



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**LA AUTONOMÍA: UNA VÍA PARA EL  
FORTALECIMIENTO DE LA COMISIÓN  
NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A  
GRACIELA ANAYELI MONTESINOS MÉNDEZ**

**ASESOR: LIC. JUAN ANTONIO DIEZ QUINTANA**

**Junio de 2009**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*A Dios, porque al principio de todo existe él.*

*A mi familia, la cual ha sido mi fuente de inspiración y desarrollo como ser humano; en especial **a mi madre**, quien a través del ejemplo me ha enseñado que el trabajo constante y la honestidad son principios fundamentales para el logro de una meta trazada.*

*A ti Annie, a quien encontré en el camino...; y que durante los últimos diez años me has enseñado que "nuestra misión en el Universo no es negar su existencia, sino vivir, empleando debidamente sus leyes para ascender de lo inferior a lo superior, viviendo y haciendo lo mejor que podamos dentro de las circunstancias que surgen cada día, y viviendo todo lo posible, nuestras más elevadas ideas e ideales". Un sincero agradecimiento por tus generosos comentarios que me ayudaron para el enriquecimiento del texto de la presente investigación.*

## **AGRADECIMIENTOS**

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, un eterno agradecimiento por su compromiso en la formación de profesionistas, y en especial a la Escuela Nacional de Estudios Superiores Acatlán (actualmente Facultad de Estudios Superiores Acatlán), en donde tuve la oportunidad de conocer a grandes catedráticos que nos brindaron su tiempo y dedicación en la enseñanza de la Ciencia del Derecho; a todos ellos mi gratitud.*

*Al Licenciado Juan Antonio Diez Quintana por su compromiso y sobre todo por el tiempo dedicado en la dirección de este trabajo.*

*Al H. Sínoo Revisor, en especial a la Maestra María Eugenia Peredo García Villalobos, gracias por su dedicación en la revisión del presente trabajo y sus acertados comentarios; asimismo al Maestro Alfredo Pérez Montaña, a la Licenciada Diana Arteaga Macías y al Licenciado Bertrán Velázquez Gómez, por el compromiso con los estudiantes en la revisión de los trabajos de investigación de esta naturaleza.*

*A las Licenciadas Lucila Saúl Hernández e Irene Gómez Islas un sincero agradecimiento por la confianza depositada en mi persona permitiendo mi desarrollo profesional dentro de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; en especial a la segunda por el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo.*

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>		III
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>SISTEMA FINANCIERO MEXICANO</b>	
1.1	El Estado y la intermediación financiera.....	7
1.2	El sistema financiero en México.....	8
1.3	Estructura del sistema financiero mexicano.....	18
1.3.1	Autoridades Financieras.....	18
1.3.2	Entidades Financieras.....	21
1.3.2.1	Sistema Bancario.....	22
1.3.2.2	Sistema Bursátil.....	27
1.3.2.3	Sector de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.....	29
1.3.2.4	Sector de Seguros y Fianzas.....	36
1.3.2.5	Sistema de Ahorro para el Retiro.....	37
1.3.2.6	Sistema de Ahorro y Crédito Popular.....	38
1.3.2.7	Grupo Financiero.....	39
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>DE LA SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN BANCARIA EN MÉXICO</b>	
2.1	Regulación y Supervisión Bancaria.....	41
2.2	Comité de Basilea.....	44
2.3	Principios básicos para una supervisión bancaria efectiva.....	46
2.4	La participación del Estado en el control de las entidades bancarias.....	48
2.4.1	La rectoría del Estado en la banca privada.....	50
2.5	Autoridades reguladoras y supervisoras del sistema bancario.....	53
2.5.1	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	54
2.5.1.1	Naturaleza Jurídica.....	54
2.5.1.2	Creación.....	55
2.5.1.3	Facultades para planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario mexicano.....	55
2.5.1.3.1	Facultades en política crediticia.....	56
2.5.2	Banco de México.....	59
2.5.2.1	Naturaleza Jurídica.....	59
2.5.2.2	Creación.....	60
2.5.2.3	Facultades en materia bancaria.....	61
2.5.2.3.1	Facultades en política crediticia.....	61
2.5.3	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	62
2.5.3.1	Órgano regulador y supervisor del sistema bancario.....	62
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE</b>	

**VALORES**

3.1	Evolución.....	64
3.1.1	Comisión Reguladora e Inspector de las instituciones de crédito.....	64
3.1.2	Comisión Nacional Bancaria.....	65
3.1.3	Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.....	65
3.1.4	Comisión Nacional de Valores.....	66
3.1.5	Fusión de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Valores.....	67
3.2	Naturaleza jurídica.....	68
3.3	Marco jurídico.....	70
3.4	Objeto.....	72
3.5	Órgano con autonomía técnica y facultades ejecutivas.....	73
3.6	Facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.....	73
3.6.1	Facultades de Supervisión.....	73
3.6.2	Facultades de Regulación.....	76
3.6.3	Otras facultades.....	79
3.7	Estructura Orgánica.....	81
3.7.1	Junta de Gobierno.....	81
3.7.1.1	Integración.....	81
3.7.1.2	Facultades de la Junta de Gobierno.....	81
3.7.2	Presidencia.....	82
3.7.2.1	Nombramiento.....	82
3.7.2.2	Requisitos.....	82
3.7.2.3	Facultades.....	83
3.7.3	Vicepresidencias y Direcciones Generales.....	84
<b>CAPÍTULO IV JUSTIFICACIÓN POR LA CUAL LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES DEBE CONSTITUIRSE COMO ÒRGANO AUTÓNOMO</b>		
4.1	Autonomía.....	88
4.1.1	Autonomía constitucional.....	88
4.1.2	Autonomía legal.....	89
4.2	Independencia.....	89
4.3	Órganos constitucionales autónomos.....	89
4.3.1	Naturaleza Jurídica.....	91
4.3.2	Justificación de su existencia.....	91
4.3.3	Elementos que garantizan la autonomía	93
4.3.4	Órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento mexicano.....	94
4.4	Análisis de la iniciativa de reforma a los artículos 25 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	106
4.5	Propuesta para otorgarle autonomía a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.....	132
<b>CONCLUSIONES</b>		138
<b>ANEXO A</b>		141
<b>FUENTES DE CONSULTA</b>		142

## INTRODUCCIÓN

La importancia del sistema financiero dentro de la economía radica en que es el medio a través del cual se promueve el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional por medio del fomento del ahorro de todos los sectores y su adecuada canalización.

Dicho sistema en algunos casos, ha sido también el origen de crisis económicas derivadas entre otras cosas de los excesos por parte de los empresarios que frente a una autoridad limitada por diversos factores ha dejado al público inversionista y ahorrador desprotegidos, permitiendo la impunidad de los actores de estas crisis y evidenciado una absoluta irresponsabilidad por parte de los servidores públicos, cuyo mandato es la vigilancia y supervisión de las entidades financieras integrantes de este sistema.

Particularmente el sector bancario es un reflejo de que la ausencia de una adecuada regulación y supervisión, puede conducir a colapsos económicos de elevados costos sociales que habrían podido evitarse, con un correcto ejercicio de las facultades del organismo encargado de esta función.

En este contexto, la necesidad de una eficaz supervisión bancaria por parte de las autoridades financieras de un país es más que evidente, sin embargo, la discusión se centra ahora en los términos de esa supervisión y la naturaleza del órgano supervisor, ya que la legalidad de su actuación depende directamente de su eficacia, considerando que el actuar de la autoridad no sólo se concentra en su apego a la norma de forma positiva, sino incluso cuando se ha dejado de hacer lo que debidamente le obliga la ley, que en este caso es preservar el interés común sobre los intereses particulares, que en esta materia pueden implicar decisiones netamente políticas, que van desde la creación, liquidación y hasta la salvación de instituciones financieras en caso de crisis.

Por todo esto, actividades como la regulación, supervisión, sanción e intervención deben ser realizadas por un organismo independiente y autónomo que le permita no sólo exigir la observancia de las normas, sino incluso sancionar su incumplimiento y con ello estar en posibilidad de cumplir sus metas y objetivos.

La autonomía de la autoridad supervisora lleva consigo una efectiva rendición de cuentas y en su caso fincar responsabilidades por no haber ejercido debidamente sus facultades de supervisión y regulación, en los asuntos de violación al principio de legalidad que obliga a las autoridades, al deber de ajustar su actuación a la ley brindando seguridad jurídica a la sociedad.

Por lo antes expuesto consideramos importante realizar un análisis del papel que actualmente tiene el sistema financiero mexicano dentro de la economía, revisando las principales etapas dentro de su evolución, la integración de cada uno de sus sectores y papel que tienen las autoridades en su organización, estructura y regulación.

El presente trabajo de investigación documental bibliográfica tiene como propósito realizar un análisis jurídico, conceptual e histórico del sistema financiero, de los conceptos de supervisión y regulación centrándonos en el sector bancario como eje de nuestra investigación, y en el papel de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como autoridad supervisora y reguladora, destacando la necesidad de lograr un sano desarrollo del sistema financiero, que promueva la estabilidad financiera teniendo como prioridad la protección de los intereses de público.

Para cumplir con dicho objetivo, nuestra investigación parte del supuesto de que para mantener la estabilidad y confianza en el sistema financiero y con ello reducir el riesgo de pérdidas que pueda sufrir el público ahorrador e inversionista; el órgano que efectúa esta función debe contar con mayor independencia de decisión operativa y ejecutiva para hacer valer sus decisiones no sólo frente a los intermediarios financieros, sino frente a otras autoridades.



Aunado a lo anterior, existen conflictos derivados de la multiplicidad y duplicidad de funciones de las autoridades que forman parte del sistema financiero; un problema latente en el ejercicio de estas funciones es la dependencia que aún guarda la Comisión Nacional Bancaria y de Valores frente a otras autoridades financieras como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, impidiendo el actuar directo e inmediato de este órgano, evidenciando la necesidad de una adecuada supervisión y regulación de carácter preventivo dentro de este sector.

El presente trabajo realiza un análisis de estas dificultades bajo la premisa de que la violación del mandato que la propia ley le impone a este órgano como la principal autoridad del sistema bancario en lo particular y del sistema financiero en lo general, hacen necesario otorgar la autonomía a nivel constitucional que le permita el ejercicio eficiente y eficaz de sus funciones.

En el primer capítulo realizamos un estudio bibliográfico respecto al concepto del sistema financiero, su ubicación dentro de la ciencia jurídica, así como su evolución, estructura y funcionamiento.

Aunado a esto, revisamos la actividad que ejerce el Estado como rector de la economía en el sistema financiero, que tiene su fundamento en la promoción, conducción y regulación del interés público, al que sirve a través de la prestación del servicio de banca y crédito, haremos también una revisión descriptiva que nos permita conocer la diversidad de las autoridades reguladoras dentro de dicho sistema, examinando cada uno de los sectores, destacando la importancia del sector bancario, como el sector con mayor captación y colocación dentro del mismo.

Respecto a la supervisión bancaria, ésta es analizada en el segundo capítulo a través de la descripción que se hace de los principios básicos para la supervisión, del análisis de las facultades de autoridades como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así de como la rectoría del Estado dentro del sistema financiero mexicano, y su importancia dentro de la economía.

El tercer capítulo tiene como propósito hacer una exploración respecto de la evolución de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como órgano regulador, su naturaleza jurídica y objeto así como sus facultades y estructura permitiéndonos no sólo conocer su relevancia, sino además reconocer las debilidades que este organismo tiene en su estructura, marco jurídico y funcionamiento, que le impiden cumplir con la responsabilidad constitucional que tiene el Estado de proteger el intereses social provocando que dicho órgano caiga en actos de ilegalidad derivados de una omisión que provoquen daños a los particulares por la falta de supervisión y sanción a las entidades del sistema financiero que causen daños por su incumplimiento a la norma.

Con base a lo anterior, en el cuarto capítulo analizamos las características de cuatro órganos constitucionalmente autónomos existentes en el sistema jurídico mexicano, sus diferencias con cada uno de los sectores administrativos destacando las ventajas que tendría el otorgar la autonomía constitucional al órgano objeto de esta investigación, posteriormente en este apartado analizamos también la iniciativa que al respecto fue presentada por el diputado Francisco Rojas Gutiérrez del grupo parlamentario del PRI durante la LIX Legislatura, finalmente realizamos una propuesta de reforma para otorgar la autonomía constitucional a la CNBV, basándonos en que la autonomía de la CNBV no sólo es una característica o clasificación de carácter administrativo, sino un presupuesto necesario para el ejercicio eficaz y eficiente de la supervisión del sector bancario, en beneficio del público ahorrador e inversionista.

# CAPÍTULO I EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

## 1.1 El Estado y la intermediación financiera

El Estado tiene diversas tareas que van desde garantizar la seguridad interna, la defensa nacional, el llevar a cabo la impartición de la justicia, hasta las que afectan directa e indirectamente el comportamiento de una economía.

Para la realización de sus actividades el Estado necesita un gran número de recursos económicos, los cuales los obtiene, administra y aplica de acuerdo con planes y programas elaborados previamente, por lo que esta práctica ha sido tradicionalmente denominada por la mayoría de los académicos y expertos del denominado derecho financiero, como actividad financiera del Estado.

Como podemos observar el objeto de estudio del derecho financiero abarca todo lo referente a la materia fiscal, al presupuesto de egresos y al gasto público; dejando a un lado la intermediación financiera ejercida por las instituciones financieras, toda vez que la misma se ha relacionado más con la otrora conocidos derecho bancario y derecho bursátil.

Sin embargo, actualmente el estudio de la intermediación financiera efectuada por las entidades financieras integrantes del sistema financiero mexicano, ha quedado comprendida en el derecho financiero, en virtud de que a través de la intermediación se canalizan los flujos de ahorro de los sectores superavitarios a las necesidades de inversión de los sectores deficitarios, lo que hace posible el crecimiento de la producción y del empleo; entendiéndose por los primeros como "aquellos cuyos ingresos son mayores que sus egresos, por lo que tienen capacidad de ahorro, mientras que los sectores deficitarios son aquellos cuyas necesidades de inversión son mayores a su capacidad de ahorro, por lo que sus gastos son mayores que sus ingresos".<sup>1</sup>

El papel del Estado en la intermediación financiera radica en primer lugar como participante en el mismo, en virtud de que se apoya en los intermediarios financieros para la canalización e inversión de los recursos económicos con la

---

<sup>1</sup> Martínez Neira, Néstor Humberto, *Sistemas Financieros: Fundamentos jurídicos y económicos para la iniciación de su estudio en América Latina*, México, Felaban, 1994, p. 67.

finalidad de promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, y en segundo lugar el Estado actúa como vigilante y regulador del mismo.

## **1.2 El sistema financiero en México**

La generación de ahorro es un requisito indispensable para lograr un sano y sostenido crecimiento de la economía, y esto sólo puede alcanzarse mediante la transferencia de recursos entre entidades superavitarias y deficitarias, la cual se efectúa en el denominado sistema financiero.

Cuando la captación y canalización de recursos “se realizan bajo un orden que las organice y relacione entre sí, dándoles estructura y coherencia para que contribuyan a realizar fines comunes, estamos en presencia de un sistema financiero”.<sup>2</sup>

### **▪ Concepto de sistema financiero mexicano**

Respecto del concepto de sistema financiero mexicano, persiste una franca abstinencia de su descripción legal, sin embargo, el tercer párrafo del artículo 8º. de la Ley del Impuesto sobre la Renta en vigor, es la única disposición ajena a la normatividad bancaria capaz de construir con determinada aproximación jurídica una definición descriptiva, y en el que se establece que:

El sistema financiero se compone por las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, sociedades controladoras de grupos financieros, almacenes generales de depósito, administradoras de fondos para el retiro, arrendadoras financieras, uniones de crédito, sociedades financieras populares, sociedades de inversión de renta variable, sociedades de inversión en instrumentos de deuda, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa, casas de cambio y sociedades financieras de objeto limitado, que sean residentes en México o en el extranjero. Asimismo, se considerarán integrantes del

---

<sup>2</sup> Borja Martínez, Francisco, *El nuevo sistema financiero mexicano*, 1ª. Reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 20.

sistema financiero a las sociedades financieras de objeto múltiple a las que se refiere la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito que tengan cuentas y documentos por cobrar derivados de las actividades que deben constituir su objeto social principal, conforme a lo dispuesto en dicha ley, que representen al menos el setenta por ciento de sus activos totales, o bien, que tengan ingresos derivados de dichas actividades y de la enajenación o administración de los créditos otorgados por ellas, que representen al menos el setenta por ciento de sus ingresos totales.

En un concepto amplio, el sistema financiero mexicano se define como: El conjunto de autoridades que lo regulan y supervisan; entidades financieras que intervienen generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión; instituciones de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo a dichas entidades; de agrupaciones financieras que prestan servicios integrados; así como otras entidades que limitan sus actividades a información sobre operaciones activas o prestan servicios bancarios con residentes en el extranjero.<sup>3</sup>

De lo anterior, se desprende que nuestro sistema financiero tiene su base en entidades financieras que pertenecen al derecho privado, agrupándose en los denominados intermediarios financieros bancarios o no bancarios, mediante los cuales se ofrece la extensa gama de instrumentos y servicios financieros, que como ya se ha comentado permiten canalizar recursos financieros a quienes los requieren para darles un uso productivo y eficiente, además quienes solicitan estos recursos están dispuestos a pagar a aquéllos que los ofrecen, el precio que tienen, con lo que generan riqueza.

---

<sup>3</sup> Fuente Rodríguez, Jesús de la, *Tratado de derecho bancario y bursátil, seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, grupos financieros*, México, Porrúa, 2007, t. I, p. 83.

- **Importancia del sistema financiero mexicano**

El Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez señala que la importancia del sistema financiero radica principalmente en que:<sup>4</sup>

- A través de las instituciones financieras se capta el ahorro del público y se canaliza hacia actividades productivas.
- El sistema financiero (en especial el bancario), constituye la base principal del sistema de pagos del país y faculta la realización de transacciones.

En otras palabras, el sistema financiero es "factor determinante en el desarrollo económico del país, por su capacidad tanto de movilizar y transformar el ahorro, como impulsar las políticas y proyectos, que permiten alcanzar metas productivas y sociales de corto, mediano y largos plazos".<sup>5</sup>

- **La evolución del sistema financiero en México**

La evolución del sistema financiero no ha sido un modelo de cambio gradual, sino acelerado y hasta dramático, como ha sido la inserción de México en la globalización, por lo que es necesario hacer una revisión de varias de las etapas por las que ha transitado México, con el objeto de distinguir los rasgos más importantes de cada una de ellas e identificar aquellos aspectos que han enmarcado el desarrollo de nuestro sistema financiero.

