particular punto de vista, se invaden facultades del legislativo. Y el cual es en punto a abordar mas adelante.

## **2.2 SUJECION OBLIGATORIA DE LAS CIRCULARES EMITIDAS POR EL BANCO DE MEXICO.**

El primer cuestionamiento del que partimos, es el del ¿por qué las circulares que emite el Banco de México son de carácter obligatorio? y la respuesta que inmediatamente surge y por cuestiones practicas es la de porque las disposiciones que contiene estas circulares, se presentan principalmente en actividades y operaciones que por necesidad se vuelven indispensables sujetarse a ellas por parte de los usuarios de tal o cual operación o servicio bancario en específico.

Y para muestra, no hay mejor ejemplo a mencionar que la circular numero 2026/96, la cual contiene las disposiciones que fueron emitidas por el Banco de México respecto a las operaciones de caja que realizan las Instituciones de Banca Múltiple, y que obviamente es una operación utilizada constantemente por los usuarios bancarios, lo que se traduce con facilidad que en todo caso esta circular adopta el carácter de obligatoriedad, no por el hecho de que así se manifieste expresamente por la misma Banca Central, sino que ha escapado tanto del legislador como de la misma autoridad bancaria, este importante detalle.

O bien, lo han dejado pasar de largo, por el simple hecho de ser mas práctico para la realización y desempeño de las actividades y operaciones de los intermediarios bancarios. Sin embargo esto no significa que por cuestiones de índole meramente “tecnócratas”, configure de cierta forma la legalidad de las



circulares, sino por el contrario, estimamos que es severamente una violación de carácter constitucional el hecho de que se tenga por admitido que las circulares, que inclusive como lo hemos comentado, sean hechas al público en general de manera puramente electrónica o simplemente, son dirigidas a las instituciones bancarias o intermediarios financieros, según se el caso, para que estos a su vez lo hagan saber al los mismos usuarios que no son otras que el público en general que utiliza estos servicio u operaciones financieras, de que se trate, para que con el fin de que se les pueda dar el servicio que requieren sean informados de ultimo momento de la ultima disposición que ha sido actualizada a través de una circular.

Pero continuando con la ilegalidad que se suscita por la obligatoriedad de las circulares, al respecto la siguiente jurisprudencia nos dice:

**Registro No. 237867**

**Localización:**

Séptima Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

139-144 Tercera Parte

Página: 195

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

### **CIRCULARES.**

Las circulares no tienen el carácter de reglamentos gubernativos o de policía, pues en tanto que éstos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público, las circulares, por su propia naturaleza, son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos. Aun en el caso de que una circular tuviera el carácter de disposición reglamentaria gubernativa, para que adquiriese fuerza debería ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial, puesto que las leyes y reglamentos solo pueden obligar cuando son debidamente expedidos, publicados y promulgados. También podría aceptarse que el contexto de una circular obligara a determinado individuo, si le ha sido notificada personalmente; pero si tal circunstancia no se acredita por la autoridad responsable, los actos que se funden en la aplicación de una circular resultan atentatorios.

Quinta Epoca:

Tomo XXXII, página 471. Amparo en revisión 3676/24. Compañía de Gas y Combustibles "Imperio", S.A. 28 de mayo de 1931. Unanimidad de cuatro votos. Relator: Salvador Urbina.

Tomo LXXXIX, página 3101. Amparo en revisión 5099/46. La Vasco Cántabra, S.A. 25 de septiembre de 1946. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo XC, página 195. Amparo en revisión 5081/46. La Vasco Cántabra, S.A. 4 de octubre de 1946. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Volúmenes 115-120, página 60. Revisión fiscal 18/78. Ariel Construcciones, S.A. 9 de noviembre de 1978. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Eduardo Langle Martínez. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volúmenes 139-144, página 44. Amparo en revisión 7377/79. Antonio Hernández Vázquez y otros. 25 de agosto de 1980. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

De la anterior Jurisprudencia, que aunque tiene ya bastante tiempo, no hay otro criterio mas actualizado al respecto, y de la misma se desprende que efectivamente una circular que de manera genérica es explicada en este contexto, debe de ser como lo dice la misma jurisprudencia, notificada personalmente al individuo al que va dirigido y a su vez deberá de ser acreditado por la autoridad que emite tal circular de la notificación correspondiente.