- **Período Colonial.** Existían dos fuentes de financiamiento en la Nueva España la primera era la iglesia que efectuaba préstamos hipotecarios y de avío, y la segunda la constituían los comerciantes que financiaban primordialmente a los mineros. Durante este período no existieron las instituciones de crédito, sólo se contaba con un sistema crediticio, en el cual la iglesia era quien otorgaba la mayoría de los créditos.
- **Período Independiente.** "Durante los primeros cuarenta años que procedieron a la independencia de México (1821-1864) nuestro país

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>5</sup> Ugarte, Juan Manuel, *Las instituciones del sistema financiero*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1999, p. 4.

carecía de intermediarios especializados que prestaran servicios financieros permanentes, los mercados de dinero y de capitales eran prácticamente inexistentes, las operaciones de crédito no constituían objeto de actividad empresarial, y contiendas internas casi ininterrumpidas limitaban considerablemente no sólo el crecimiento, sino aún la creación del quehacer financiero”.<sup>6</sup>

Esto provocó que durante la colonia el Gobierno Español con el objeto de sustituir a la iglesia y restar importancia a los comerciantes, creara instituciones de carácter financiero, la primera fue en 1775 denominada Monte de Piedad de Ánimas (antecesor del Nacional Monte de Piedad), cuyo fin era otorgar préstamos prendarios, custodia de depósitos confidenciales y la admisión de secuestros o depósitos judiciales. En 1782 se fundó el Banco de San Carlos, cuya finalidad era fomentar el comercio, disminuir la usura y los monopolios, proporcionar recursos al gobierno, constituir una caja general de pagos y las reducciones para llevarlos a cabo, amortizar y reducir a dinero todas las letras de cambio, vales de tesorería y pagarés, tomar a cargo los contratos del ejército y la minería y pagar todas las obligaciones del giro en países extranjeros.

En 1784 se creó el Banco de Avío de Minas, que proporcionó préstamos refaccionarios, la admisión de capitales a rédito y la atención de las cuentas del tribunal del cuerpo de minería. En 1830 se creó el Banco de Avío para fomento de la industria. En 1837 se fundó el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, destinado a preparar una nueva moneda de valor estable para el rescate de las piezas de cobre.

Todos estos intentos de bancos fracasaron, toda vez que “el Gobierno Mexicano acudía a dichas instituciones financieras para tratar de superar las crisis económicas”<sup>7</sup>, lo que obstaculizó la constitución de mercados de crédito y de capitales, ocasionando que el nacimiento y la proliferación de instituciones bancarias fuera tardío.

Durante el Imperio de Maximiliano en 1864 se fundó el primer banco propiamente dicho, ya que el Banco de Londres, México y Sudamérica,

---

<sup>6</sup> Borja Martínez, Francisco, *op. cit.*, p. 38.

<sup>7</sup> Dieck Assad, Flory Anette, *Instituciones Financieras*, México, McGraw-Hill Interamericana, 2004, p. 6.

recibía depósitos, otorgaba créditos, emitía billetes y proporcionaba servicios a los negociantes que se dedicaban al comercio exterior.

Con la creación de dicho banco, con el Banco de Santa Eulalia en Chihuahua, en 1875, con los existentes en la Ciudad de México, con los de los estados de Aguascalientes, Coahuila, Durango, Nuevo León; San Luis Potosí y Veracruz, se puede hablar del surgimiento de verdaderos intermediarios financieros en nuestro país, así como de la consolidación de un incipiente sistema bancario nacional y regional.

- **Final del Porfiriato, principios de la Revolución y posrevolución.** En 1890 “el crecimiento del mercado de dinero y el de capitales permitía ya sustentar de manera creciente la actividad de intermediarios financieros”<sup>8</sup> de manera que estos se fortalecen y diversifican especializándose en: bancos, empresas aseguradoras, compañías de fianzas, agentes de valores y almacenes generales de depósito.

Por esa época surgieron las cajas de ahorro, que proporcionaban diversos servicios financieros, sin ánimo de lucro. En seguros y fianzas prevalecieron empresas correspondientes a personas morales extranjeras. Por el contrario el mercado de valores quedó reservado a mexicanos por nacimiento o naturalización.

Sin embargo estas actividades carecían de un sistema que estructurase de manera uniforme y armónica cada tipo de intermediación por lo que sus servicios diferían sensiblemente de una institución a otra.

No es sino hasta la última década del siglo XIX y la primera del actual cuando se crean fundamentalmente los primeros sistemas financieros en México, “mediante un proceso legislativo que va estableciendo ordenamientos de carácter general para normar de manera uniforme a las instituciones de crédito, a las empresas aseguradoras, a las compañías de fianzas y a los almacenes generales de depósito ya regulados anteriormente en los Códigos de Comercio de 1884 y 1889 aún cuando en forma muy general”.<sup>9</sup>

En 1892 se expide la primera Ley sobre Compañías de Seguros, en 1895 las primeras disposiciones para las compañías de fianzas, y dos

---

<sup>8</sup> Borja Martínez, Francisco, *op. cit.*, p. 40.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 41.



años después se crea la Ley General de Instituciones de Crédito, al tiempo que aparece la Bolsa de Valores de México, cuyo antecedente lo localizamos en "1880 época en la que se realizaron las primeras transacciones bursátiles, destinadas a comercializar títulos mineros"<sup>10</sup> y en 1900 surge una ley que norma de manera general a los almacenes de depósito.

Este primer sistema financiero tiene un gran desarrollo durante el Porfiriato y se caracterizó por un alto grado de especialización impuesta en ley a los diversos tipos de intermediarios; sujeción de su actividad a un régimen legal que atendía principalmente a la protección de intereses del público, e intervención del gobierno en estas actividades, cuidando el cumplimiento de la ley pero sin facultades regulatorias en dichos servicios.

En 1913 se autorizó la apertura de una bolsa de valores en la ciudad de México, derivado de que por esa época empiezan a surgir industrias de relativa importancia que estaban en aptitud de emitir valores.

En el sistema financiero posrevolucionario el sistema financiero sufrió graves problemas y modificaciones, por ejemplo la transformación de la banca especializada en banca múltiple y el surgimiento de las casas de bolsa.

En 1941 se reconoció a las sociedades financieras carácter de institución de crédito, en 1951 se crean las Sociedades de Inversión, incorporándolas al sistema financiero.

- **Período de 1960-1990.** En 1897 concesión y autorización eran prácticamente sinónimos, en 1962 se sustituye autorización por concesión dejando claro el propósito de señalar con ello que se estaba en presencia de un servicio público.

La integración del sistema financiero mexicano fue modificándose para incorporar formalmente a éste nuevas actividades de intermediación que actuaban al margen del propio sistema o para, dentro del mismo, conferir diferente naturaleza a ciertos intermediarios, en la medida en que fueron alcanzando mayor desarrollo.

---

<sup>10</sup> Ugarte, Juan Manuel, *op. cit.*, p. 16.

Asimismo, “en 1975 las bolsas de valores dejan de ser organizaciones auxiliares de crédito para tener configuración independiente del sistema bancario”<sup>11</sup> y se previene que los agentes de valores deban constituirse con el carácter de sociedades mercantiles bajo el nombre de casas de bolsa, cambios que fortalecen considerablemente al mercado de valores. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por desarrollar otros intermediarios financieros, hasta 1976 “el sistema financiero mexicano desarrolló las finanzas bancarias con más éxito de lo que se pudo desarrollar el mercado de valores”.<sup>12</sup>

En 1982 se establece en la Constitución que el servicio de la banca debe prestarse de manera exclusiva por el Estado a través de instituciones señalándose que tal actividad es un servicio público no concesionable a los particulares, lo que se conoció como la nacionalización de la banca.

En 1990, la nueva Ley de Instituciones de Crédito da carácter de autorización al acto por el cual se haría lícitamente permisible a nuevas sociedades prestar el servicio de banca dentro del país.

Al requisito de autorización previa fueron agregándose, de manera creciente, facultades regulatorias del sistema atribuidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Banco de México, dentro de un régimen general que no sólo atendía a la protección de los intereses del público ahorrador sino también a la canalización de parte de los recursos captados, hacia ciertas actividades consideradas prioritarias por las autoridades financieras.

- **Época Contemporánea.** En el marco de la Reforma del Estado emprendida por el Gobierno Federal, producto de la necesaria y cada vez más activa inserción de México en el contexto global, y cuyo propósito fue fortalecer su función rectora de la economía, al promover, conducir y regular, siempre en atención del interés general, la libre actividad de los particulares; el 2 de mayo de 1990, el Presidente

---

<sup>11</sup> Álvarez Macotela, Oscar S. y Mercado García, “Intermediación financiera en México; ¿Reformas necesarias y suficientes?”, *Comercio Exterior*, México, Vol. 57, núm. 10, octubre de 2007, p. 860.

<sup>12</sup> Villegas Hernández, Eduardo y Ortega Ochoa Rosa María, *Sistema Financiero de México*. México, McGraw-Hill, 2004, p. 14.

sometió al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para modificar los artículos 28 y 123 constitucionales, a fin de restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito; la cual permitía la participación de particulares en el capital de los bancos. Esta iniciativa fue aprobada y dio origen a la promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito el 18 de julio del mismo año. Como parte de estas reformas, también se publicó el 18 de julio de 1990 la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros el 15 de enero de 1991.

Derivado de la importancia del sistema bursátil como mecanismo idóneo para captar inversiones nacionales y canalizar grandes capitales hacia el sector empresarial mexicano en diciembre de 2005 se publicó la nueva Ley del Mercado de Valores, que entró en vigor a partir de julio de 2006. El 18 de julio de 2006 se publicó el decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley para Regular las Agrupaciones, Ley del Ahorro y Crédito Popular, el aspecto a destacarse acerca de esta reforma legislativa, es que un sector del sistema financiero ha sido nuevamente objeto de desregulación por lo que a partir de su entrada en vigor las operaciones de arrendamiento financiero y factoraje financiero no se considerarán reservadas para las arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero, sino que cualquier persona podrá celebrarlas en su carácter de arrendador o factorante sin contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, éstas instituciones operarán a través de una nueva figura financiera denominada Sociedad Financiera de Objeto Múltiple.

Por último, con fecha 1º de febrero de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma la Ley de Instituciones de Crédito, el cual entró en vigor a partir del día siguiente al de su publicación.

El propósito de la reforma es promover esquemas de regulación y supervisión eficaces dentro del sistema financiero mexicano e impulsar una banca comercial sólida y eficiente. Ello con el fin de ajustar las leyes a las condiciones actuales del sector financiero para mejorar el funcionamiento y desarrollo del sistema bancario, eliminando la duplicidad de trámites administrativos redundantes que debían ser realizados y cumplidos ante las autoridades financieras, lo que representará una disminución al elevado costo de regulación para las instituciones, para el Estado y para los usuarios de los servicios financieros.

Así, el Decreto, considerando la experiencia internacional, encomienda a una sola autoridad, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la supervisión, autorización y regulación del sector bancario, lo que facilitará las funciones de control, vigilancia y regulación del mismo. De esta forma, se transfieren a la CNBV diversas facultades que actualmente ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tales como el otorgamiento de autorizaciones para la organización y operación de las instituciones de banca múltiple, fusiones, escisiones y diversos actos corporativos, así como la facultad de revocar la autorización respectiva, requiriéndose solamente la opinión del Banco de México para los asuntos de mayor importancia y relevancia.

En el mismo sentido, se transfieren a la CNBV facultades de regulación secundaria ejercidas por la SHCP, tales como las reglas para determinar la calificación de cartera crediticia o las relativas para los requerimientos de capital de las instituciones, lo que resulta congruente con sus funciones de supervisión y control.

De acuerdo con el Artículo Noveno Transitorio del Decreto, la transferencia de facultades a la que nos referimos, se dará en un plazo de 180 días a partir de la publicación del mismo.

Otra reforma importante y que resultará de trascendencia, es la distinción que se hace entre las instituciones de banca múltiple que realizan todas las operaciones activas permitidas para las mismas y aquellas instituciones de banca múltiple que sólo realizan algunas de dichas operaciones, reconociéndose las diferencias en infraestructura y

operación entre ambas y, con ello, evitar que las instituciones que únicamente realizan algunas de las operaciones referidas, incurran en los mismos costos regulatorios de las primeras.

Cuando las instituciones de banca múltiple contemplen en sus estatutos sociales la realización de todas las operaciones activas que pueden llevar a cabo conforme al artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, el capital mínimo suscrito y pagado que deben de tener será la cantidad de noventa millones de UDI's.

Por otro lado, se otorga a la CNBV la facultad de determinar, mediante disposiciones de carácter general, el capital mínimo suscrito y pagado con el que deberán contar las instituciones de banca múltiple, en función de las operaciones activas que expresamente contemplen sus estatutos sociales, así como de la infraestructura necesaria para su desarrollo, de los mercados en que pretendan participar y los riesgos que conlleve, entre otros; en el entendido de que en ningún caso, el capital mínimo pagado de una institución de banca múltiple podrá ser inferior al 40% del capital mínimo previsto para las primeras de las mencionadas.

El Decreto también contempla por primera vez en el sistema bancario mexicano a los organismos auto-regulatorios bancarios, es decir, a las asociaciones gremiales de las instituciones de crédito que obtengan el reconocimiento de la CNBV y cuyo objeto sea la implantación de estándares de conducta y operación entre las instituciones que se encuentren agremiadas a ellos.

Borja Martínez señala que la evolución del sistema financiero se ha visto caracterizada por:<sup>13</sup>

- La afirmación de la rectoría de la rectoría del Estado sobre la actividad de los intermediarios financieros, sustentada en el reconocimiento de que el adecuado desempeño de esa actividad es un imperativo de interés público, y
- Los cambios en la estructura del sistema y los correspondientes servicios para satisfacer mejor a los requerimientos de los mercados financieros, y sustitución de regímenes que imponía alto grado de

---

<sup>13</sup> Borja Martínez, Francisco, *op. cit.*, p. 58.

especialización funcional, por otros que permiten a las instituciones financieras prestar de manera integrada diferentes servicios.

Es criticable la evolución de nuestro sistema financiero pues no es acorde con los niveles de desarrollo de otros sistemas financieros similares, si bien es cierto que el de un sistema financiero deriva de la estabilidad económica y el marco normativo que lo regula, en nuestro país el sector financiero ha tenido a lo largo muchas modificaciones, sin embargo, las mismas generalmente derivaban en el tema de la banca, y más que resultado de una lógica económica se referían a movimientos políticos con mucha carga ideológica.

Estos acontecimientos se han hecho más evidentes con la no lejana estatización de la banca en la década de los ochenta y su privatización diez años después. Asimismo, situaciones como la crisis económica de 1994-1995 han limitado la capacidad del Estado mexicano para modernizar el marco legal del sistema financiero en México, esto aunado a la excesiva concentración de los esfuerzos de los actores del Estado en lo que respecta a la banca, desatendiendo las actividades de otro tipo de intermediarios.

### **1.3 Estructura del sistema financiero mexicano**

El sistema financiero mexicano tiene una estructura sumamente compleja en la cual confluyen en primera instancia una cantidad numerosa de autoridades encargadas de la supervisión y regulación de los intermediarios financieros, y por la otra un gran número de entidades financieras que llevan a cabo el proceso de intermediación financiera.

#### **1.3.1 Autoridades financieras**

En la actualidad el papel básico del gobierno en los sectores financieros es establecer las regulaciones necesarias para el correcto funcionamiento del sistema financiero en su conjunto, así como vigilar y supervisar que los participantes las cumplan cabalmente.

El gobierno, además de regular la circulación del dinero está encargado de establecer la política financiera y cambiaria. Para ello ha creado una serie

de entidades públicas supervisoras que vigilan la actividad de intermediarios financieros y, por tanto, puede otorgar y retirar autorizaciones de operación, así como establecer mecanismos de disciplina y sanciones.

Debe entenderse como autoridades financieras, al conjunto de dependencias y organismos autónomos y desconcentrados del Estado a los que corresponden principalmente funciones de regulación, supervisión y protección de los intereses del público usuario del sistema financiero.

- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco de México**

Se distinguen como autoridades con responsabilidad primaria a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco de México. A la primera le corresponde la observancia del sistema financiero a través de su facultad normativa. Anteriormente a la reforma ejercía sus atribuciones en materia de supervisión en el sector financiero, a través de “la autorización de la constitución, modificación, disolución y liquidación de las instituciones que prestan servicios financieros”.<sup>14</sup>

Al Banco de México le corresponde la aplicación de la política monetaria, la cual es complemento de la política fiscal aplicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “una de sus finalidades es la de promover el sano desarrollo del sistema financiero”,<sup>15</sup> regulando la intermediación y servicios financieros, asimismo es el garante del sistema de pagos de la nación y prestamista de última instancia y posee facultades para establecer el tipo de operaciones permitidas a las entidades financieras.

---

<sup>14</sup> Palacios Luna, Manuel R, *El derecho económico en México*, 7ª. ed., México, Porrúa, 2004, p. 126.

<sup>15</sup> Artículo 2º. de la Ley del Banco de México.

- **Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro**

En otro segmento se distinguen los órganos de supervisión del sistema, todos ligados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su modalidad de desconcentrados con fundamento legal en su propia ley.

- **Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios e Instituto de Protección al Ahorro Bancario**

En un plano distinto, y creadas para otras funciones existen dos órganos descentralizados, que tienen facultades para proteger a los usuarios del sistema: Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

- **Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios**

Organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, su finalidad es “promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras y los usuarios, con el objeto de proteger los intereses de los mismos”.<sup>16</sup>

Se encuentra regulada por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

- **Instituto de Protección al Ahorro Bancario**

Su actividad esta regulada por la Ley de Protección al Ahorro Bancario y opera como órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En 1999 desaparece el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), dejando paso al Instituto de Protección al Ahorro Bancario

---

<sup>16</sup> Artículo 5º. de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.



(IPAB), cuyo objeto es proporcionar a las instituciones, en beneficio de los intereses de los usuarios del sistema bancario, “un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, mediante la asunción por parte del IPAB, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la ley, a cargo de la banca múltiple, al igual que el de administrar los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de los servicios bancarios y en salvaguarda del sistema nacional de pagos”.<sup>17</sup>

El monto de los depósitos asegurados por el IPAB a partir de 2003 ha comenzado una reducción paulatina. En dicho año la cantidad máxima asegurada por cuenta y por banco fue de 10 millones de Unidades de Inversión (UDI's), pasando a cinco millones y 400,000 UDI's en el 2004 y 2005 respectivamente.