Además dicha jurisprudencia atiende en primera instancia a definir jurisdiccionalmente la naturaleza jurídica de las circulares, al determinar el hecho de que una circular tiene por objeto instruir o dar determinada orden de un superior jerárquico a uno inferior, esto dentro de la esfera administrativa. Así mismo, establece esta jurisprudencia, que para el caso de que una circular tenga por objeto establecer una disposición que sea de carácter general, esta deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Entonces pues, concluimos que en cierta forma es restringida la obligatoriedad de las circulares que emite el Banco de México, que van dirigidas a las instituciones e intermediarios financieros, y que a su vez tienen como objeto regular actividades u operaciones financieras. En virtud de que es ilegal pretender que sean obligatorias las disposiciones que contengan este tipo de circulares, por no estar consideradas por la Ley.

Pero consideramos importante, antes de abandonar este tema, hacer saber al lector que existe una tesis de jurisprudencia que opina lo contrario, la cual se transcribe a continuación:

**Registro No.** 185037

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVII, Enero de 2003

Página: 1876

Tesis: I.14o.C.6 C

Tesis Aislada

Materia(s): Civil

**TARJETAS DE CRÉDITO. NATURALEZA DE LAS REGLAS EXPEDIDAS POR EL BANCO DE MÉXICO EL QUINCE DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO Y PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECIOCHO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO.**

Los artículos 24 y 26 de la Ley del Banco de México facultan a éste para expedir disposiciones cuyo propósito, entre otros, sea la regulación monetaria o cambiara, el sano desarrollo financiero, la protección de los intereses del público y la regulación de las operaciones activas, pasivas y de servicio que realicen las instituciones de crédito. Con base en tales preceptos, el Banco de México expidió las Reglas a las que habrán de sujetarse las instituciones de banca múltiple en la emisión y operación de tarjetas de crédito bancarias. Ahora, aun cuando dichas reglas no tienen el alcance de un acto formalmente legislativo, por no haber cursado el proceso que establece el artículo 72 constitucional, ni haber sido expedidas por el presidente de la República en uso de la facultad que le concede el artículo 89, fracción I, de la Carta Magna, no puede desconocerse su observancia general, en la medida que tales disposiciones no hacen sino compendiar los usos bancarios y mercantiles reconocidos por el Banco de México, en términos del artículo 6o., Fracción II, de la Ley

de Instituciones de Crédito en vigor, que textualmente dice: "En lo no previsto por la presente ley y por la Ley Orgánica del Banco de México, a las instituciones de banca múltiple se les aplicarán en el orden siguiente:...II. Los usos y prácticas bancarios y mercantiles.".

#### DÉCIMO CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 654/2002. Elsa Aurora García Serna y otra. 17 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco J. Sandoval López. Secretario: Francisco Juri Madrigal Paniagua.

Sin embargo al respecto existe una crítica a la supletoriedad que se le ha pretendido aplicar a la Ley del Banco de México, tal y como lo propone la anterior tesis de Jurisprudencia, la crítica que establece Carlos Dávalos, quien al respecto comenta: *Con frecuencia, se menciona como derecho supletorio el concepto genérico "las demás disposiciones aplicables" (el ejemplo mas claro es el artículo 77), en el cual el legislador tal vez perdió de vista que al estar realizando con esa cita concedió un rango que, como ya dijimos, por su naturaleza no pueden tener una circular o un oficio...*<sup>76</sup>

Aunado a lo anterior, el mismo maestro Carlos Dávalos, complementa de la siguiente manera:

*"Repetidamente la Ley de Instituciones de Crédito concede como supletorias, las practicas y los usos bancarios, que en el caso particular de esa ley es inadecuado por dos motivos: (i) las practicas y usos bancarios no pueden ser una ley supletoria porque no son derecho ya que por un lado, la Corte ha sostenido que el único que debe de probarse es el extranjero.."*<sup>77</sup>.

Con relación a lo anterior, opinamos que la Ley del Banco de México al ser una disposición de carácter publico, no puede simplemente emitir disposiciones que vayan dirigidas exclusivamente al interés privado, y a su vez deponer en las circulares que emite a las Instituciones Bancarias, alguna disposición que

---

<sup>76</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe Op. Cit. 580

<sup>77</sup> Ibidem Pág. 581

pretenda ser de aplicación general, pues finalmente trae como consecuencia estar frente a un acto de inconstitucionalidad.