### 1.3.2 Entidades Financieras

Como pudimos observar en la evolución del sistema financiero, “el desarrollo y complejidad que han alcanzado tanto el mercado de dinero como el de capitales no permiten ya una división clara y formal referida a la parte o partes del mercado que correspondan a cada tipo de intermediación”.<sup>18</sup>

Las llamadas entidades o instituciones financieras que intervienen en el proceso de intermediación financiera, son también conocidas como intermediarios financieros, y derivado de su naturaleza y objeto pueden ser bancarios o no bancarios.

Para efectos del presente trabajo analizaremos a las principales entidades financieras agrupadas en el sistema o sector a que pertenecen, en los términos en los que nos señala el artículo 3º. de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores:

*A las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, sociedades de inversión, sociedades operadoras de*

---

<sup>17</sup> Naranjo González, Mauricio, *Evolución del Seguro de Depósitos en México*, Documentos de Trabajo e Investigación, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Núm. 2000-02, p. 13.

<sup>18</sup> Borja Martínez, Francisco, *op. cit.*, p. 41.

*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, 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.*

### **1.3.2.1 Sistema Bancario**

Una de las actividades de mayor importancia dentro de la operación de nuestro sistema financiero es la de banca y crédito, que realizan las denominadas instituciones de crédito.

De acuerdo al artículo 3º. de la Ley de Instituciones de Crédito, el sistema bancario mexicano se integra por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, 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.

La referida Ley clasifica a las instituciones de crédito que pueden prestar servicios de banca y crédito en instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo.

Entendiéndose como **servicio de banca y crédito** “la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados”.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Artículo 2º., párrafo segundo de la Ley de Instituciones de Crédito.

La actividad bancaria con la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito de 1990 se constituye en un servicio de interés público o general, en virtud de dicha actividad se relaciona con el ahorro privado y debiendo prevalecer la confianza del público, toda vez que la misma tiene un impacto económico sobresaliente para el desarrollo del país, en sentido positivo, pero también puede generar impactos negativos sobre el público ahorrador y la economía en su conjunto.

A continuación analizaremos a los participantes del sistema bancario mexicano, con excepción del Banco de México, que veremos más adelante con mayor amplitud en el apartado de las Autoridades Supervisoras del Sistema Bancario, cabe mencionar que dicha institución tiene la peculiaridad de actuar como intermediario financiero y además con el carácter de autoridad en nuestro sistema financiero.

- **Instituciones de banca múltiple (banca comercial).**

Entendiéndose a éstas como *sociedades anónimas de capital fijo, autorizadas discrecionalmente por el Gobierno Federal a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo acuerdo de su Junta de Gobierno y opinión favorable del Banco de México, para prestar el servicio de banca y crédito en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito.*

Las instituciones de banca múltiple prestan el servicio de banca y crédito a través de los denominados bancos comerciales como son Banco Nacional de México, S.A., BBVA Bancomer, S.A., Banco Santander, S.A., etc, los cuales son una parte vital de nuestra economía, pues se encuentran bajo su cargo:

- La administración del sistema de pagos, esencial en la reducción de costos para realizar transacciones, y
- La intermediación entre ahorradores e inversionistas, necesaria para la canalización eficiente de recursos hacia proyectos de inversión.

En ausencia de estas instituciones, una economía tendría prácticamente que recurrir al trueque para poder realizar el intercambio de bienes o servicios, lo cual sería muy costoso y dañaría seriamente la eficiencia en la asignación de recursos y, por ende, el crecimiento económico.

Los bancos son intermediarios del dinero y del crédito entre ahorradores e inversionistas. En una primera operación, el banco recibe de sus clientes una determinada cantidad de dinero, o bien un título de crédito, con el compromiso de darle a cambio un servicio y pagarle un interés periódico, esta operación se entiende como **pasiva**, en virtud de que el banco se constituye solamente en una entidad receptiva de dinero o títulos de crédito. Entre las operaciones pasivas destacan los depósitos a la vista, los depósitos a plazo, los depósitos de ahorro, la recepción de dinero por emisión de bonos bancarios y las obligaciones subordinadas.

Con el dinero que captan como sujetos pasivos, los bancos realizan operaciones llamadas **activas**, que permiten cubrir sus costos fijos y obtener utilidades al mismo tiempo que pagan un interés al ahorrador y le prestan otros servicios. Entre las operaciones activas de los bancos se encuentran el crédito directo, personal o quirografario, el préstamo prendario, el cual se otorga con garantías de tipo pignoraticio, los créditos simples, los préstamos de habilitación refaccionarios y para adquisición de viviendas, las operaciones de descuento y créditos de tipo comercial.

Las instituciones de banca múltiple también efectúan operaciones **neutras** como administrar fideicomisos, mediar en pagos y cobros, transmitir dinero, brindar servicios de caja, de tesorería y cambiarios, emitir acciones u obligaciones de una sociedad.

El marco legal de las instituciones de banca múltiple lo constituye la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, las cuales regulan el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito y las actividades y operaciones que pueden realizar, además de la Ley General de Sociedades Mutualistas en lo referente a su constitución de sociedad anónima.

- **Instituciones de banca de desarrollo (banca del Estado).**

Son aquellas “entidades de la Administración Pública Federal con personalidad Jurídica y patrimonios propios, constituidas con el carácter de

sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la Ley de Instituciones de Crédito”.<sup>20</sup>

Las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en sus respectivas leyes orgánicas. Dichas instituciones reciben depósitos de dinero y otorgan préstamos y créditos, es decir, pueden llevar a cabo todas las operaciones que realizan las instituciones de banca múltiple, “para facilitar a sus beneficiarios el acceso al crédito y propiciar en ellos el hábito del ahorro y el uso de los servicios que presta el sistema bancario mexicano”.<sup>21</sup>

En ese sentido dicha banca fomentará el desarrollo de determinados sectores de la economía, a través de los servicios de banca y crédito, actuando de manera directa o como banca de segundo piso, en la que se destina recursos a intermediarios financieros bancarios y no bancarios para que éstos a su vez lo derramen al acreditado final.

A este intermediario financiero bancario se le asigna objetivos de tipo social, en virtud de que la mayoría del capital social es propiedad del Estado, de ahí su denominación de banca estatal, no persigue fines de lucro.

La banca estatal juega un papel fundamental, a través de la creación y constitución de diversos instrumentos y mecanismos financieros, tales como los apoyos y financiamientos otorgados a los sectores prioritarios para el desarrollo integral del país. Su operación en el segundo piso propicia el desarrollo de actividades a través de intermediarios financieros especializados. La actividad de la banca de desarrollo no se limita al otorgamiento de créditos y garantías, sino que incluye servicios complementarios como la asistencia técnica, la capacitación, la promoción de una mejor gestión empresarial y la identificación y promoción de proyectos.

Actualmente existen seis instituciones que constituyen el sistema de banca de desarrollo, con un amplio espectro en cuanto a los sectores de atención: pequeña y mediana empresa, obra pública, apoyo al comercio

---

<sup>20</sup> Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México*, 1ª. reimpresión, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 67.

<sup>21</sup> Ugarte, Juan Manuel, *op. cit.*, p. 10.

exterior, vivienda y promoción del ahorro y crédito popular. Estas instituciones son:

- Nacional Financiera (Nafin)
- Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)
- Banco Nacional de Obras Públicas (Banobras)
- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército)
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi)

Su marco normativo lo integran las Leyes Orgánicas de cada una de las instituciones, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Ley del Banco de México, el Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las Disposiciones Generales aplicables a las Instituciones de Crédito, las Circulares relativas a la calificación de la cartera, a los criterios contables y a la administración integral de riesgos y los Oficios aplicables a la banca de desarrollo.

- **Fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal.**

Son aquellos en que:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública centralizada, la misma aporta los fondos o en su caso los bienes que constituyen el patrimonio del fideicomiso; se determinan los fines a los cuales se deberán destinar tales bienes; se señalan a los fideicomisarios, o se precisan las bases para su designación, y también se constituyen comités técnicos que regularan la inversión de los bienes fideicomitados, para que el fiduciario pueda dar fiel cumplimiento a las finalidades previstas en la Ley que crea el fideicomiso correspondiente.<sup>22</sup>

Estos fideicomisos son constituidos por el Gobierno Federal o por el Banco de México para el desempeño de sus funciones que la ley les

---

<sup>22</sup> Fuente Rodríguez, Jesús de la, *op. cit.*, p. 575

encomiende, que operan como unidades técnicas especializadas que pueden depender de algún banco de desarrollo o directamente del Banco de México.

Su papel como integrante en la arquitectura del sistema financiero mexicano es justificable, toda vez que coadyuvan al “Estado para que éste impulse actividades económicas relativas a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, los cuales a su vez apoyarán y promoverán el desarrollo de las fuerzas productivas, y en general, al crecimiento de la economía”.<sup>23</sup>

Principalmente su marco jurídico lo constituye la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

### **1.3.2.2 Sistema Bursátil**

El sistema bursátil se define como el conjunto de organizaciones, tanto públicas como privadas, a través de las cuales se regulan y llevan a cabo actividades financieras mediante títulos-valor que son negociadas en la Bolsa Mexicana de Valores, de acuerdo a lo dispuesto con la Ley del Mercado de Valores. Dichas operaciones son llevadas a cabo por los intermediarios bursátiles, quienes se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

Las operaciones de carácter bursátil se llevan a cabo entre oferentes y demandantes, estos intercambian los recursos monetarios, obteniendo los primeros un rendimiento, pagando los segundos un costo financiero y ambas partes se contactan a través de Casas y Agentes de Bolsa. Las operaciones financieras se documentan mediante títulos-valor que son negociados en la Bolsa Mexicana de Valores, mediante el sistema automatizado SENTRA, al cual están conectados las casas de bolsa y los propios agentes intermediarios.

Hasta principios de 1990 sólo existía un tipo de intermediario bursátil: las casas de bolsa, mediante la reforma a la Ley del Mercado de Valores del 4 de enero de ese mismo año se introdujo la figura del especialista bursátil, actualmente, con la última reforma a dicho ordenamiento se reconocieron a más intermediarios.

---

<sup>23</sup> Díaz Mondragón, Manuel, *Invierta con éxito en la bolsa y otros intermediarios financieros: Curso práctico*, México, Gasca-Sicco, 2004, p. 87.

De acuerdo con el artículo 113 de la Ley del Mercado de Valores los intermediarios financieros en el mercado de valores son las casas de bolsa, las sociedades operadoras de sociedades de inversión, las sociedades administradoras de ahorro para el retiro, las sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, las entidades financieras autorizadas como distribuidoras de acciones de sociedades de inversión y hasta las instituciones de crédito.

La figura dominante en el mercado de valores en su calidad de intermediario bursátil es la **casa de bolsa**, por lo que podemos señalar que la misma:

Se constituye como sociedad anónima de capital variable o fijo, autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (previo acuerdo de su Junta de Gobierno), para realizar en forma habitual y profesional la intermediación con valores, poner en contacto oferta y demanda de valores, celebra operaciones con valores por cuenta de terceros como comisionista, mandatario o con cualquier otro carácter, interviniendo en los actos jurídicos que correspondan en nombre propio o en representación de terceros y negocia los valores por cuenta propia con el público en general o con otros intermediarios financieros que actúen de la misma forma o por cuenta de terceros.<sup>24</sup>

Las **sociedades de inversión y operadoras, distribuidoras y administradoras de sociedades de inversión**, son empresas cuyo fin es administrar inversiones en el mercado de valores. En este caso el usuario a través de la operadora, distribuidora o administradora compra y vende acciones de las sociedades de inversión en las que esta interesado en participar, y el usuario inversionista dependiendo del éxito de la sociedad tiene ganancias o pérdidas.

La gran diferencia en participar en el mercado de valores a través de una casa de bolsa y una sociedad de inversión, es que en la sociedad de inversión un grupo de gente profesional toma las decisiones de cómo invertir el dinero de

---

<sup>24</sup> Fuente Rodríguez, Jesús de la, *op. cit.*, p. 694 p



todos los socios (es decir los accionistas) para obtener el mejor rendimiento posible de acuerdo al riesgo que se quiere tener.

Por otra parte la empresa bursátil más importante de apoyo a las actividades del mercado de valores, es la Bolsa de Valores, cuya finalidad es facilitar las transacciones con valores y procurar el desarrollo del mercado de valores al proveer la infraestructura necesaria para poner en contacto a oferentes y demandantes de los valores por cuenta en ella cotizados, en nuestro país sólo existe la Bolsa Mexicana de Valores, S.A. de C.V. En el piso de remates de la Bolsa los representantes de las distintas casas de bolsa se reúnen para comprar y vender valores a través de medios electrónicos.

### **1.3.2.3 Sector de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito**

Las organizaciones y actividades y auxiliares de crédito están regidas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, se dividen en organizaciones y actividades auxiliares, las cuales “coadyuvan al mejor desarrollo de la actividad crediticia y deben concebirse como un complemento necesario de las instituciones de crédito”.<sup>25</sup>

#### **▪ Organizaciones Auxiliares del Crédito**

En ellas se encuentran las siguientes organizaciones:

##### **• Almacenes Generales de Depósito.**

Los almacenes generales de depósito se definen como Organizaciones Auxiliares del Crédito, cuyas principales funciones son el almacenamiento, etiquetado, empaqueo de productos, bienes y/o mercancías, otorgamiento de créditos, manejo de transportes, obtención, así como la comercialización y exportación por volumen a un mismo destino, es decir, proporcionan servicios

---

<sup>25</sup> Ugarte, Juan Manuel, *op. cit.*, p. 4.

de administración, transformación, comercialización e intermediación financiera, la mercancía que se encuentra bajo su custodia.

Se constituyen como sociedades anónimas, y su objetivo fundamental es ofrecer oportunidades de financiamiento y servicios como el resguardo de mercancías al tiempo que pueden obtener préstamos. En este caso los instrumentos financieros que le dan sustento son títulos de crédito que se encuentran establecidos por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, conocidos como certificados de depósito y bonos prendarios que amparan a la mercancía resguardada.

Se distinguen tres tipos de almacenes, que en función del nivel de capitalización se integran en tres:

- ✓ **Almacenes de Depósito:** realizan todas las actividades de salvaguarda, administración, transformación y comercialización; dado que su nivel de capital es reducido se inscriben dentro del nivel tres.
- ✓ **Depósito Fiscal:** además de operar las actividades de los almacenes de depósito, pueden recibir mercancías de exportación e importación, y por las cuales todavía no se han cubierto los impuestos correspondientes; dado que su nivel de capitalización es medio, se inscriben en el nivel dos.
- ✓ **Depósito Financiero:** además de realizar las actividades de los almacenes de depósito y de los de depósitos fiscales, también otorgan financiamiento sobre las mercancías que tienen en custodia. Cuentan con el nivel de capital más alto del sector, por lo que se ubican en el primer nivel.

Su marco normativo se integra por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, las disposiciones que en su momento dicten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los requerimientos para actuar como fiduciarias de los fideicomisos de garantía a que se refiere el Art. 85 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley de Títulos y Operaciones de Créditos, en cuanto a la emisión de certificados de depósito. Ley General de Sociedades Mercantiles en cuanto a la constitución y administración de los Almacenes Generales de Depósito, la Ley Aduanera en cuanto a la entrada, salida y control de mercancías y los

depósitos ante la aduana, la Ley de Comercio Exterior y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

- **Uniones de Crédito.**

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari operaron como “un auténtico sistema financiero paralelo destinado a financiar a las micro y pequeñas empresas”,<sup>26</sup> sin embargo después de la crisis de 1995 muchas de ellas quebraron.

Las uniones de crédito:

Se establecen en forma de sociedades anónimas bajo la modalidad de capital variable, formadas por un mínimo de veinte socios, cuyas personas físicas y morales que las integran se benefician obteniendo de ellas créditos, garantías o avales, siempre y cuando dichas persona lleven a cabo actividades que en forma directa y activa estén encaminados para operar en las ramas económicas y productivas en las que se ubiquen los mismos socios, estas actividades pueden ser comerciales, industriales o de servicios, de manera que se aproveche la ventaja del conocimiento gremial no sólo de sus integrantes sino de la operación propia de su actividad.<sup>27</sup>

Dicha institución solo puede realizar operaciones con sus mismos socios, con los recursos que reciben, en forma de aportación de capital, así como préstamos que estos mismos le proporcionan o que provienen de instituciones de crédito nacionales o del exterior, así como de seguros y fianzas del país.

Su marco normativo esta integrado básicamente por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

- **Arrendamiento Financiero**

El arrendamiento financiero es un contrato mediante el cuál una de las partes, la arrendadora, adquiere determinados bienes y concede a la

---

<sup>26</sup> Díaz Mondragón, Manuel, *op. cit.*, p. 100.

<sup>27</sup> Dieck Assad, Flory Anette, *op. cit.*, p. 272.

contraparte, el arrendatario (persona física o moral) su uso o goce temporal a plazo forzoso, obligándose ésta a liquidar en pagos parciales un monto monetario determinado o determinable, que cubra el valor de adquisición de los bienes, cargas financieras y demás accesorios, así como a elegir alguna de las opciones terminales siguientes:

- ✓ La compra del bien o bienes, a un precio estipulado “a priori” en el contrato que en todo caso deberá ser menor al valor de su adquisición,
- ✓ La prórroga del plazo para seguir con el uso o goce temporal del bien o bienes, de acuerdo con lo establecido en el contrato mediante el pago de una renta, y
- ✓ Participar en la determinación del precio de venta del bien o bienes a un tercero en conjunto con la arrendadora.

En nuestro país, el arrendamiento surgió como respuesta a la necesidad de expansión de las empresas en términos de activo fijo, bien porque no contaban con la liquidez necesaria para su adquisición, o porque no les era conveniente restringir su capacidad de crédito mediante la adquisición de otro tipo de obligaciones. Por ello, el arrendamiento se convirtió en un eficaz instrumento de crédito a largo plazo.

El contrato deberá otorgarse por escrito y ratificarse ante la fe de notario público, corredor público titulado, o cualquier otro fedatario público y podrán inscribirse en el Registro Público de Comercio, a solicitud de los contratantes, sin perjuicio de hacerlo en otros Registros que las leyes determinen.

El marco jurídico dentro del que se desenvuelven las arrendadoras está en la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito (LOAAC). A partir de ella existen reglamentos, circulares y acuerdos publicados por la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y por el Banco de México.