### **2.3 LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL BANCO DE MÉXICO.**

Es inconstitucional la facultad reglamentaria del Banco de México, en tanto que esta invade ámbitos que como se ha explicado, corresponden al exclusivamente al Congreso de la Unión, y esto es así, porque la misma Constitución Federal lo ha determinado textualmente en el artículo 73, tal y como ya fue explicado párrafos anteriores.

Esta cuestión de la potestad reglamentaria que inconstitucionalmente ejerce el Banco de México y que se encuentra en la Ley del Banco de México, es quizá un error que independientemente de que el propio Legislativo Federal es quien crea en su momento esta Ley, y es a su vez incorrectamente el propio Congreso de la Unión al otorgar esta facultad reglamentaria al Banco Central, olvida establecer en todo caso de manera mas específica el ámbito de aplicación delimitado de esta facultad reglamentaria, pues en todo caso delega la obligación legislativa en esta área exclusiva del propio Legislativo Federal.

Pero es importante señalar que este acto inconstitucional escapa constantemente de la óptica de la autoridad Bancaria así como de las instituciones de crédito y obviamente de los usuarios de los servicios financieros, que finalmente son estos los que más afectados se ven al encontrarse en estado de incertidumbre, y en muchos de los casos en un estado total de ignorancia frente a las modificaciones de las reglas de la intermediación financiera.

Ahora bien, principalmente este enfrentamiento de competencias de carácter jerárquico, por definirlo de alguna forma, entre las facultad reglamentaria del Banco de México, y la exclusividad del Congreso de la Unión en materia de intermediación financiera y servicios bancarios, se acoge principalmente en una

cuestión de practicidad en la que desafortunadamente se ha tolerado con el fin de que se produzca constantemente una actualización y debida eficacia en el servicio financiero de manera general. Sin embargo, existe la posibilidad de que estas medidas puedan ser aplicadas de manera eficaz y con la velocidad que se necesita en estos tiempos actuales de avances tecnológicos, y a la vez puedan encontrarse legalmente establecidos, y por ende encontrarse apegados a derecho.

Nos gustaría agregar en el presente tema, recalcando el hecho de que en tanto no exista una debida regulación de la facultad reglamentaria de la Banca Central, así como de otras autoridades financieras como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, continuara la constante de ilegalidad e incertidumbre jurídica de dicha facultad, así como de los medios de publicación de las diversas disposiciones por medio de las cuales ponen en circulación las diversas reglas que han de regir para un mejor funcionamiento del Sistema Financiero Nacional.

Finalmente, hemos decidido dejar la siguiente reflexión de Ignacio Otto, con relación a la invasión de facultades como un acto de inconstitucionalidad: *“si la Constitución reserva a un determinado órgano una materia, basta para que exista una norma que invada tal competencia para que se produzca la inconstitucionalidad, sin que sea necesaria la existencia de la norma expedida por el órgano constitucionalmente competente, al revés de cómo sucede con el principio jerárquico, que si supone la existencia de dos o mas normas encontradas, cada una de distinto rango”*<sup>78</sup>

---

78 Carbonell, Miguel, “Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México”, Quinta edición, México 2004, editorial Porrúa, paginas 79 y 80

## **CAPITULO IV**

### **PROPUESTA DE REFORMAS A LA CONSTITUCION Y A LA LEGILACION DE LA MATERIA**

#### **1) PUBLICACION OBLIGATORIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE LAS CIRCULARES.**

Como hemos venido comentando a lo largo del presente estudio, es indispensable que las circulares que emiten los diversos organismos Estatales tengan un medio de publicación eficaz y que sea conocido de manera general. Y bueno pues no hay medio alguno que contenga estas características mas que el Diario Oficial de la Federación.

El Diario Oficial de la Federación, tiene su fundamento Constitucional en el artículo 89 fracción I, faculta al Ejecutivo Federal a promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión. Así mismo el artículo 27 fracciones II y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecen que el Ejecutivo Federal promulgara las Leyes que emita el Congreso de la Unión por medio del Diario Oficial de la Federación.

Por otro lado la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, establece en su artículo 2º . - El Diario Oficial de la Federación es el órgano de Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público y cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los Poderes de la Federación y observados debidamente.