- **Empresas de Factoraje Financiero**

Por virtud del contrato de factoraje, la empresa de factoraje financiero conviene con el cliente en adquirir derechos de crédito que éste tenga a su favor por un precio determinado o determinable, en moneda nacional o

extranjera, independientemente de la fecha y la forma en que se pague, siendo posible pactar cualquiera de las modalidades siguientes:

- ✓ Que el cliente no quede obligado a responder por el pago de los derechos de crédito transmitidos a la empresa de factoraje financiero; o
- ✓ Que el cliente quede obligado solidariamente con el deudor, a responder del pago puntual y oportuno de los derechos de crédito transmitidos a la empresa de factoraje financiero.

El factoraje es un servicio orientado a satisfacer las necesidades de capital de trabajo de las empresas, proporcionándoles la liquidez requerida en el momento oportuno. Así, el factoraje es de gran utilidad principalmente para las pequeñas y medianas empresas (Pymes), porque las apoya tanto en su flujo de efectivo como en su ciclo productivo, ofreciéndoles la opción de obtener recursos económicos anticipadamente al ceder sus derechos de crédito vigentes (facturas, contra-recibos y/o títulos de crédito) a una empresa de factoraje.

El marco normativo de las empresas de factoraje lo conforman: la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en relación con empresas de factoraje integrantes de Grupos Financieros, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, respecto a los pagarés suscritos por los clientes a la orden de las empresas de factoraje. Las disposiciones que en su momento dicten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. También, dado que las empresas de factoraje se constituyen como sociedades anónimas, estas son reguladas por: La Ley General de Sociedades Mercantiles, el Código de Comercio, los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles.

- **Sociedad Financiera de Objeto Limitado (SOFOL)**

El origen de este tipo de instituciones se remonta al principio de la década de los ochenta en Estados Unidos, país en el que se les llama Non-Bank Banks. Se trata de instituciones financieras cuya actividad de financiamiento es similar a la de un banco comercial, la diferencia se encuentra

que dentro del proceso de intermediación las sociedades financieras no capta recursos, sino que los fondea mediante la colocación de títulos en el mercado de valores, los cuales utiliza para otorgar préstamos a quienes no son sujeto de crédito de la banca comercial o a sectores que ha desentendido por incapacidad o por desinterés.

Este tipo de sociedades financieras fueron creadas por la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993, formando parte de la reforma integral al sistema financiero mexicano con motivo de la celebración del Tratado de Libre Comercio, la finalidad de erigir dicha institución fue la de homogeneizar nuestro sistema con el americano y canadiense.

Dichas sociedades financieras son autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para realizar actividades consistentes en la captación directa o indirecta de recursos del público en el territorio nacional, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, obligándose a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros, es decir, les permiten realizar operaciones de banca y crédito, sin embargo, no se debe confundir con las instituciones de crédito, en virtud de que como ya se comentó los recursos los obtienen de la colocación de instrumentos que inscriban en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y que los créditos que se otorguen serán para una actividad determinada o un sector específico de la economía nacional.

En nuestro país, se convirtieron en una fuente alterna para obtener crédito, especialmente en los sectores de la vivienda y la industria automotriz, por ejemplo algunas sociedades financieras han concedido más préstamos para la compra de automóviles en los últimos años que la banca privada en toda su historia.

- **Sociedad Financiera de Objeto Múltiple (SOFOME)**

El 18 de julio de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman las leyes financieras para permitir la realización habitual y profesional de operaciones de crédito, arrendamiento financiero y

factoraje financiero mediante la figura de Sociedad Financiera de Objeto Múltiple (SOFOME).<sup>28</sup>

En otras palabras, la reforma que nos ocupa, otorga a las empresas mercantiles cuya actividad preponderante sea el arrendamiento financiero y factoraje las mismas ventajas fiscales que actualmente tienen las Sociedades Financieras de Objeto Limitado, arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero. Dichas entidades mercantiles no requerirán de autorización, lo cual es posible pues en principio este tipo de instituciones no captan recursos del público, operarán a través de una nueva figura financiera no regulada denominada “Sociedad Financiera de Objeto Múltiple” o “SOFOME” y habrán de establecer como su objeto social preponderante la realización de arrendamientos y/o crédito, y/o factoraje sin captar recursos del público.

Cada SOFOME necesitará que el 70% de los activos de la sociedad sean cartera de crédito arrendamiento-factoraje o que el 70% de sus ingresos provengan de administrar la mencionada cartera. La denominación de las SOFOMES irá seguida de la expresión Entidad No Regulada o ENR y en caso de estar vinculadas con un banco, llevarán la expresión Entidad Regulada o ER.

El Decreto que las crea las define como aquellas sociedades anónimas que sin autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecen en sus estatutos sociales que realizan en forma habitual y profesional, preponderantemente el otorgamiento de crédito, así como la celebración de contratos de arrendamiento financiero, o factoraje, sin captar recursos del público.

De acuerdo con la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito las SOFOMES podrán ser:

- Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, Entidades Reguladas (E.R.): son aquellas que en términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, mantengan vínculos patrimoniales con instituciones de crédito o de una sociedad controladora de grupos financieros,

---

<sup>28</sup> Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXXXIV, Núm. 12. 18 de julio de 2006

- Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, Entidades No Reguladas (E.N.R.): son aquellas en cuyo capital no participen cualquiera de las entidades mencionadas, y no estarán supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, esto deberá ser expresado en la documentación e información relacionada con los contratos que pueden celebrar.

Su marco legal lo constituye diversos ordenamientos, los principales son: la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito.

- **Actividad Auxiliar del Crédito**

Esta actividad se efectúa a través de la actividad habitual y profesional de operaciones de compra, venta y cambio de divisas.

Las instituciones encargadas de llevar a cabo dicha actividad son las denominadas casas de cambio, la compra y venta de moneda extranjera se reconoce como una actividad y éstas no llevan a cabo intermediación financiera, pero son importantes en nuestro sistema financiero, en virtud de que cubren la demanda de moneda por parte de los turistas y apoyan en el desempeño del sistema de pagos.

Por último es necesario señalar que para su constitución requiere de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### **1.3.2.4 Sector de Seguros y Fianzas**

Las instituciones que lo integran, estas reguladas y supervisadas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, este sector es integrante del sistema financiero mexicano, porque a través de las instituciones de seguros es posible realizar el ahorro contractual, es decir, un ahorro mediante un contrato que puede brindarnos un beneficio o no a partir de la ocurrencia de un evento futuro. Las empresas que ofrecen el servicio captan recursos mediante su propia actividad, los cuales deberán invertir para poder hacer frente al pago de las pólizas que se hagan efectivas.



Las empresas aseguradoras son de singular importancia para la economía, ya que promueven el ahorro interno, al realizar una intermediación financiera con la que captan recursos monetarios del público en general (aunque no en forma de depósito) y los destinan a la inversión productiva, en especial con su participación en la compra de valores bursátiles de largo plazo, estas instituciones ofrecen protección social y patrimonial, pero también impulsan el desarrollo productivo al canalizar los recursos a los mercados financieros.

Mientras que las instituciones de fianzas desempeñan un papel de particular relevancia al movilizar ahorro mediante la cobranza de primas y la posterior asignación de los recursos a la adquisición de activos a diferentes plazos que contribuyen al financiamiento del sector real de nuestra economía. Los volúmenes de fondos que administran mediante sus reservas técnicas proveen de liquidez al sistema financiero.

### **1.3.2.5 Sistema de Ahorro para el Retiro**

En 1996 con la publicación de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro se establece un nuevo esquema de pensiones que se fundamentan en el sistema de capitalización individual, en donde las contribuciones que realicen los trabajadores, patrones y el propio Gobierno sean canalizadas a cuentas individuales pertenecientes a cada trabajador, a fin de fortalecer la participación estatal y estimular el ahorro de los trabajadores al contemplar aportaciones voluntarias a cuentas individuales.

Se encuentra integrado por la:

- ✓ **Administradora de Fondos para el Retiro (AFORES).** Son entidades financieras dedicadas exclusivamente administrar cuentas individuales y canalizar recursos de las subcuentas que la integran en términos de las leyes de seguridad social, así como administrar sociedades de inversión. Para organizarse y operar requieren de la autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, su objeto es el manejo de las cuentas individuales de ahorro para el retiro de los trabajadores de conformidad con el sistema de pensiones basado en el seguro de

retiro de los trabajadores basado en el seguro de retiro, de cesantía en edad avanzada y de vejez, que entró en vigor el 1º. de julio de 1993, es decir, administran profesionalmente dichas cuentas individuales y canalizan los recursos a las subcuentas que las integran hacia las Sociedades de Inversión Especializadas para el Manejo de Fondos para el Retiro que administran.

- ✓ **Sociedades de Inversión Especializadas para el Manejo de Fondos (SIEFORES).** Son sociedades administradas y operadas por las AFORES, su objeto exclusivo es invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social. Asimismo, las sociedades de inversión invierten los recursos de las administradoras.

#### **1.3.2.6 Sistema de Ahorro y Crédito Popular**

En este nuevo sector participan las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, las Federaciones y las Confederaciones. A continuación mencionaremos como esta conformada cada una de ellas.

Las **entidades** están integradas por las:

- ✓ **Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo:** son una forma de organización social con personalidad jurídica y patrimonio propio, capital variable y duración indefinida, autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y con dictamen favorable de una Federación integrada por socios con intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades de ahorro y crédito y otros servicios.

Dichas sociedades se constituyen y operan conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas, asimismo, se regirán por la Ley de Ahorro y Crédito Popular y por las legislaciones aplicables.

- ✓ **Sociedades Financieras Populares:** son sociedades anónimas constituidas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, y autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo dictamen de una Federación, con duración indefinida y domicilio en territorio nacional, que tienen por objeto prestar tanto a sus socios como a sus cliente las operaciones y servicios que establece la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Le es aplicable también la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Dichas entidades tendrán por objeto el ahorro y crédito popular, es decir podrán captar recursos del público en general (clientes) o de sus socios y posteriormente colocarlos a través de financiamiento a la micro, pequeña y mediana empresa (clientes) así como a alguno de los socios que lo requiera.

La **Federación** estará conformada con un mínimo de 10 Entidades de Ahorro y Crédito Popular y deberán contar con la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Tendrán como función el hacer cumplir el marco legal y deberán ejercer las facultades de supervisión y vigilancia de manera auxiliar, a las facultades que tiene dicha Comisión, es decir que cada Federación deberá vigilar y supervisar de manera auxiliar a cada una de las Entidades que estén afiliadas a ella y también de todas aquellas no afiliadas que le asigne la Comisión.

Cada **Confederación** deberá constituirse con la agrupación voluntaria de cuando menos cinco Federaciones y deberá estar autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Las Confederaciones deberán desempeñar las facultades de administración del Fondo de Protección, además de ser el órgano de colaboración del Gobierno Federal para el diseño y ejecución de los programas que faciliten la actividad de ahorro y crédito popular.

### 1.3.2.7 Grupo Financiero

A partir de 1990 con la promulgación de la Ley para la Regulación de los Grupos Financieros, se crea lo que se denominó banca universal, con el objetivo de orientar las actividades financieras hacia una organización que

podiera ofrecer todas las operaciones financieras que requieran inversión producción y distribución de bienes y servicios.

Se entiende por grupo financiero el integrado por una controladora, por las entidades financieras y por las empresas que obtengan autorización de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

El grupo financiero podrá formarse cuando menos por dos de las entidades señaladas, que podrán ser del mismo tipo, y como excepción no podrá formarse sólo con dos sociedades financieras de objeto múltiple.

Conforme al Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de diversas leyes del sector financiero y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2006, los grupos financieros estarán integrados por:<sup>29</sup>

- Sociedad Controladora
- Almacenes Generales de Depósito
- Casas de Cambio
- Instituciones de Fianzas
- Instituciones de Seguros
- Casas de Bolsa
- Instituciones de Banca Múltiple
- Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión
- Distribuidora de Acciones de Sociedades de Inversión
- Administradoras de Fondo para el Retiro
- Sociedades Financieras de Objeto Múltiple

---

<sup>29</sup> Artículo 7º. de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

## CAPÍTULO II DE LA SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN BANCARIA EN MÉXICO

### 2.1 Regulación y Supervisión Bancaria

Derivado de la desregulación, la liberación, la globalización y los avances tecnológicos en los mercados financieros y de las recientes crisis bancarias que se han presentado, el sistema financiero se ha vuelto más interconectado y complejo, lo que ha implicado cambios en la regulación, sobre todo en el sector bancario, con el objetivo de prevenir quiebras o, cuando menos limitar sus efectos negativos.

Con la finalidad del mantener un correcto funcionamiento del sistema financiero, se han adoptado una serie de medidas que se le conocen como Red de Seguridad Financiera o Financial Safety Net, la cual se integra por:<sup>30</sup>

1. El marco regulatorio
2. La supervisión
3. El prestamista de última instancia
4. El fondo de garantía de depósitos.

De los cuales son elementos clave la regulación y supervisión bancaria, toda vez que el establecimiento de normas prudenciales bien definidas y su aplicación garantizan que la asunción de riesgos sea limitada o que los mismos se encuentren cubiertos, de manera que se reduzca la probabilidad de crisis sistémicas.

La diferencia entre regulación y supervisión de los bancos no es especialmente nítida en los estudios sobre el particular. Con todo puede entenderse que “la regulación se refiere, a grandes rasgos, a las normas, tanto las que figuran en la legislación bancaria como las referidas a los instrumentos y métodos de las autoridades competentes; la supervisión se relaciona a las autorizaciones, la vigilancia interna y externa de las instituciones, los incumplimientos y la sanción, la gestión de las crisis, el funcionamiento de las

---

<sup>30</sup> Freixas, Xavier y Jesús Saurina, “Teoría y práctica de la regulación bancaria”, *Moneda y Crédito*, España, Núm. 218, 2004, p. 118.

garantías de los depósitos y los procedimientos para hacer frente a las insolvencias bancarias”.<sup>31</sup>

En ese sentido, la contribución de las normas a una mayor estabilidad financiera depende en gran medida de que se incorporen las pautas por las que se rigen las empresas. Esto a su vez guarda mucha relación con el régimen reglamentario y de supervisión en el que esas pautas se aplican.

La **regulación** se define como la actividad encaminada a crear un conjunto de preceptos que ordenan la conducta de las instituciones bancarias, asignándoles responsabilidades dentro de la concepción de desarrollo y la justicia que desarrolle cada organización social, y la **supervisión** como el ejercicio o función de verificación del cumplimiento de las normativas y regulaciones aplicables a dichas instituciones.

La regulación bancaria se clasifica en:<sup>32</sup>

- **Regulación institucional:** se trata de la misma regulación organizacional que tiene por objeto definir el modelo de sistema financiero, las clases de instituciones financieras, su objeto o capacidad jurídica, y en general el régimen especial de las personas jurídicas que se desenvuelven en la actividad financiera.
- **Regulación Prudencial:** se define también como la regulación preventiva toda vez que se ocupa de asegurar la solvencia y la liquidez de las instituciones financieras, así como las diversificaciones de los riesgos financieros en la administración del negocio bancario, para evitar su colapso.
- **Regulación Financiera:** el diseño suele corresponder al Banco Central en su condición de autoridad monetaria y cambiaria, como que versa sobre las tasas de interés, el volumen de crédito a la economía, las tasas de cambio. Corresponde precisamente, por su propia naturaleza, a la regulación de estirpe administrativa, dada su condición eminentemente cambiante o mutable.

La supervisión bancaria implica por parte del Estado la puesta en marcha de un sistema de seguimiento a la evolución de cada una de las

---

<sup>31</sup> Herrera García, Beatriz, “La supervisión de los bancos y el rol del Comité de Basilea para la supervisión bancaria”, <http://www.ejournal.unam.mx/roa/212/RCA21204.pdf>, fecha de consulta: 26 de diciembre de 2007.

<sup>32</sup> Martínez Neira, Néstor Humberto, *op. cit.*, p.p.143-149.

instituciones crediticias para verificar la regularidad de sus operaciones y asegurar su estabilidad financiera. Como complemento necesario le compete adoptar los correctivos pertinentes y sancionar las conductas que se aparten del ordenamiento jurídico y financiero.

Mientras que la regulación prudencial le otorga un énfasis especial al desempeño de una supervisión eficiente, como prerrequisito para el adecuado desenvolvimiento de la política financiera.

Por otra parte hay que tener claro que la regulación y supervisión bancaria tiene como objetivo la:<sup>33</sup>

1. **Eficiencia operacional y de competencia:** en la operación cotidiana de los bancos se presentan incentivos no deseados para las sanas prácticas financieras, tales como el de arriesgar más invirtiendo (esto es, concediendo préstamos) en proyectos dudosos sólo porque pagan una tasa de interés más alta, y por ello la regulación debe influir sobre la operación misma de los bancos. En concreto, es necesario que la autoridad financiera defina y supervise criterios generales de riesgo de crédito, que permiten cuantificar y prever cuan factible es que los eventuales prestatarios dejen de servir los créditos otorgados por la banca.
2. **Seguridad y solidez:** por definición, los bancos cuentan con un elevado nivel de endeudamiento, y por el carácter de sus operaciones, que con frecuencia implican pasivos de corto plazo con activos de larga maduración, pueden incurrir en problemas de liquidez que a la postre puedan minar también su solvencia; los reguladores deben por ello exigir sus niveles de capitalización sean altos y que operen sobre bases prudenciales. Una vez más aquí la función de las autoridades financieras se enfoca a vigilar las sanas prácticas de los intermediarios evitando que incurran en acciones que puedan afectar su solidez financiera.
3. **Política monetaria y eficiencia en la asignación de los recursos:** como es sabido, la política monetaria es instrumentada a través del sistema financiero porque éste es la base del sistema de pagos, y por

---

<sup>33</sup> Pineda Ortega, Pablo, "La regulación bancaria y su órgano supervisor. Letras Jurídicas", *Revista Electrónica de Derecho*, Núm. 1. <http://letrasjuridicas.cua.udg.mx/numero/01/PPO05.pdf>, fecha de consulta: 26 de diciembre de 2007.

ello es fundamental regular su operación; además, por su importancia para el dinamismo económico, se debe influir para que la canalización del ahorro sea lo más adecuada posible, procurando no alterar con ello la lógica del mercado del sistema financiero en su conjunto. Un sistema financiero que opera con razonables niveles de eficiencia contribuye a la adecuada instrumentación de la política monetaria porque los mercados pueden leer apropiadamente en los diversos indicadores de tal sistema las señales que la autoridad monetaria envía a través de sus distintos instrumentos de operación.

4. **Protección a los depositantes:** Por la eventualidad de una quiebra bancaria, y debido al elevado apalancamiento de sus instituciones, los reguladores deben proteger a los depositantes (sobre todo a los de menores montos en tanto que los demás pueden pagar para que su inversión sea monitoreada), para no afectar su patrimonio, que fue llevado a tales instituciones de buena fe. Asimismo y de manera complementaria con lo anterior, debe evitarse el deterioro financiero de la banca pues con ello se desalienta una eventual corrida contra sus instituciones que afecte la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, y que termina afectando a toda la economía.

Si la supervisión financiera alcanza estos objetivos el sistema puede operar de manera eficiente y propiciar que sus instituciones cuenten con la adecuada solvencia que les garantice un nivel razonable de seguridad; asimismo, y en el marco de su papel como la base del sistema de pagos de un país, un sistema financiero eficiente coadyuva a la adecuada operación de la política monetaria, además de que la regulación y supervisión bancaria, como ya se comentó puede llegar a evitar crisis financieras.

## **2.2 Comité de Basilea**

Dado el creciente proceso de internacionalización que han experimentado los mercados financieros desde hace varios años, surge la necesidad de que el sistema financiero mexicano permanezca a la vanguardia de los cambios en materia de regulación y supervisión que se generan en el ámbito internacional.



A efecto de responder oportunamente a este proceso de globalización e integración de los mercados, nuestro país ha establecido diversos vínculos con los principales participantes del sistema financiero internacional, principalmente con las agrupaciones internacionales encargadas de desarrollar estándares relevantes a nivel global.

El trabajo realizado ha resultado de vital importancia para establecer una base firme que ha permitido a nuestro país contar con los estándares internacionales en materia de supervisión y regulación financiera.

La participación de México en los foros internacionales nos ha permitido beneficiarnos de los lineamientos en materia financiera que se han establecido a nivel mundial, toda vez que éstos han sido claves para el diseño e implementación de nueva regulación, así como para la creación de metodologías de supervisión aplicables a nuestro sistema.

Algunos de los principales foros en los que participa nuestro país es el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria (BCBS por sus siglas en inglés), mejor conocido como Comité de Basilea.

El Comité fue establecido a fines de 1974, con el nombre de Comité de Ordenamiento Bancario y Prácticas de Supervisión, por los gobernadores de los bancos centrales de los países del denominado Grupo de los Diez, entre el que se encuentran: Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Suecia, Suiza, Reino Unido y los Estados Unidos, tras una secuela de grandes trastornos en los mercados bancarios y de divisas. La primera reunión tuvo lugar en febrero de 1975 y, a partir de entonces, se han venido celebrando reuniones en forma regular, tres o cuatro veces al año.

Los países integrantes están representados por sus bancos centrales y también por lo organismos que detentan la responsabilidad formal de la supervisión de las actividades bancarias cuando ésta no corresponde al banco central.

Dicho Comité puede definirse como “un foro para la cooperación permanente entre los países miembros en lo relacionado a cuestiones de supervisión bancaria”<sup>34</sup> y no como organismo internacional como lo han definido algunos autores, por lo que podemos señalar que “no tiene entidad

---

<sup>34</sup> Comisión Nacional Bancaria, *Documentos del Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria*, México, Comisión Nacional Bancaria, 1992, t. I, p. 4

jurídica propia, es simplemente un grupo oficioso de supervisores de alto nivel, sin poderes formales de ningún tipo, que se reúne para estudiar y fomentar las buenas prácticas de supervisión bancaria”.<sup>35</sup> Toma su nombre de la sede habitual de sus deliberaciones, el Banco de Pagos Internacionales de Basilea en Suiza.

Para lograr sus objetivos, emiten criterios y lineamientos de aplicación facultativa para orientar los ordenamientos nacionales en la materia y definir políticas bancarias comunes que les faciliten sus relaciones intergubernamentales, tanto para los países miembros como para los que no integran este Comité. Al respecto, cabe señalar que el carácter facultativo de sus normas se refiere a que no existen mecanismos legales u órganos coercitivos y vinculantes que puedan hacer efectiva la aplicación de su normativa. Además carece de investidura formal para ejercer la supervisión supranacional, por lo que su tratamiento se ha limitado a motivar a los países para promover el interés de dirigir sus políticas cambiarias mediante cánones comunes que permitan una cohesión del mercado bancario.

Sus trabajos se imponen dentro de la comunidad internacional a partir del reconocimiento técnico que se le otorga a los mismos y, por el carácter de sus integrantes. Los mismos se promulgan a título de recomendaciones o principios mínimos, que a se vez van dando forma a un derecho bancario uniforme.

### **2.3 Principios básicos para una supervisión bancaria efectiva**

En mayo de 1983, el Comité aprobó el documento denominado Principios para la Supervisión de Instituciones Bancarias Internacionales que establece los principios básicos que deben seguir las autoridades supervisoras, derivado de sus estudios en septiembre de 1997, presentó los resultados de los trabajos encomendados a establecer un conjunto de recomendaciones para mejorar el fortalecimiento de los sistemas financieros, al documento elaborado, en el cual sintetiza los trabajos que ha realizado el Comité a lo largo de los

---

<sup>35</sup> Gasol Magriña, Anton, *La industria bancaria en el marco de Basilea II*, 2ª. ed., Barcelona, ACCID, Contabilidad y Dirección, 2007, p. 205.

años se le denominó ***Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva***.

Los principios básicos conforman un marco de normas mínimas para la adecuada supervisión que se considera de aplicación universal, es decir, comprenden un marco voluntario de normas mínimas sobre mejores prácticas de supervisión, las autoridades nacionales son libres de aplicar medidas adicionales que estimen necesarias para la correcta supervisión de sus jurisdicciones.

Dichos principios constan de 25 preceptos necesarios para la eficacia del sistema financiero. Los principios se agrupan en siete grandes categorías:

- Objetivos, independencia, potestades, transparencia y cooperación (PB 1),
- Licencias y estructuras (PB 2 a 5),
- Regulación y requisitos prudenciales (PB 6 a 18),
- Métodos para la supervisión bancaria continua (PB 19 a 21),
- Contabilidad y divulgación (PB 22),
- Potestades correctivas del supervisor (PB 23) y
- Supervisión bancaria consolidada y transfronteriza (PB 24 y 25).

Como producto de la globalización se ha buscado armonizar los sistemas de regulación y supervisión financiera, por ello el Comité de Basilea a mediados de 2004, determinó que era necesario iniciar los trabajos de revisión de dichos principios y su metodología, para lo que se constituyeron diversos grupos técnicos para la elaboración del mismo, y al resultado de éste se le denominó Nuevo Acuerdo de Capitales de Basilea, conocido genéricamente como Basilea II, el cual está dirigido a tener mayor conciencia en el manejo y control de riesgos.

Este nuevo esquema se sustenta en tres pilares, el primero mantiene el esquema de análisis integral de riesgos, el segundo contiene lo referente a la supervisión consolidada (banca, valores y seguros), y el tercero propone una mayor disciplina de mercado para que las instituciones bancarias o grupos financieros informen al público de una mejor manera sobre su situación financiera, es decir, se requerirá una mayor transparencia.

## **2.4 La participación del Estado en el control de las entidades bancarias**

Son diversos los motivos con los que algunos autores justifican la regulación estatal del sistema bancario. Primero, se señala que los bancos son los principales operadores del sistema de pagos de la economía a través de los depósitos a la vista; por lo tanto, la quiebra de un banco no es similar a la quiebra en otra industria, debido a las externalidades que provocan las corridas bancarias y la interrupción del sistema de pagos. Segundo, se estima que la existencia de un seguro estatal de depósitos lleva consigo el problema de riesgo moral, por lo cual hay que limitar los riesgos que pueden tomar los bancos. Tercero, se dice que existe una importante diferencia entre los bancos y otras empresas, que éstos se endeudan directamente con el público, razón por la cual no se les puede permitir hacer lo que deseen con los fondos captados. Cuarto, que el sistema bancario es un importante asignador de recursos en la economía, por lo que su mal funcionamiento puede causar inestabilidad económica

Para lograr importantes niveles de desarrollo económico se debe contar con una estructura regulatoria adecuada que permita a los distintos agentes económicos desenvolverse correctamente y estimule la actividad económica, además de que asegure la protección de los derechos de estos agentes, así como de los restos que intervienen en los distintos ciclos económicos.

El "Estado debe ser el ente capaz de asegurar vía la construcción de estructuras regulatorias la protección de los derechos de los agente económicos, garantizar la propiedad y corregir distorsiones de mercado"<sup>36</sup>, lo que realiza adoptando un proyecto de desarrollo y en consecuencia, movilizándolo sus estructuras institucionales para establecer el marco legal, mediante el cual se llevarán a cabo los procesos económicos.

El conjunto de disposiciones jurídicas que deberán seguirse en la actividad financiera, así como la supervisión del cumplimiento de éstas, son competencia y responsabilidad última del Estado. A pesar de que en el ámbito

---

<sup>36</sup> Martínez Castillo, Carlos Alberto, *El impacto de la globalización en la regulación financiera en México: Una propuesta para establecer el derecho de la intermediación financiera como medio para lograr el desarrollo*, Porrúa, 2004, p. 21.

financiero los mecanismos de autorregulación y autocontrol son una práctica cada vez más difundida y utilizada por los países particularmente en vías de desarrollo, el Estado, como se ha dejado asentado mantiene la autoridad del sistema financiero en su conjunto y es el encargado de elaborar el marco de regulación y llevar a cabo la supervisión de la operación del sistema en su totalidad.

Por otra parte los mecanismos de autorregulación en el sistema financiero deben formar parte de un sistema estructural de regulación que no sólo incluya aspectos financieros, el resto de los ámbitos del proceso económico deben estar también considerados en leyes y reglamentos apropiadamente diseñados.

La finalidad que tiene el Estado de intervenir en el sector financiero, es para preservar la estabilidad del sistema de pagos de la economía proteger el ahorro de la comunidad, garantizar un adecuado funcionamiento del sector productivo, profundizar el ahorro financiero, democratizar el crédito, proteger al usuario y regular la oferta monetaria.

La rectoría en la banca tiene por objetivos:

- Estabilidad de la moneda
- Profundización financiera
- Protección de los depositantes o al consumidor
- Eficiencia y competitividad
- Democratización del Crédito

Con la consecución de dichos objetivos se logrará que el ahorro de la comunidad puede circular adecuadamente hacia los sectores productivos, bajo la forma de crédito, a través de mercados privados formales, que le den transparencia a la actividad de intermediación y favorezcan una evolución del financiamiento del aparato productivo”.

El Estado representa un papel muy importante como regulador y supervisor de los bancos, de suerte que éstos encaucen su actividad al logro de resultados que consulten el interés general de la sociedad dentro de los propósitos que persigue cada organización estatal.

### 2.4.1 La rectoría del Estado en la banca privada

En nuestro país la rectoría del Estado mexicano se ha venido configurando institucionalmente, de acuerdo con el autor Alejandro M. Pagés Tuñón<sup>37</sup> a través de cuatro períodos, en función del grado de intervención del gobierno en la actividad bancaria, entre los cuales se encuentran:

- **Banca privada regulada** (1924-1932): en 1924 se realizó la primera gran reforma bancaria, mediante la cual se creó la Comisión Nacional Bancaria y en 1925 el Banco de México, con lo que se constituye una incipiente estructura institucional para regir a la banca privada, en el marco de la rectoría establecida en la Constitución de 1917.
  - **Banca mixta** (1932-1982): esta etapa se caracterizó por la creación de la banca de desarrollo, fortalecimiento de las instituciones como Banco de México y Comisión Nacional Bancaria, así como la conformación de un nuevo sistema bancario fortalecido por una extensa regulación de leyes secundarias, reglamentos y circulares.
  - **Banca controlada** (1982-1990): este período se caracterizó por la culminación de la intervención gubernamental del Estado en la banca, ya que se transmite su propiedad y administración directamente al gobierno, lo que representó la desaparición de la banca privada en México.
  - **Restablecimiento de la banca mixta** (1990-a la fecha): se produjo por la reforma constitucional al artículo 28, pasando de la banca estatizada a la banca mixta, buscando los objetivos de crecimiento y desarrollo. Este cambio del sistema bancario no modificó el carácter rector del Estado.
- **Marco jurídico de la rectoría del Estado en la banca privada**

El fundamento jurídico de la rectoría del Estado en la banca privada lo encontramos en el artículo 4º. de la Ley de Instituciones de Crédito, en el que se establece que el Estado ejercerá la rectoría del sistema bancario, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el

---

<sup>37</sup> Pagés Tuñón, Alejandro M, *Regulación bancaria y estabilidad financiera en México: Un análisis jurídico-económico*, México, Porrúa, 2006, p.p. 44-48.

desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

Es decir, la función rectora de la economía en el sistema bancario se funda en la promoción, conducción y regulación del interés público, al que se sirve a través de la prestación del servicio de banca y crédito.

Asimismo, en la Constitución encontramos el fundamento de la rectoría del Estado en la banca, en el artículo 73, fracción X, en el que se señala que el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de servicios financieros, lo cual refuerza el papel rector del Estado en las actividades bancarias en particular y financieras en general.

Por último, cabe recordar que la rectoría económica del Estado esta regida por los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo relativo a la banca se encuentra previsto en el artículo 28 constitucional, en virtud de que una de las principales características básicas del citado artículo, desde su origen, fue limitar los servicios bancarios al prohibirse a los bancos la emisión de billetes. A partir de entonces, se estableció uno de los instrumentos más sólidos para ejercer la rectoría del Estado en la economía y en la banca privada.

La rectoría del Estado en la banca se ejecuta a través de las políticas y normas encaminada fundamentalmente, a inducir y “orientar la actividad de los particulares y, también a través de la operación y administración directa de la banca de desarrollo”.<sup>38</sup> En nuestro país el fin de la rectoría en el sistema bancario, consiste en orientar fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, fomentando el ahorro de todos los sectores y su adecuada canalización.

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 49.

- **La rectoría ejercida a través de la supervisión bancaria y la regulación prudencial**

En México la necesidad de la regulación y supervisión financiera por parte del Estado responde a la naturaleza de la facultad soberana del mismo de velar por la cosa pública y el bienestar de la comunidad, con la finalidad de “lograr un sano desarrollo del sistema bancario, procurando la estabilidad financiera y la protección de los intereses del público”.<sup>39</sup>

Esa rectoría tiene dos vertiente: la primera es la regulación y la segunda la supervisión ejercida por el Estado. La acción reguladora del Estado en la actividad del sector financiero debe establecer un conjunto de principios y normas relativas a la constitución de empresas que operan en el sector, ordenando el acceso al mercado y fijando los requisitos que deben cumplir para desarrollar actividades; es decir, para captar depósitos, canalizar inversiones o prestar cualquier otro servicio financiero se debe obtener previamente autorización oficial de funcionamiento con obligación de cumplir estrictas reglas prudenciales. La regulación prudencial debe establecer las operaciones permitidas, requisitos de gobierno corporativo, mecanismo de pronta acción correctiva y normas para la salida expedita de entidades que no cumplen con los requisitos establecidos por Ley para poder operar.

Estas normas prudenciales coadyuvan a que la toma de riesgos por parte de las entidades financieras sea limitada y/o adecuadamente mitigada y a que los agentes económicos operen en un mercado con menor grado de incertidumbre y de asimetrías de información.

El objeto de la acción del Estado en la actividad financiera es vigilar que la administración de las entidades financieras se desarrolle en el marco de la Ley, disposiciones legales y reglamentos emitidos por el órgano competente, sujeto a sanciones administrativas que la ley debe facultar para casos de incumplimiento o trasgresión.

Así tenemos que la intervención oficial en el sector bancario es a través del establecimiento de un conjunto de preceptos que ordenan la conducta de las instituciones bancarias, asignándoles un papel y responsabilidades dentro

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 61.



de la concepción de desarrollo y la justicia que desarrolle cada organización social, así como de la supervisión bancaria.

El poder normativo se ejerce en forma directa a través de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, por el banco central y por organismos gubernamentales especializados, a través de disposiciones de inferior categoría, pero que se imponen en el sector con el mismo carácter vinculante de las leyes.

La supervisión en relación a la vigilancia e inspección de las instituciones bancarias, la ejerce a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la cual se apoya en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como en el Banco de México.

## **2.5 Autoridades reguladoras y supervisoras del sistema bancario**

La regulación y supervisión que representa la intervención estatal en el sector bancario, se ejercen a través de las tres principales autoridades financieras.

Hay que recordar que marco institucional del sistema financiero en general, y en particular del bancario, es definido por el Congreso a través de leyes, al paso que la regulación prudencial y de coyuntura se distribuye indistintamente, mientras que la definición de la política monetaria, cambiaria y crediticia le corresponde al Banco de México, las regulaciones prudenciales son elaboradas por el Gobierno y en otras ocasiones por el propio banco central.

Por otra parte, para contar con la existencia de “un equilibrio en la relación entre el Estado y el mercado financiero, que debe operar bajo la supervisión y monitoreo del Estado, en coordinación con los agentes reguladores del sistema”.<sup>40</sup>

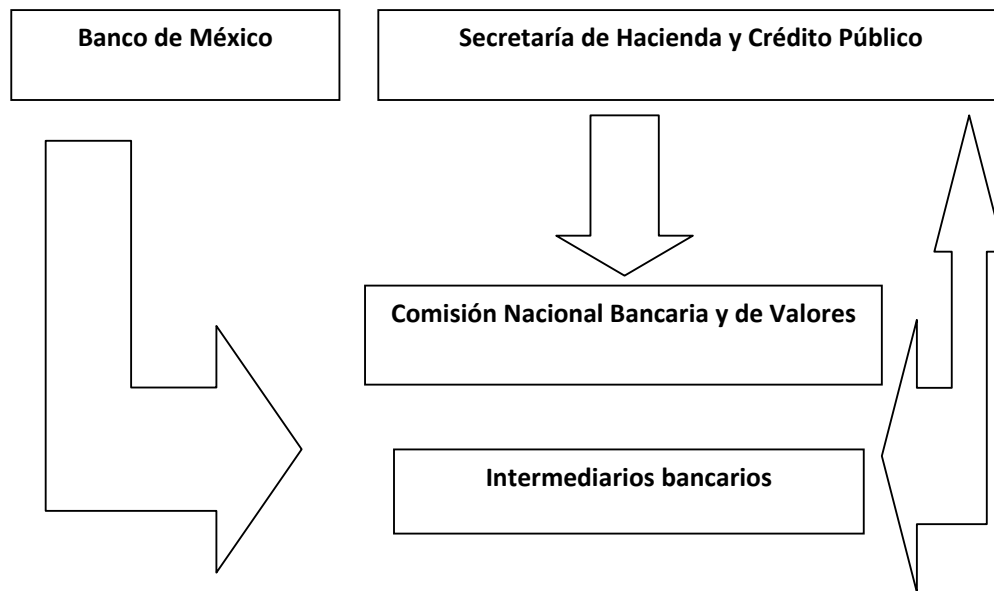
Así tenemos que la regulación del sistema bancario recae principalmente en la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, por su parte el Banco de México básicamente establece las reglas operativas a la cuales los bancos tendrán que apegarse, mientras que la supervisión le compete a un órgano

---

<sup>40</sup> Solís, Leopoldo, *Evolución de la economía mexicana*, 1ª. Reimpresión, México, El Colegio Nacional, 1999, p. 327.

adscrito a dicha Secretaría, denominado Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

### Esquema de autoridades supervisoras y reguladoras del sistema bancario mexicano



\* Elaboración propia.