Del texto del citado artículo, se desprende que los actos de los Poderes de la Federación serán publicados en el Diario Oficial de la Federación, entre estos las circulares.

Ahora bien en el artículo 3º de la misma Ley se menciona lo siguiente:

*Artículo 3.- Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:*

*I a II...*

*III.- Los acuerdos, circulares y ordenes de las Dependencias del Ejecutivo Federal, que sean de interés general.*

Entonces pues como podemos apreciar de los mismos preceptos legales y como el Legislativo a dispuesto, las circulares que sean emitidas por las dependencias del Ejecutivo Federal, entres estas las circulares y que tengan como característica el ser de interés general, han de ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, tal y como o estipula la Ley.

Y no escapa de especial mención el hecho de que el Banco de México, al ser un organismo autónomo tenga la obligación de publicar sus circulares en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo de igual forma no hay que dejar de lado que las disposiciones que emite y que son dadas a conocer por medio de las circulares de las que nos hemos venido refiriendo, son de interés general, al contener muchas des estas disposiciones que tiene por objeto establecer, modificar o anular determinas reglas para el servicio de la intermediación financiera que obviamente es utilizado por un sin numero de personas dentro del territorio nacional. Y aunque estas circulares vayan dirigidas a las instituciones o a los intermediarios bancarios, bursátiles o financieros, repercuten en aquellos que utilizan el sin fin de productos y servicios de la actividad financiera nacional.

Para concluir este punto, proponemos que sea importante que el Banco de México se obligue a publicar todas las disposiciones que emite por medio de circulares, haciendo una modificación muy sencilla a través de una reforma al artículo 24 de la Ley del Banco de México, para que este precepto legal, contenga en su parte *in fine* la obligación de publicar toda disposición reglamentaria en el Diario Oficial de la Federación.



Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente Tesis Asilada:

**Localización:**

Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

91-96 Sexta Parte

Página: 52

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**CIRCULARES PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. SON DE OBSERVANCIA GENERAL.**

La circular publicada en el Diario Oficial de la Federación no está dentro de los presupuestos a que se contrae el artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, que se refiere a simples circulares expedidas por los funcionarios fiscales, para dar a conocer a las diversas dependencias el criterio de la autoridad superior que deberán seguir en cuanto a la aplicación de normas tributarias, circulares éstas que, efectivamente no generan obligaciones ni derechos para los particulares; ahora bien, si se trata de una circular publicada en el Diario Oficial de la Federación, tal situación le da fuerza y calidad de obligatoriedad y de observancia general, en los términos previstos en los artículos 3o. y 4o. del Código Civil para el Distrito Federal; por lo que debe concluirse que dicha circular sí crea derechos y obligaciones para los particulares.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 326/76. Antonio Vigoritto Pérez. 26 de agosto de 1976. Unanimidad de votos.

Ponente: Guillermo Velasco Félix. Secretario: José Alejandro Luna Ramos.

Reiterando que consideramos necesario que sea reformado el texto del artículo 24 de la Ley del Banco de México, tal y como lo hemos mencionado.

**2) LA NECESIDAD DE UNA REGLAMENTACION DE ASPECTOS NO REGULADOS DE USOS Y PRÁCTICAS BANCARIAS**

¿Cómo se puede establecer que los usos y prácticas bancarios sean derecho? Con su debida reglamentación, sería esta la respuesta que hemos dado

y que proponemos como alternativa a la desconcentración de todos y cada unos de los usos y practicas bancarias que son utilizados constantemente.

Tal y como lo habíamos mencionado los usos y practicas bancarias no constituyen derecho alguno por diversas cuestiones, aunque de manera original sirvan para crear al derecho, estos no pueden ser utilizados mas que como eso, una fuente creadora del derecho, pues al pasar al plano legislativo, todo uso y practica de que se trate, deja de ser una fuente de derecho para ser real y positivamente derecho.

Por otro lado, es importante señalar que no por el hecho de que sea una facultad del legislativo en materia de intermediación financiera, sea única y exclusivamente el Congreso de la Unión la única autoridad para intervenir en esta materia. Pues si bien es cierto que el Congreso de la Unión ha de ser quien en todo caso determine que los usos y prácticas bancarias constituyan en determinado momento una norma de carácter bancario, no podemos olvidar que el Ejecutivo Federal tiene también la facultad reglamentaria.

Es decir, por un lado el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en materia de intermediación financiera, convirtiendo de esta manera los usos y prácticas bancarias que no estén formalmente legislados, para que sean elevados a la categoría de derecho positivo constitucionalmente creado.

Así, tenemos esta facultad reglamentaria que posee en primera instancia el titular del Ejecutivo Federal, para que dichos usos y practicas bancarias se encuentren reglamentados dentro de la propia esfera de competencia del Ejecutivo Federal o en su caso del órgano de la Administración Federal que se trate, en este caso el Banco de México.

Pero es aquí donde exista tal vez otra cuestión de inconstitucionalidad. Pues si el organismo Federal del que se trate, en este caso el Banco de México tiene la facultad reglamentaria y los alcances de esta, y en todo caso que dicha facultad no invada la facultad legislativa del Congreso de la Unión, pero en la

realidad sucede que es inconstitucional la facultad reglamentaria de los usos y practicas bancarias no reglamentados que ejerce el Banco de México a través de las circulares que emite los cuales son de carácter e interés general.

Finalmente nos adherimos a la propuesta que hace Fauzi Hamdan Amad, en el sentido de reformar el texto del artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, agregado en nuestra opinión la parte final, con el siguiente texto:

*“1.- Promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, ejecutar aquellas que le atribuyan su aplicación y ejercer la potestad reglamentaria, sin alterar el espíritu, contenido y alcance de esta Constitución y de las Leyes que de ella emanen.”<sup>79</sup>*

---

<sup>79</sup> Barra Mexicana, Colegio de Abogados, “Propuestas de Reformas Constitucionales”, Colección Foro de la Barra Mexicana, Tomo II, Primera Edición, Editorial Themis, México 2000, pagina 660.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Desde que se otorgo de una autonomía al Banca Central en 1990, se dotó a este organismo diversas facultades con las que no contaba, dotando lo de un dinamismo y una modernidad que será necesaria en cierta forma a las nuevas políticas internacionales en materia financiera y acorde a la nueva transición del neoliberalismo en que se estaba adentrando el país.

**SEGUNDA.-** Es la Constitución la base fundamental del Sistema Jurídico Nacional y la Suprema Ley de los Estados Unidos Mexicanos, y como tal, deben de estar basadas todas las leyes y las funciones que ejerce el Estado mismo dentro de la Constitución. Y es también importante señalar que en muchas ocasiones escapa de la óptica de las autoridades que son las encargadas de preservar la Supremacía de la Carta Magna, las que infringen este principio, e incurren en actos que tiene tinte de inconstitucionalidad.

**TERCERA.-** El Estado mexicano, como el de muchos otros países, y en los cuales ha basado imitando sus políticas de Estado, tiene un Sistema Financiero muy completo, y del cual destaca su amplia organización de autoridades en este ramo, desde la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, pasando por la Comisión Bancaria y de Valores y el Banco de México, las cuales tienen facultades bastante amplias para el desarrollo de sus funciones, las cuales deben de estar en principio dentro del marco normativo de la Constitución, pero en muchos de los casos existen contradicciones a la Carta Magna.

**CUARTA.-** En México existe un amplio Sistema Bancario, donde figura como autoridad principal el Banco de México, el cual tiene junto con otras autoridades, la obligación de regir todo el Sistema de Intermediación Financiera en el territorio nacional. Destacando que en México existe la figura y polémica de la concesión de la Banca, toda vez que desde la reprivatización de esta actividad financiera, se dio un giro total a las políticas nacionales, comprometiendo a los propios tratadistas a cambiar de tajo su postura acerca de la naturaleza jurídica de esta actividad financiera.

**QUINTA.-** Es propiamente del Derecho Bancario como derecho positivo, el identificar las fuentes que dan origen a esta rama del derecho, y que tiene como especial mención los usos y prácticas bancarias, ya que como se ha visto constituyen una forma de aplicación constante para buscar salidas rápidas a diversas contingencias que se suscitan en el Sistema Financiero. Además como fuente del Derecho Bancario, encontramos la Ley y el especial procedimiento que se suscita en esta actividad, dada su naturaleza de estar siempre al día en el sistema financiero con cambios constantes.