#### 2.5.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Un organismo clave en la economía de cualquier país es el encargado de la política financiera que regula el sistema financiero llamado en muchos países Ministerio de Hacienda. En México la entidad pública que cumple con este papel es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que realiza esta actividad de manera conjunta con otras secretarías de Estado, principalmente con la Secretaría de Economía y la Secretaría de Relaciones Exteriores, que cumplen con un rol básico en la forma de penetración y participación de capital extranjero en mercados financieros en México.

##### 2.5.1.1 Naturaleza Jurídica

Atendiendo al contenido de los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2º. de la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal es un órgano centralizado de la Administración Pública Federal.

Esta Secretaría, como dependencia del Poder Ejecutivo, representa la máxima autoridad para el sistema financiero mexicano, y en particular en materia de banca y crédito, y a quien le “corresponde aplicar, ejecutar, e interpretar a efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen. Asimismo, le corresponde dar orientación de la política financiera y crediticia a los intermediarios financieros, acorde con los lineamientos que en esas materias señale el Ejecutivo Federal”.<sup>41</sup>

### **2.5.1.2 Creación**

El 8 de noviembre de 1821, se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, por medio del cual se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, y desde fines del siglo pasado se le conoce con el nombre de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual en el ejercicio de sus actividades busca el desarrollo económico del país.

### **2.5.1.3 Facultades en materia bancaria**

Sus principales atribuciones están señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Ley de Instituciones de Crédito, en donde queda plenamente establecido que dicha Secretaría es la principal entidad reguladora en política financiera y crediticia. Para ello recibe el apoyo administrativo de todas las secretarías de Estado.

---

<sup>41</sup> Acosta Romero, Miguel, *Nuevo derecho bancario: Panorama del sistema financiero mexicano*, 9ª. ed., México, Porrúa, 2003, p. 203.

### **2.5.1.3.1 Facultades para planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario mexicano**

Su facultad como autoridad en materia bancaria la encontramos en el artículo 31, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalando que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante SHCP) le corresponde el despacho de la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país que comprende al Banco Central (Banco de México), a la Banca Nacional de Desarrollo (banca de desarrollo) y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.

Recordemos que nuestro sistema financiero es mixto, por un lado existen instituciones privadas y por el otro existe un sistema de bancos de desarrollo que son propiedad del Estado, con respecto al sistema financiero privado, la SHCP de acuerdo al artículo citado tiene la función de ser la autoridad reguladora, coordinadora, supervisora y evaluadora de los aspectos normativos, corporativos y financieros de los grupos financieros y de las actividades de banca y ahorro, y en relación a la banca de desarrollo, la SHCP tiene la obligación de participar en el establecimiento de las políticas para su regulación, control y evaluación, además de colaborar en la formulación e integración de sus programas financieros, a fin de apoyarlos en el cumplimiento de las facultades que señalan sus leyes orgánicas y contratos constitutivos.

Es decir, para la consecución de dicha facultad:

- Propone líneas de política financiera, en particular en la actividad bancaria que fortalezca el ahorro e incida positivamente en el grado de certidumbres entre los inversionistas nacionales y extranjeros
- Adecua el marco institucional, legal y estructura del denominado sistema bancario, incorporando los planteamientos y necesidades de los diferentes intermediarios, a fin de garantizar la necesaria adecuación al marco jurídico a las condiciones económicas y financieras que vayan surgiendo, para lo cual expide Reglamentos Orgánicos de las instituciones de banca de desarrollo que rigen su organización y funcionamiento, Reglas Generales para la constitución y funcionamiento

de grupos financieros, lineamientos para las instituciones de banca múltiple en las que el Gobierno tenga el control accionario.

- Coordina a las instituciones de banca de desarrollo y vigila que esas entidades conduzcan sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y cuida que guarden congruencia con los mismos programas y presupuestos de dichas entidades, así como su ejecución.

El autor Pedro Aspe menciona que la regulación y supervisión del sistema financiero es muy importante, ya que tanto las instituciones financieras como su marco regulador pueden tener una influencia muy significativa sobre el crecimiento y desarrollo económico en las siguientes tres formas:<sup>42</sup>

- Las instituciones financieras pueden magnificar o amortiguar los choques internos y externos en la economía. La forma en la que legalmente se les permite operar afecta la aplicación por parte de las autoridades monetarias y fiscales, de una política eficaz para amortiguar los ciclos económicos.
- En la medida en que el crecimiento requiere de inversión, y ésta requiere de ahorro, los intermediarios financieros pueden obstruir o facilitar este proceso, proporcionando los instrumentos para que la sociedad ahorre y canalizando esos ahorros a actividades con tasas de rendimiento atractivas.
- Debido a las economías de escala existente en los servicios financieros y al costo de la información en los países en desarrollo, el crédito no suele estar al alcance de las pequeñas empresas. Esto implica que algunos proyectos rentables se dejan de realizar, además de que en los mercados incompletos pueden tener un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso.

Debido a esta complejidad, las acciones de planeación y regulación que la SHCP aplica sobre el sistema financiero y en particular al sector bancario tienen que ser vistas como un paquete continuo de medidas.

Adicionalmente a dicha facultad a la SHCP le corresponde:

---

<sup>42</sup> Aspe, Pedro, *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, México, Nostra Ediciones, Serie Para Entender, 2007, p.p. 48-49.

- De conformidad con el artículo 5 de la Ley de Instituciones de Crédito podrá interpretar para efectos administrativos la referida Ley.
- Atribuciones otorgadas en relación a las instituciones de banca desarrollo:
  - **Constitución.** Atendiendo al contenido del artículo 30, párrafo segundo de la LIC, la SHCP expedirá el reglamento orgánico de cada institución, el que establecerá las bases conforme a las cuáles se regirá su organización y el funcionamiento de órgano.  
Asimismo, dichas instituciones formularan sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones, así como las estimaciones de ingresos conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo y los demás programas sectoriales del propio Plan, los cuales deberán someterse a la autorización de la SHCP.
  - **De las acciones.** De acuerdo al contenido de los numerales 33 y 34 de la LIC , deberá de sujetarse a las disposiciones de carácter general que expida la SHCP referente a que personas se consideran para la adquisición del más del cinco por ciento del capital pagado de la serie B. La Secretaría podrá autorizar que entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, puedan adquirir certificados de la citada serie "B", en una proporción mayor a la establecida. De igual manera, a través de dichas disposiciones, señalará la forma y demás condiciones aplicables a la suscripción, tenencia y circulación de los certificados de la serie "B".
  - **Del capital mínimo.** El capital mínimo de las instituciones de banca de desarrollo será el que establezca la SHCP, mediante disposiciones de carácter general, el cual estará íntegramente pagado. Cuando el capital social exceda del mínimo, deberá estar pagado por lo menos en un cincuenta por ciento, siempre que este porcentaje no sea menor del mínimo establecido.

Como podemos observar el Ejecutivo Federal delega en la SHCP el manejo de los asuntos relacionados con el sistema bancario nacional. Para el

desempeño de las funciones encomendadas, la dependencia cuenta con una estructura orgánica necesaria, la cual de acuerdo con el artículo 2º. del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el caso de la materia bancaria cuenta con la Unidad de Banca de Desarrollo y la Unidad de Banca y Ahorro.

### **2.5.2 El Banco de México**

En todo, el banco central juega un papel muy importante, en virtud de que su función primordial consiste en cuidar el valor de la moneda nacional, al igual de que actúa como ente regulador del sistema bancario y financiero, como prestador de última instancia y como administrador de reservas de divisas extranjeras, que funcionan con respaldo del medio circulante.

De conformidad con el artículo 2º. de la Ley del Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de la moneda nacional, y para la consecución de esa finalidad tendrá como objetivos prioritarios:

- Procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda,
- Promover el sano desarrollo del sistema financiero y
- Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos

#### **2.5.2.1 Naturaleza Jurídica**

La naturaleza del banco central que en nuestro país recibe el nombre de Banco de México, la encontramos en el artículo 28 constitucional, párrafo sexto y en el artículo 1º. de la Ley del Banco de México; en los que se establece que el Banco de México, es una persona de derecho público con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

La autonomía del Banco de México, se define de manera esencial, “que en el ejercicio de sus funciones no reciba, ni deba obedecer instrucciones del Poder Ejecutivo o del Congreso. El Banco de México debe contar con la prerrogativa de realizar todas las acciones necesarias para estabilizar el nivel

de precios, sin que éstas estén influenciadas por consideraciones políticas, como las elecciones, o la necesidad del gobierno de financiar su déficit.”<sup>43</sup>

Su autonomía consiste en tres partes:<sup>44</sup>

- El manejo de la política monetaria sin presiones externas,
- La autogestión administrativa, y
- La autonomía presupuestal

### **2.5.2.2 Creación**

En 1925, Plutarco Elías Calles inauguró el Banco de México, se creó como un banco único de emisión, es decir, con poder monopólico para ser la única institución forjadora de monedas e impresora de billetes, así como la encargada de su distribución inicial. En sus primeros diez años de existencia, el Banco de México funcionó básicamente como un banco comercial cualquiera, sin ejercer plenamente sus facultades de banca central.

Mediante la Ley Orgánica del Banco Central de 1941 se creó el organismo público descentralizado denominado Banco de México (en adelante Banxico), ratificándose dicha naturaleza jurídica en la Ley Orgánica de 1984.

Se le otorga su carácter de autónomo con la reforma de 1993 al artículo 28 constitucional, por lo que a partir del 1 de abril de 1994 el Banxico actúa como un órgano totalmente independiente del resto de los poderes gubernamentales.

Es de hacer notar que desde su creación, Banxico ha sufrido constantes transformaciones que le han permitido adecuarse a las situaciones económicas coyunturales y a las distintas directrices de política económica planteadas por cada presidente mexicano; dejó de ser una sociedad anónima y se convirtió en organismo público descentralizado y posteriormente lo que en la doctrina se denomina como un organismo constitucional autónomo.

---

<sup>43</sup> Heath, Jonathan, *El Banco de México*, México, Nostra Ediciones, Serie Para Entender, 2007, p. 18.

<sup>44</sup> *Idem.*



### **2.5.2.3 Facultades en materia bancaria**

El Banxico no es autoridad bancaria exclusivamente, dado que sus finalidades y funciones son más amplias, es decir, dicha institución es una autoridad a la cual le compete todo lo referente a la economía nacional, encargándose, principalmente del adecuado desarrollo de ésta, por lo que sin ser, de manera estricta una autoridad en materia financiera, en virtud de las facultades normativas, “sus disposiciones inciden en las operaciones bancarias, por lo tanto Banxico es una autoridad en materia de política de operaciones”.<sup>45</sup>

#### **2.5.2.3.1 Facultades en política crediticia**

Ejerce estas atribuciones llevando a cabo operaciones dinerarias y expidiendo normas de carácter general aplicables a la actividad de diversos intermediarios integrantes del sistema financiero, de las cuales destacan:

- Regula la intermediación y servicios financieros
- Recibir depósitos bancarios en moneda nacional o extranjero de instituciones de crédito
- Emisión de bonos de regulación monetaria
- Constituir depósitos bancarios de dinero
- Otorgar crédito a las instituciones de crédito
- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia
- Expide disposiciones en donde se especifican las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito
- Expide disposiciones de carácter general aplicables principalmente a las instituciones de crédito.

Respecto a su facultad de regulación de la intermediación y los servicios financieros, cabe mencionar que como se ha resaltado en temas anteriores el

---

<sup>45</sup> Palacios Luna, Manuel R, *op. cit.*, p. 128.

Ejecutivo Federal regula la estructura del sistema financiero, así como ciertas operaciones de sus integrantes, apoyándose en Banxico para que el mismo:

- Fije las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios (neutras) que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles.
- Determine la parte de los pasivos de las instituciones de crédito que debe invertirse 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.
- Regule el servicio de transferencias de fondos por medio de instituciones de crédito y de otras empresas que lo presten de manera profesional
- Establece límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios de las instituciones de crédito, los intermediarios bursátiles, las casas de cambio, así como de otros intermediarios cuando formen parte de grupos financieros o sean filiales de un banco o una casa de bolsa.

### **2.5.3 Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

La SHCP para la realización de su función de vigilancia se apoyará en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en el que se establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados.

En concordancia con lo anterior por disposición de su propia Ley, la Comisión es un órgano desconcentrado, que tiene como objetivo primordial fomentar la eficiencia y sano desarrollo del sistema financiero.

#### **2.5.3.1 Órgano regulador y supervisor del sistema bancario**

Cabe recordar que las instituciones de crédito tienen la función primordial de intermediar en el uso del crédito; es decir, captar en forma onerosa recursos del público para colocarlos rentablemente entre quienes

requieren de ellos. Esta actividad, desarrollada masivamente, lleva implícita la delicada misión para el banquero de ser custodio y administrador del ahorro público y la responsabilidad de hacer la derrama de esos recursos en la economía del país. De ahí la condición *sine qua non* de que la banca goce de confianza general.

La preservación y el mantenimiento de este atributo es responsabilidad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así dicho órgano especializado regula y supervisa a las instituciones de crédito para proteger los intereses del usuario de los servicios financieros.

Para concluir, dicha Comisión es “autoridad en materia de supervisión y vigilancia en cuestiones técnicas y administrativas y contables de las instituciones de crédito”.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Palacios Luna, Manuel R, *op. cit.*, p. 127.

## CAPÍTULO III DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

### 3.1 Evolución

Sin duda, es interesante analizar la evolución de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (en adelante CNBV), ya que se observa la forma en que el Estado ha manifestado la necesidad e interés por regir al sistema financiero y en particular al bancario, que como se ha manejado a lo largo del presente trabajo es el campo más desarrollado en la economía de nuestro país.

#### 3.1.1 Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito

Durante el gobierno del presidente Porfirio Díaz se consideró la necesidad de someter la actividad bancaria a una mayor vigilancia por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero fue hasta el gobierno de Venustiano Carranza cuando se adoptaron medidas sólidas para proyectar la reestructuración radical del crédito acorde con las necesidades económicas y sociales que imperaban en nuestro país.

Al triunfo de la revolución, Carranza tomó importantes medidas en materia monetaria y crediticia, sentó los principios para la reorganización financiera. El 26 de octubre de 1915, se expidió una circular mediante la cual se creaba la Comisión Reguladora Inspector de Instituciones de Crédito, dependiente de la Secretaría de Hacienda. Entre sus facultades se encontraban la inspección, vigilancia, asesoría e intermediación entre la SHCP y los bancos.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Fuente Rodríguez, Jesús de la (coord.), *Comisión Nacional Bancaria*, México, Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, 1993, p.p. 21-23.

### **3.1.2 Comisión Nacional Bancaria**

Al comienzo del gobierno de Plutarco Elías Calles se acentuó la necesidad de crear un nuevo sistema bancario con una organización sólida, a fin de tener la confianza del público; por lo que tuvo lugar la primera convención bancaria, resultando una nueva legislación relativa a las instituciones de crédito, dentro de la cual destacaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, en virtud de que dicha ley fijaba mayores controles sobre la actividad bancaria, al modificar la estructura del sistema y terminar con el desorden existente.

Era evidente la necesidad de vincular la actividad crediticia con la atención de los problemas nacionales, por lo que se previó una inspección más real sobre los bancos, creando un organismo especializado.

El 24 de diciembre de 1924 Plutarco Elías Calles expidió conforme a lo señalado por la referida ley, el decreto constitutivo de la Comisión Nacional Bancaria como órgano fiscalizador encargado de la inspección, dependiente de la SHCP y consultivo de esta misma secretaría en materia bancaria y crediticia; con esta Comisión se pretendía contar con una vigilancia estatal eficiente, por lo que colocó la inspección bancaria en una institución de interés público, otorgándole una competencia muy especializada, de esta manera dicha Comisión inició funciones formalmente el 12 de enero de 1925.

### **3.1.3 Comisión Nacional Bancaria y de Seguros**

Con la reforma a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en 1968, se les debía a las instituciones integrantes del sistema financiero un tratamiento similar por su comunidad de objetivos en el contexto de la actividad económica, por lo que se estimó conveniente unificar las labores de supervisión, inspección y vigilancia, haciéndolas extensivas al conjunto de instituciones de crédito, a las organizaciones auxiliares de crédito, a las instituciones de fianzas y a las instituciones de sociedades mutualistas de seguros, bajo la responsabilidad de un sólo organismo, otorgando la supervisión y vigilancia de esas instituciones a la entonces Comisión Nacional Bancaria; medida que se complementó con el

Decreto del Ejecutivo de 1970 por el cual la Comisión Nacional de Seguros se incorporó a la CNB, para denominarse en lo sucesivo Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (CNBS).

Cabe mencionar que no obstante que la desconcentración funcional de la actual Comisión Nacional Bancaria y de Valores fue determinada por el Ejecutivo Federal hace más de medio siglo, ésta no figuró en ninguna ley ni reglamentos reguladores de la Comisión expedidos antes de 1985, fue la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de ese año, la primera en precisar que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros era un organismo desconcentrado.

En 1989 se reformaron diversas disposiciones orientadas a fortalecer la supervisión de la CNBS, lo que dio origen a la separación de la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Debido a esta medida adoptada, las instituciones de banca múltiple, como las de banca de desarrollo, estuvieron sujetas al control y vigilancia de la CNB, que actuaría con mayores facultades.

#### **3.1.4 Comisión Nacional de Valores**

Dicho organismo se creó por Decreto del 11 de febrero de 1946, publicado en el Diario Oficial del 16 de abril de ese mismo año,<sup>48</sup> siendo responsable de la sistematización del ejercicio de las medidas de control y vigilancia en materia bursátil, se le facultó principalmente para aprobar el ofrecimiento de títulos y valores mexicanos, determinar los títulos y valores, aprobar o vetar en su caso la inscripción en la Bolsa de títulos o valores, el ofrecimiento al público de valores no registrados en la Bolsa, aprobar las tasas máximas y mínimas de interés de las emisiones que en el futuro se hicieran de cédulas, bonos hipotecarios, bonos generales y bonos comerciales.