**SEXTA.-** También hemos ubicado y contextualizado la naturaleza jurídica de las circulares que emite el Banco de México, las cuales han constituido una fuente creadora del Derecho Bancario, lamentablemente se ha escapado de la visión de las autoridades el hecho de que estas circulares carecen de la constitucionalidad y el procedimiento legislativo que se requiere para que se una norma de aplicación general que se encuentre apegada a la Carta Magna.

**SEPTIMA.-** De los preceptos legales que intervienen en el amplio panorama del Sistema Financiero Nacional, en especial el tema bancario y la vertiente que se ha establecido en el presente trabajo, encontramos el artículo 49 de la Constitución, el cual establece en la división de poderes que existe en el Estado Mexicano. Y dicho concepto ha sido elevado a nivel constitucional, ya que la división de poderes constituye el medio por el cual existe un balance del ejercicio del poder y su área de aplicación de las facultades de cada uno.

**OCATVA.-** Así mismo comentamos la importancia de ubicar en el artículo 28 de la Carta Magna, la actividad bancaria exclusiva del Estado y su autonomía. Característica importante para definir el porque la Banca Central en México opera de una manera dinámica e independiente, y a la vez se encuentra respaldado por el Estado, esto con el objetivo de buscar un mejor desarrollo de la actividad bancaria nacional. Sin dejar atrás que entre otras de sus muchas actividades, encontramos la actividad reguladora y sancionadora que le otorga la ley.

**NOVENA.**- Por otro lado tenemos el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su fracción X, encontramos la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de intermediación financiera, entendiéndose de esta manera, la facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal la exclusividad para legislar en materia bancaria entre otros rubros del amplio sistema financiero.

**DECIMA.**- Llegamos a analizar como parte fundamental de este trabajo, la inconstitucionalidad de las circulares que emite el Banco de México, definiéndolas como una invasión de las facultades legislativas del Congreso de la Unión, pues en el artículo 24 de la Ley del Banco de México, se faculta al Banco de México para reglamentar en diversas áreas, siendo esta reglamentación de carácter general si así se requiere, entendiéndose de carácter general, a todo gobernado, que en cierto momento requiera de cierta actividad o servicio financiero. Analizando que se ha hecho obligatoria la aplicación de las circulares que emite el Banco Central, por ser de carácter general. Y definiendo dicho acto como inconstitucionalidad, en principio por ir en contra de la propia norma Constitucional al invadir facultades legislativas, y por otro lado, yendo más allá de los límites que la ley le otorga a la facultad reglamentaria de Banco de México.

**UNDÉCIMA.**- Propusimos como una medida eficaz para que exista seguridad jurídica en la existencia de las circulares que emite el Banco de México, que se cumpla como requisito previamente establecido en la Ley, que se haga la publicación de las circulares por medio del Diario Oficial de la Federación, por ser este el medio idóneo y legalmente establecido para dar a conocer las normas en el territorio nacional. Propuesta que se adicione con una ampliación a todo texto legal que dote en su precepto normativo la facultad reglamentaria o normativa, que se agregue como requisito la publicación del reglamento, circular o acuerdo, su debida publicación en el Diario Oficial de la Federación. Evitando de esta manera la incertidumbre del gobernado, y cumpliendo así con un importante elemento de validez de toda norma de aplicación general, y actuando dentro de la Constitución.

**DUODÉCIMA.-** Finalmente optamos por proponer que todo uso y practica bancaria sea debidamente reglamentado, pero que dicha facultad reglamentaria este debidamente establecida en el texto legal que dota al organismo de dicha potestad, o bien que sea el Ejecutivo Federal el que por principio de cuantas tiene esta facultad reglamentaria, que encuentra su origen Constitucional en el articulo 89 fracción I. Y consideramos que podría adicionarse al texto Constitucional, que esta facultad reglamentaria debe se establecerse que en toda momento deberá de contemplar el hecho de no cambiar el espíritu de la Constitución ni de las leyes que emanen de ella.

## BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Décimo Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
2. Acosta Romero, Miguel, "Derecho Bancario", Cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 1991.
3. Acosta Romero, Miguel; "Nuevo Derecho Bancario", Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
4. Barra Mexicana, Colegio de Abogados, "Propuestas de Reformas Constitucionales", Colección Foro de la Barra Mexicana, Tomo II, Primera Edición, Editorial Themis, México 2000.
5. Burgoa Orihuela, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano, Décimo Séptima Edición actualizada, Editorial. Porrúa, México, 2005.
6. Burgoa Orihuela, Ignacio; Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial. Porrúa, México, 2003.
7. Carbonell, Miguel, "Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México, 4ª edición, Editorial Porrúa, UNAM, México 2004.
8. Carbonell, Miguel, "Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México", Quinta edición, México 2004, editorial Porrúa.
9. Carpizo Jorge, Estudios Constitucionales, Edición Octava, Editorial. Porrúa, México 2005.
10. Carvallo Yáñez, Eric, "Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano". Editorial Porrúa México 2003. 6º Edición.



11. Cordera Martín, José María; Diccionario de Derecho Mercantil, Ediciones Pirámide S.A., Madrid, 1979.
12. Covián Andrade Miguel, "Teoría Constitucional; Primer Volumen", Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C.; México 2004.
13. Cueva de la, Mario, Teoría de la Constitución; Décima Quinta Edición 1982, México, Editorial Porrúa.
14. Dávalos Mejía, Carlos Felipe; "Derecho Bancario y Contratos de Crédito", Segunda Edición, Editorial Oxford, México, 2004.
15. Flores García, Fernando, "Las Fuentes del Derecho" Facultad de Derecho, Sistema de Universidad Abierta, Universidad Nacional Autónoma de México.
16. Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Cuadragésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 2003.
17. Fuente de la, Rodríguez Jesús, "Tratado de Derecho Bancario y Bursátil", Tomo I, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2002.
18. Gamas Torruco, José, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México 2001.
19. García Máynez, Eduardo, "Introducción Al Estudio Del Derecho", 56ª Edición, Editorial Porrúa, México 2004.
20. Huberman, Leo; "Los Bienes Terrenales del Hombre", Trigésimo Octava edición, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1999.
21. Kelsen, Hans, "Teoría Pura del Derecho", traducción del original en alemán Roberto J. Vernengo Editorial Porrúa, México, 2003.

22. Lassalle, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, Duodécima edición, Editorial Colofón S.A., México, 2001.
23. Linares, Juan Francisco, “Derecho Administrativo”, Editorial. Astrea, 1ª reimpresión, Buenos Aires, 2000.
24. Magallón Ibarra, Jorge Mario. “Los sonidos y el silencio de la Jurisprudencia mexicana”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2004.
25. Martínez Morales, Rafael I., “Derecho Administrativo Primer Curso”, Editorial Oxford, 5ª edición, México 2007.
26. Meza Salazar, Martha Alicia, “Eucarística Constitucional (Derecho Constitucional II), México.
27. Pablo E. Mendoza Martell y Eduardo Preciado Briseño, “Lecciones de Derecho Bancario”, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
28. Porrúa Pérez, Francisco, “Teoría del Estado (Teoría Política)”, Trigésima Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
29. Posada, Adolfo, “Tratado del Estado de Derecho Político”, Madrid, España, Edit. Librería de Victoriano Suárez, 1983, tomo I.
30. Rodríguez y Rodríguez, Joaquín; “Derecho Bancario”, Editorial Porrúa, México, 1999.
31. Ruiz Torres, Humberto Enrique; “Derecho Bancario”, Editorial Oxford University, México, Distrito Federal, 2003.
32. Serra Rojas, Andrés, “Derecho Económico”, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1999.

33. Varela Juárez, Carlos; "Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano", Primera Edición, Editorial Trillas S.A. de C.V., México 2003.
34. Vergara Tejada, José Moisés; "Defensa Legal Contra Bancos", Segunda edición, Editorial Ángel Editor, México, 1998.

## **LEGISLACIÓN**

1. Código de Comercio.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Ley de Instituciones de Crédito.
4. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
5. Ley de los Sistemas del ahorro para el Retiro.
6. Ley de Protección al Ahorro Bancario.
7. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
8. Ley del Banco de México.
9. Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.
10. Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
11. Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

12. Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.
13. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
14. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
15. Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
16. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.

#### **PAGINAS DE INTERNET**

Página electrónica del Banco de México:

<http://www.banxico.org.mx/acercaBM/semblanzaHistorica/SembalzaHistorica.html>

Página electrónica del Banco de México:

[http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/ReformaSisfin/ref\\_2002.html](http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/ReformaSisfin/ref_2002.html)