---

<sup>48</sup> Solís, Leopoldo, *Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XX*, México, Siglo Veintiuno, 158 p.

### **3.1.5 Fusión de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Valores**

Como puede observarse la Comisión se vio envuelta en diversos cambios mediante su reestructuración organizacional y nuevos procesos operativos, los cuales se vieron culminados con la creación de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995.<sup>49</sup>

Los motivos por los cuales la regulación y supervisión del gobierno federal se concentró en un sólo organismo, se resumen en:

- La prestación conjunta de una amplia gama de servicios a través de la llamadas entidades financieras pertenecientes a un mismo grupo, lo cual se conoce como un esquema de banca universal,
- La necesidad de contar con modelos y procedimientos de regulación y supervisión que permitan evaluar en forma individual y consolidada el estado en que se encuentran las entidades que forman parte de los grupos financieros,
- Aumento del número de entidades que ofrecen productos y servicios financieros,
- Los actos de abuso y corrupción por parte de los administradores de las entidades financieras comprometen la salud de las instituciones que dirigen y dañan el buen nombre del sistema financiero, por lo que deben ser prevenidos (a través de evaluaciones adecuadas de la calidad moral y técnica de sus administradores) y sancionados con todo el rigor de la ley a quienes dispongan indebidamente de los recursos de las instituciones, y
- La disponibilidad de los depositantes de evaluar el desempeño de las entidades financieras por carecer por lo general de las herramientas necesarias

Así, tenemos que a lo largo de estos años la Comisión Nacional Bancaria y de Valores fue adquiriendo mayores facultades de regulación y supervisión, así como el carácter de autoridad para hacer cumplir sus decisiones, quedando

---

<sup>49</sup> Fuente Rodríguez, Jesús de la (coord.), *op. cit.*, p. 152 p.

en su esfera de atribuciones a todas las instituciones del sistema financiero a excepción del sector asegurado y afianzador y del sistema de ahorro para el retiro.

### 3.2 Naturaleza Jurídica

De conformidad con el artículo 1º. de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la CNBV es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior tiene como base el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual señala que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con **órganos administrativos desconcentrados** que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

No sobra mencionar que en el numeral 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, por lo que podemos decir que la desconcentración administrativa no está comprendida dentro de la forma de organización administrativa.

Los trabajos al respecto, definen a la desconcentración administrativa como “la forma de organización en la que persiste la relación jerárquica, pero el órgano subordinado goza de algún tipo de autonomía”.<sup>50</sup>

El maestro Acosta Romero menciona que en el derecho mexicano los órganos desconcentrados son creados mediante leyes, decretos, reglamentos, implicando una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores, lo que permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Valls Hernández, Sergio y Carlos Matute González, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003, 589 p. 516.

<sup>51</sup> Acosta Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo: Parte General*, 4ª. ed., México, Porrúa, p.p. 209-210.



La desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, es decir, la competencia para realizar los actos jurídicos correspondientes a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y suprema de este servicio.

Características y elementos de la desconcentración administrativa:

- Formas que se sitúan dentro de la centralización administrativa.
- Los organismos desconcentrados no gozan de autonomía económica.
- La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- Estos órganos no cuentan con patrimonio propio.
- Son creados por una disposición jurídica, regidos por una ley o acuerdo del Ejecutivo Federal, según sea el caso.
- La competencia exclusiva de los órganos desconcentrados es limitada ya que está sometida al poder central.
- No posee personalidad jurídica ya que tan sólo implica el traslado de competencia de unos órganos.

La subordinación jerárquica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se concreta en:

- **Poder de mando:** es aquel por el cual el superior puede dar órdenes a sus subalternos, por ejemplo autorizando su presupuesto,
- **Existe potestad disciplinaria:** con arreglo a ello se vigila el cumplimiento de sus subordinados, por ejemplo fiscaliza el cumplimiento de la Comisión a través de su Junta de Gobierno,
- **Jurisdicción retenida:** esta facultad consiste en la posibilidad de recurrir al superior para que de deje sin efecto la resolución adoptada por el inferior, en este caso, se puede revocar, modificar o confirmar las resoluciones de la Comisión, sobre remoción, suspensión o inhabilitación de funcionarios bancarios, y
- **Poder de nombramiento:** consiste en la facultad de designar a sus principales funcionarios, por ejemplo, designa al Presidente de la Comisión.

### 3.3 Marco Jurídico

Las atribuciones y objetivos de la CNBV se encuentran señalados por una gran cantidad de leyes y reglamentos, de esta manera el marco jurídico de dicho organismo se compone de la siguiente manera:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley del Mercado de Valores.
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
- Ley de Sociedades de Inversión.
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
- Ley de Ahorro y Crédito Popular.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Leyes Orgánicas de las Instituciones de Banca de Desarrollo.
- Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.
- Ley de Inversión Extranjera.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
- Ley Orgánica del Banco de México.
- Ley de Protección al Ahorro Bancario.
- Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional.
- Ley Orgánica del Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros.
- Ley de Concursos Mercantiles.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado “B” del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley Federal de Derechos.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley de Instituciones de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Ley de Planeación.
- Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamos y de Apoyo a sus Ahorradores.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2008.
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Reglamentos Orgánicos de las Instituciones de Banca de Desarrollo.
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Código de Comercio.
- Código Fiscal de la Federación.

- Código Penal Federal.
- Acuerdo por el que el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores delega facultades en los Vicepresidentes, Directores Generales, Supervisores en Jefe y Gerentes de la misma Comisión.
- Acuerdo por el que la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores delega en el Presidente, Vicepresidente Jurídico, Director General de Delitos y Sanciones y Gerente de Sanciones, de la propia Comisión, la facultad de imponer sanciones administrativas.
- Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Acuerdos emitidos por la Secretaría de la Función Pública, con relación a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento.
- Circulares y Disposiciones emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.

### 3.4. Objeto

En su artículo 2º. de la LCNBV se señala que el objeto de la Comisión es el de ***supervisar y regular en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de:***

- Procurar su estabilidad y correcto funcionamiento
- Mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público
- Asimismo, supervisa y regula a las personas físicas y morales, cuando realicen actividades previstas en la leyes relativas

El objeto de la Comisión se logrará adecuando a las entidades financieras a las sanas prácticas bancarias y bursátiles, vigilando los mercados financieros que operen con equidad, transparencia y legalidad en protección de los intereses de los inversionistas y ahorradores. Así como el establecimiento de leyes, reglas y disposiciones.

### 3.5 Órgano con autonomía técnica y ejecutivas

En el artículo 1º. de la Ley de la CNBV se señala que dicho órgano supervisor es un órgano desconcentrado, pero con autonomía técnica y facultades ejecutivas, sin embargo, el legislador no explicó en que consistía estos términos, por lo que es indispensable precisar en que consisten ambos conceptos fundamentales para que la CNBV cumpla con sus objetivos.

El autor Miguel Acosta Romero menciona que los organismos desconcentrados tienen cierta autonomía que se denomina **autonomía técnica** que significa otorgarles facultades de decisión limitadas.

Por otra parte las **facultades ejecutivas** se refieren a la atribución de que sus facultades no están sujetas a la aprobación de la SHCP, sin embargo no hay que olvidar que el órgano de gobierno de la CNBV es la Junta de Gobierno que esta integrada por funcionarios de dicha Secretaría.

### 3.6 Facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

En el artículo 4º. de su propia Ley se establecen las facultades de la CNBV, dentro de las cuales destacan el de la supervisión y regulación prudencial, pues como ya hemos mencionado, estos dos conceptos conforman la base del objeto de dicha Comisión.

Por lo que a continuación procedemos al estudio de las principales facultades.

#### 3.6.1 Facultades de Supervisión

El artículo 4º, fracción I de la Ley de la CNBV, establece que corresponde a la Comisión *realizar la supervisión de las entidades financieras, a las federaciones y confederaciones a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como de las demás personas físicas y morales que realicen actividades previstas en leyes relativas al sistema financiero.*

Para efectos del estudio de esta facultad deberá entenderse por **supervisión financiera** como “un conjunto de metodologías y procedimientos que permiten a la autoridad vigilara que las instituciones realicen sus

actividades de acuerdo con la regulación vigente y las sanas prácticas financieras, medir de manera objetiva sus riesgos, así como evaluar la calidad de sus controles internos”.<sup>52</sup>

La supervisión financiera es una de las herramientas con las que cuenta la CNBV para conseguir su objetivo consistente en procurar la estabilidad y solvencia del sistema financiero.

Asimismo, dada la existencia de grupos financiero y a fin de instrumentar una supervisión consolidada, dicha dependencia ha desarrollado la metodología que se identifica con el acrónimo MACRO, término que denota el enfoque fundamental de la revisión hacia los aspectos sobresalientes de la actividad financiera, evaluando los siguientes puntos:<sup>53</sup>

- M-Manejo de fondos
- A-Adecuación de capital
- C-Calidad de activos
- R- Rentabilidad
- O-Organización y administración

De conformidad con el artículo 1º. del Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dicha facultad se ejerce a través de las facultades de:

- **Inspección:** se efectúa a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades supervisadas o personas, con el objeto de comprobar el estado en que se encuentran estas últimas, incluyendo la situación sobre liquidez, solvencia y estabilidad, así como el adecuado cumplimiento de las disposiciones aplicables.
- **Vigilancia:** se lleva a cabo a través del análisis de la información contable, legal económica, financiera y administrativa, de procesos y de procedimientos que obtenga la Comisión con base en las disposiciones que resulten aplicables, con la finalidad de evaluar el apego a la normatividad que rige a las entidades supervisadas o personas, así como la estabilidad y correcto funcionamiento de las diversas entidades.

---

<sup>52</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Programa Institucional 1997-2000*.

<sup>53</sup> Reynold Reyes, Verónica, “Afinará la CNBV supervisión para el sector no bancario”. *El Economista*, 18 de enero de 2005.

- **Prevención:** las acciones de regulación prudencial y supervisión que realiza la autoridad deben tener un carácter preventivo más que correctivo y buscar en todo momento que las entidades supervisadas no incurran en riesgos excesivos que afecten sus niveles de capitalización, liquidez, reservas y rentabilidad, así como la calidad de sus activos.
- **Corrección:** en los casos en que se detecten violaciones a la regulación se procede a aplicar las medidas correctivas y/o sanciones para garantizar que dichas prácticas no pongan en peligro los recursos del público y la estabilidad y solvencia del sector financiero. Para ello la CNBV cuenta con un conjunto de facultades que van desde programas correctivos, de cumplimiento forzoso por parte de las entidades financieras, hasta las intervenciones administrativas y/o gerenciales.

De esta forma la supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetos los sistemas de control y calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, solvencia, estabilidad y, en general se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros.<sup>54</sup>

La supervisión se efectúa a través de dos procedimientos:

- **Inspección o supervisión in situ**

Las actividades de inspección o supervisión in situ constituyen una parte fundamental del proceso de supervisión. Es principalmente con la presencia del inspector en la institución financiera como se puede obtener un conocimiento detallado y objetivo de sus operaciones, procedimientos y controles, internos, administración y cumplimiento de la regulación.

Dentro de las tareas encomendadas al supervisor in situ destaca la de verificar que las instituciones tengan un sistema efectivo de controles internos y de administración de riesgos. La experiencia nacional e internacional ha demostrado que la existencia de controles internos débiles y la falta de observancia de los mismos, son una de las razones principales que han llevado a la insolvencia a algunas instituciones financieras.

---

<sup>54</sup> Artículo 3º. de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por ello, una de las tareas del inspector será verificar que toda entidad cuente con políticas y definiciones claras, en las que se establezca tanto el nivel de tolerancia de la entidad a los distintos tipos de riesgos, como las responsabilidades de cada área involucrada en la identificación y control de los mismos. Estas políticas deberán de quedar claramente establecidas en manuales.

- **Seguimiento y análisis o supervisión extra situ**

Las actividades de seguimiento y análisis de información financiera constituyen la base de la supervisión extra situ. La función de seguimiento que realiza la CNBV se centra principalmente en el análisis de la información que las instituciones proporcionan tanto a las autoridades como al mercado en general. Uno de los principales objetivos de este tipo de supervisión es desarrollar mecanismos de alertas tempranas, que permitan detectar anticipadamente los riesgos que pueden afectar la situación financiera de las instituciones.

### **3.6.2 Facultades de Regulación**

En nuestro sistema jurídico se asigna a los órganos reguladores o supervisores diversos tipos de funciones reglamentarias que expresamente les ha delegado el legislador.

Como se ha comentado la regulación se refiere al conjunto de normas y controles establecidos con el fin de asegurar que las instituciones financieras sean capaces de cumplir con sus compromisos; asimismo, que puedan contar con la información necesaria para formarse un juicio adecuado sobre los riesgos en transacciones financieras que realizan, y que las operaciones en los mercados financieros sean ordenados y transparentes. Todo lo anterior con el propósito de brindar seguridad a los agentes económicos y preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras.

De conformidad con el artículo 4º. de la Ley de la CNBV, fracción II, la atribución normativa de dicha Comisión se refiere a *la emisión en el ámbito de su competencia de la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades.*



De esta manera la **regulación prudencial** tiene como principal objetivo procurar que los intermediarios cuenten con los sistemas de control interno adecuados que les permitan medir y limitar la toma excesiva de riesgos.

En nuestro país se han desarrollado diferentes esquemas de regulación prudencial para los distintos tipos de intermediarios financieros. Estos esquemas han estado organizados en función del intermediario que se ha de supervisar, lo cual obedece, en gran parte, a que durante mucho tiempo la estructura de nuestro sistema financiero no permitió que un solo intermediario realizara actividades en diferentes ámbitos.

Actualmente, la tendencia de nuestro sistema financiero es hacia un esquema de banca universal, por lo que es necesario establecer principios, mecanismos y estándares de regulación prudencial homogéneos para todos los intermediarios, así como mantener sistemas para medir oportunamente y objetivamente los distintos riesgos en que pueden incurrir las entidades integrantes de un mismo grupo financiero. Ello deberá realizarse promoviendo un enfoque funcional de la regulación orientando a las actividades y operaciones que se llevan a cabo en nuestro sistema financiero, independientemente del tipo de intermediario que las realice.

Es mediante el desarrollo de normas, procedimientos y estándares mínimos obligatorios tales como requerimientos de capital, nivel de reservas y provisiones, calificación de la cartera crediticia y valuación del portafolio de inversión, como las autoridades financieras pueden promover la estabilidad y solvencia de los intermediarios financieros y del sistema en su conjunto.

Asimismo, el establecimiento de principios contables y de divulgación de información oportuna y veraz permite a las autoridades y demás agentes del mercado conocer de manera objetiva la situación financiera de los intermediarios. Esto facilita la toma de decisiones de inversión al tiempo que favorece una mejor administración de los riesgos asumidos por cada entidad.

Algunas de las principales áreas de regulación prudencial en las cuales las autoridades financieras y el sector en su conjunto siguen trabajando, a fin de promover la estabilidad y solvencia de nuestro sistema financiero, son las siguientes:

### **a) Requerimientos de capital**

El capital es uno de los elementos más importantes que la autoridad debe tener en cuenta al vigilar a los intermediarios financieros, ya que representa el patrimonio que la entidad compromete para hacer frente a las posibles pérdidas derivadas de los riesgos en que incurren. El capital es, además, la base y el sustento para el futuro crecimiento de la entidad y el incentivo más importante para una adecuada administración de riesgos.

Para garantizar que las instituciones financieras estén adecuadamente capitalizadas ha sido necesario establecer requerimientos mínimos de capital. En México, estos requerimientos mínimos son congruente con los internacionales; a los bancos, por ejemplo, se les requiere que mantengan un nivel de capitalización sobre activos en riesgo no menor de ocho por ciento.

### **b) Reservas y provisiones**

En el caso de las entidades bancarias las provisiones se constituyen principalmente ante posibles pérdidas provenientes del deterioro de su cartera crediticia, cuyo objetivo es proteger los recursos que los ahorradores e inversionistas han confiado a dichas entidades.

#### **▪ Calificación de Cartera**

El nivel de provisiones de los bancos deriva principalmente de esta calificación, para lo cual se toma en cuenta la experiencia de pago, el tipo de garantías, los estados financieros y los flujos proyectados.

### **c) Concentración de activos y pasivos**

Es importante hacer hincapié en dicho punto, en virtud de que la concentración excesiva de activos y/o pasivos implica un riesgo que pudiera poner en peligro a los intermediarios financieros, toda vez que ha sido una de las principales causas de quiebra de instituciones financieras.

### **d) Homogeneización de principios contables**

Como hemos puntualizado para conocer la situación financiera de los intermediarios y su nivel de capitalización, así como los riesgos que enfrentan, es fundamental contar con información confiable, amplia y oportuna, la cual se ha generado con principios contables diferentes para cada tipo de intermediario, lo cual ha obstaculizado el conocimiento de la situación consolidada de los grupos financieros, por lo que resulta importante adaptarlos a parámetros internacionales.

Las entidades financieras y en especial los bancos tienen la obligación de proporcionar a la Comisión con el fin de cumplir con sus funciones de inspección y vigilancia toda clase de información y documentación que se les solicite en relación a las operaciones que celebren y servicios que presten.

### 3.6.3 Otras facultades

- **De consulta:** se encuentra establecida en el artículo 4º. de la Ley de la CNBV, fracción VIII, en ejercicio de esta facultad la Comisión, en los actos más importantes en materia financiera, es consultada por el Gobierno Federal, a través de la SHCP.
- **De autorización:** la realineación de facultades que tuvo lugar en el mes de febrero de 2008 tiene como finalidad la disminución de costos regulatorios y evitar duplicidad de funciones entre las diversas autoridades financieras, quedando la CNBV como el organismo encargado de establecer las políticas públicas del sistema financiero, así tenemos que la Comisión cuenta con la facultad de autorizar la constitución, operación, su fusión y escisión, así como determinar el capital mínimo, de aquellas entidades que señalan las leyes; y actualmente ya se incluye a las instituciones de banca múltiple, asimismo autoriza el nombramiento de consejeros, directivos, comisarios, apoderados de dichas entidades en los términos de las leyes respectivas.
- **De Revocación:** la CNBV con aprobación de su Junta de Gobierno, después de escuchar a la institución de banca múltiple afectada, así como la opinión del Banco de México y del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, podrá declarar la revocación de la autorización que le haya otorgado a las instituciones de crédito para organizarse y operar con tal carácter, en los casos previstos en el artículo 28 de la Ley de Instituciones de Crédito.
- **De corrección:** determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión o remoción de los consejeros, directivos, comisarios, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios, auditores externos independientes y demás personas que puedan obligar a las

entidades, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen. Ordenar la suspensión de las entidades, intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquéllas violatorias de las leyes que las regulan o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos que establecen las propias leyes. Así como imponer sanciones administrativas.

- **De elaboración y publicación de estadísticas:** lo anterior tienen su justificación ya que este órgano debe estar comprometido con la difusión de la cultura financiera y contar con mayor transparencia y disciplina del mercado financiero y las entidades que lo integran.
- **Normativas:** entre las cuales se encuentran las de dictar normas de operaciones, establecer reglas para la estimación de activos, expedir las normas respecto a la información que deben presentar las diversas entidades financieras, emitir las disposiciones de carácter general a las cuales se sujetaran los auditores, establecer reglas a las cuales deben apegarse las casas de bolsa al realizar sus operaciones, regulan los contratos de adhesión, publicidad y estados de cuenta empleados por las diversas entidades.
- **De investigación:** le corresponde el investigar los actos de persona físicas y/o morales que hagan suponer que realizan operaciones violatorias de las leyes que rigen a las entidades financieras. También le corresponde indagar respecto a los actos que contravengan lo previsto en la Ley del Mercado de Valores.
- **En materia de valores:** le corresponde llevar el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, intervenir en la emisión, sorteos y cancelación de títulos o valores, autorizar, suspender o cancelar la inscripción de valores, supervisar a los emisores de valores.
- **Proporcionar asistencia a las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países:** le corresponde prestar dicha asistencia y ejerciendo sus funciones de inspección y vigilancia podrá recabar la información y/o documentación que sea objeto de la solicitud. Asimismo esta Comisión puede celebrar convenios, así como participar en foros de

consulta y organismos de supervisión y regulación financieras a nivel nacional e internacional.

### **3.7 Estructura Orgánica**

La estructura orgánica esta definida para dar atención especializada a las diferentes entidades financieras supervisadas y mercados en los que participan, con la finalidad de la consecución de su objeto y el ejercicio de sus facultades.

#### **3.7.1 Junta de Gobierno**

Corresponde a este órgano colegiado el ejercicio de las facultades de la Comisión, sin perjuicio de las conferidas a su Presidente.

##### **3.7.1.1 Integración**

La Junta de Gobierno está integrada por diez vocales, más el Presidente de la Comisión, que lo será también de la junta, y dos Vicepresidentes de la propia Comisión que aquél designe. La SHCP designará cinco vocales; el Banco de México tres vocales y las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro un vocal cada una.

##### **3.7.1.2 Facultades de la Junta de Gobierno**

Se encuentran contempladas en el artículo 12º. de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dentro de las cuales destacan:

- Autorizar o aprobar los nombramientos de consejeros, directivos, comisarios y apoderados de las sociedades que integran el sistema financiero (frac. I).
- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes (frac. IV).
- Aprobar los presupuestos anuales de egresos e ingresos, así como los informes sobre el ejercicio del presupuesto (frac. VIII).

- Aprobar las condiciones generales de trabajo que deban observarse entre la Comisión y su personal (frac. XI).

### **3.7.2 Presidencia**

De acuerdo al artículo 14 de la referida Ley, el Presidente es la máxima autoridad administrativa de la Comisión.

#### **3.7.2.1 Nombramiento**

El Presidente de la Comisión es designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el cual ejercerá sus funciones directamente o, mediante acuerdo delegatorio, a través de los Vicepresidentes, Directores Generales y demás servidores públicos de la Comisión.

#### **3.7.2.2 Requisitos**

Los cuales de encuentran establecidos en el artículo 15º. de la Ley de la CNBV, y entre los cuales se hallan:

- Ciudadano mexicano por nacimiento, y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- Experiencia de por lo menos cinco años en cargos de alto nivel en el sistema financiero o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.
- No desempeñar cargos de elección popular.
- No ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de las entidades.
- No tener litigio pendiente con la Comisión.
- No haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional que le imponga más de un año de prisión.
- No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano.

### 3.7.2.3 Facultades

De acuerdo a lo dispuesto al artículo 16 de la referida ley corresponde al Presidente de la Comisión:

- Tener a su cargo la representación legal de la Comisión y el ejercicio de sus facultades.
- Declarar, con acuerdo de la Junta de Gobierno en su caso, la intervención administrativa o gerencial de las entidades.
- Designar interventores.
- Imponer las sanciones que corresponda.
- Conocer y resolver sobre el recurso de revocación.
- Proponer a la Junta la condonación total a parcial de las multas.
- Autoriza, suspender o cancelas la inscripción de valores en la sección de valores del Registro Nacional de Valores e Intermediarios.
- Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno.
- Informar anualmente a la Junta de Gobierno sobre las labores de las oficinas a su cargo.
- Presentar informes sobre la situación de las entidades, sistema y mercados financieros.
- Informar al Banco de México sobre la liquidez y solvencia de las entidades.
- Formular anualmente los presupuestos de ingresos y egresos de la Comisión para la aprobación de la Junta de Gobierno y autorización de la SHCP.
- Proveer lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio del presupuesto de egresos aprobado por la Junta.
- Informar a la Junta de Gobierno sobre el ejercicio del presupuesto de egresos.
- Proponer a la Junta de Gobierno el nombramiento y remoción de los Vicepresidentes y Contralor Interno de la Comisión, así como nombrar y remover a los Directores Generales y Directores de la misma.
- Presentar a la Junta de Gobierno proyectos de disposiciones relacionadas con la organización de la Comisión y con las atribuciones de sus unidades administrativas.

- Las demás facultades que establezcan en otras leyes, así como en sus reglamentos respectivos.

El Presidente ejercerá sus funciones directamente o, mediante acuerdo delegatorio, a través de los Vicepresidentes, Directores Generales y demás servidores públicos de la Comisión. Los acuerdos por los que se deleguen facultades se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

### **3.7.3 Vicepresidencia y Direcciones Generales**

El artículo 4º. del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores establece que el Presidente de la misma, para el desempeño de sus facultades y funciones se auxiliará de los servidores públicos y unidades administrativas siguientes:

- I. Vicepresidentes
- II. Directores Generales

Anteriormente a la reforma de diciembre de 2007 la estructura orgánica de la Comisión es como a continuación se detalla:

- **Vicepresidencia de Supervisión de Instituciones Financieras 1**
  - Dirección General de Análisis y Riesgos
  - Dirección General de Desarrollo de Proyectos
  - Dirección General de Informática
  - Dirección General de Supervisión de Sistemas Informáticos de Instituciones Financieras
- **Vicepresidencia de Supervisión de Instituciones Financieras 2**
  - Dirección General de Supervisión de Banca de Desarrollo y de Entidades de Fomento
  - Dirección General de Supervisión de Instituciones Financieras Especializadas B
  - Dirección General de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular
  - Dirección General de Supervisión de Instituciones Financieras Especializadas C



- **Vicepresidencia de Supervisión de Instituciones Financieras 4**
  - Dirección General de Supervisión de Instituciones Financieras C
  - Dirección General de Supervisión de Instituciones Financieras D
  - Dirección General de Intermediarios Bursátiles
  - Dirección General de Supervisión de Instituciones Financieras Especializadas A
- **Vicepresidencia de Supervisión de Instituciones Financieras 5**
  - Dirección General de Asuntos Internacionales
  - Dirección General de Supervisión de Instituciones Financieras A
  - Dirección General de Supervisión de Instituciones Financieras B
- **Vicepresidencia de Supervisión Bursátil**
  - Dirección General de Sociedades de Inversión
  - Dirección General de Supervisión de Mercados
  - Dirección General de Emisoras
- **Vicepresidencia Jurídica**
  - Dirección General de Delitos y Sanciones
  - Dirección General Contenciosa
  - Dirección General de Prevención de Operaciones Ilícitas
  - Dirección General de Atención a Autoridades
- **Vicepresidencia de Normatividad**
  - Dirección General Técnica
  - Dirección General de Autorizaciones
  - Dirección General de Disposiciones e Instrumentación Legal
- **Vicepresidencia de Administración**
  - Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales
  - Dirección General de Planeación y Recursos Humanos
- **Dirección General de Métodos, Procesos y Calidad**
- **Órgano Interno de Control**

Actualmente se encuentra integrada de la siguiente manera, toda vez que con la creación de nuevos intermediarios financieros, la CNBV ha tenido la necesidad de reestructurar las unidades administrativas que la auxilian para la

regulación y supervisión de los mismos y determinar su ámbito de competencia.

- **Vicepresidencia Técnica**
  - Dirección General de Análisis y Riesgos
  - Dirección General de Desarrollo de Proyectos
  - Dirección General de Informática
  - Dirección General de Supervisión de Sistemas Informáticos de Instituciones Financieras
- **Vicepresidencia de Supervisión de Banca de Desarrollo y Finanzas Populares**
  - Dirección General de Supervisión de Banca de Desarrollo y de Entidades de Fomento
  - Dirección General de Supervisión de Instituciones Financieras Especializadas B
  - Dirección General de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular
  - Dirección General de Supervisión de Instituciones Financieras Especializadas C
- **Vicepresidencia de Supervisión de Banca Múltiple y Casas de Bolsa**
  - Dirección General de Supervisión de Instituciones Financieras C
  - Dirección General de Supervisión de Instituciones Financieras D
  - Dirección General de Intermediarios Bursátiles
  - Dirección General de Supervisión de Instituciones Financieras Especializadas A
- **Vicepresidencia de Supervisión de Banca Múltiple y de Asuntos Internacionales**
  - Dirección General de Asuntos Internacionales
  - Dirección General de Supervisión de Instituciones Financieras A
  - Dirección General de Supervisión de Instituciones Financieras B
- **Vicepresidencia de Supervisión Bursátil**
  - Dirección General de Supervisión de Mercados

- Dirección General de Sociedades de Inversión
- Dirección General de Emisoras
- **Vicepresidencia Jurídica**
  - Dirección General de Delitos y Sanciones
  - Dirección General Contenciosa
  - Dirección General de Prevención de Operaciones Ilícitas
  - Dirección General de Atención a Autoridades
- **Vicepresidencia de Normatividad**
  - Dirección General Técnica
  - Dirección General de Autorizaciones
  - Dirección General de Disposiciones e Instrumentación Legal
- **Vicepresidencia de Administración**
  - Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales
  - Dirección General de Planeación y Recursos Humanos
- **Dirección General de Métodos, Procesos y Calidad**
- **Órgano Interno de Control**

## CAPÍTULO IV JUSTIFICACIÓN POR LA CUAL LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES DEBE CONSTITUIRSE COMO ÓRGANO AUTÓNOMO

### 4.1 Autonomía

El significado de la palabra autonomía implica la capacidad de dictarse uno mismo (autos) las normas o leyes (nomos) que rigen la vida colectiva. De allí que el término pueda aplicarse en dos sentidos: como capacidad de una comunidad política para dictar sus propias normas y entonces se empareja con los conceptos de independencia o autodeterminación y se relaciona con el de soberanía. Pero más comúnmente se utiliza para designar la “capacidad (limitada) de autogobierno de entidades menores dentro de un Estado extenso”.<sup>55</sup>

Podemos señalar también que la autonomía significa la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regir su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios, es decir, es la capacidad de determinar en la medida de lo posible sus objetivos y sus premisas de decisión en relación con el entorno correspondiente.

En conclusión, es necesario tener presente que el concepto de autonomía es la potestad para autogobernarse o auto dirigirse por parte de cualquier órgano.

#### 4.1.2 Autonomía constitucional

Es aquella autonomía que la Constitución proporciona al órgano, es decir, la fuente normativa de creación del órgano autónomo es la norma suprema, en otras palabras, la Constitución de un Estado es el instrumento jurídico que prevé la existencia de dicho órgano.

---

<sup>55</sup> D'Angelo Rodríguez, Aníbal, *Diccionario Político*. Buenos Aires, Claridad, p. 47.

### **4.1.3 Autonomía legal**

La legislación secundaria puede crear órganos dotados de autonomía limitada que dependen ya sea del Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial. En nuestro ordenamiento jurídico, hay una multiplicidad de personas públicas dotadas de autonomía legal.

## **4.2 Independencia**

Es importante precisar el siguiente término pues en ocasiones se suele utilizar como sinónimo de autonomía, sin embargo, se entiende por independencia la capacidad de una comunidad política en relación con otras de su no dependencia, que sostiene sus derechos y opiniones sin admitir intervención ajena.

Por lo que para efectos de este estudio mencionaremos que la independencia presupone la autonomía y, hace referencia a que un órgano o autoridad administrativa no dependa de ningún otro órgano, organización o rama del poder político en el sentido de dirección, regulación y control. Por el contrario, no se puede afirmar que la autonomía contiene independencia, ya que la autonomía en todo caso presupone dependencia en términos de jerarquía para seguir las directrices, políticas y estar sometida a un control de tutela, conceptos estos últimos, que no se pueden predicar en la independencia.

## **4.3 Órganos constitucionales autónomos**

No existe una teoría homogénea que describa a estos entes del Estado, en la doctrina, en los instrumentos legales y en las distintas fuentes que tratan el tema de estos órganos se les denomina con distintas expresiones, las más comunes son administraciones independientes, autoridades independientes, agencias independientes, órganos constitucionales autónomos, organismos constitucionales autónomos, órganos autónomos y organismo público autónomo, por mencionar algunos.

Por lo que siguiendo a los estudiosos del derecho constitucional y en especial al Doctor Carbornell, les denominaremos **órganos constitucionales autónomos**.

Dichos órganos tienen su origen en Europa durante el siglo XIX con la finalidad de controlar los poderes tradicionales, los órganos autónomos establecen contrapesos a la actuación gubernamental, que garantizan ya sea un determinado comportamiento en el largo plazo o que los derechos públicos subjetivos de los gobernados sean respetados por las instancias gubernamentales, y su desarrollo se presentó en el siglo XX, y encarnan particularmente, en los tribunales constitucionales europeos. Posteriormente tuvieron su expansión al continente americano y en nuestro país.

En nuestro país no existe una definición legal de dichos órganos, por lo que el acercamiento que más luz arroja respecto del concepto de órgano autónomo y sus características es el de la doctrina.

Así tenemos que las **características** que los definen son las siguientes:

1. La configuración inmediata por la Constitución
2. Son un componente fundamental en la estructura constitucional
3. Suponer que tienen participación en la dirección política del Estado, y
4. Que cuentan con paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos constitucionales.

Es claro, como se desprende del análisis de estos puntos, que estos órganos se distinguen de los administrativos y se caracterizan por su inmediatez en cuanto a que deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución. Y por ser necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo; participan en la dirección política del Estado; de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado. Mantienen con los otros órganos relaciones de coordinación en el sentido de que, cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones. Poseen autonomía orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria.

Son órganos técnicos no políticos y además, permanentes. Su funcionamiento interno debe ser apegado al Estado de Derecho. Luego entonces, su actuación está sujeta a las leyes que emita el Congreso de la

Unión o el Poder Legislativo de los Estados en su caso, y sus integrantes sólo son responsables respecto de dichos ordenamientos, sin que existan nexos de control o supervisión por ninguno de los Poderes Federales ni Locales, salvo en los casos extremos de juicio político o en cuestiones presupuestales, en las que también gozan de un trato especial.

#### **4.3.1 Naturaleza Jurídica**

El Doctor Pedro Rivas Monroy nos proporciona la siguiente definición, que al momento parece la más completa, los órganos constitucionales autónomos son: *órganos públicos con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se buscan despolitizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y hacer más transparente ante la sociedad, teniendo la misma igualdad constitucional ante los otros tres depositarios tradicionales del poder público y, por tanto, deben ser considerados como órganos inmediatos del Estado.*<sup>56</sup>

Su naturaleza jurídica radica que son órganos constitucionales autónomos de derecho público, que no están adscritos a ningunos de los poderes tradicionales del Estado.

#### **4.3.2 Justificación de su existencia**

Es imperativo justificar el surgimiento de una entidad atípica, de una entidad que, aunque forme parte del Estado, no se encuentre sujeta a los controles propios de la administración pública; es de hacer notar que las razones siempre tendrán una relación directa con las necesidades de cada Estado, los órganos que son fundamentales para un Estado no lo son para otros.

A continuación destacaré los rasgos más recurrentes.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Rivas Monroy, Pedro, "Los órganos autónomos", *Revista de Justicia Fiscal y Administrativa*, Época.2, Núm. 4<sup>a</sup>., diciembre 2005.

<sup>57</sup> Salvador Martínez, María, *Autoridades independientes: Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, España, Ariel, 2002, p.p. 41.

- **Neutralidad política.** Del órgano autónomo se exige imparcialidad; el objetivo es evitar la influencia de factores ajenos en la toma de decisiones derivadas de la ejecución de sus funciones institucionales. Ahora bien, analicemos este punto. Es cierto que estos organismos deben ser apolíticos, ya que sus atribuciones sustanciales son técnicas, pero esto no es cierto del todo. Tenemos, por ejemplo, órganos dedicados a la organización de elecciones o a la defensa de los derechos humanos que evidentemente ejercen la política, pues si bien sus responsabilidades son técnicas, sus resoluciones en muchos de los casos tienen efectos políticos. Lo importante entonces, refiriéndonos a la imparcialidad política, es que las decisiones de estos organismos no se vean influidas por factores partidistas.

El punto no es que ejerzan la política, ya que en muchos de ellos se representan las diversas posiciones civiles y sociales del entorno político, lo que es válido, ya que se privilegia el debate y la confrontación que produce avances democráticos. Lo fundamental es que no tomen partido. Otra circunstancia que promueve la creación de estos organismos es consecuencia del conflicto de intereses que puede surgir cuando el Estado ejerce alguna actividad. Aquí es importante que una entidad, desvinculada de aquel, lleve a cabo la función garantizando independencia e imparcialidad. En principio la imparcialidad de estos órganos es ante los demás poderes públicos, y especialmente, respecto del partido que ejerce el poder, aunque también debemos agregar aquí las posibles influencias de la propia sociedad civil, las grandes corporaciones y los medios de comunicación.

- **Legitimidad.** La ineficiencia en el accionar gubernamental; la toma de decisiones bajo criterios políticos o partidistas ajenos a lo ordenado por las leyes; la propia corrupción, son elementos que deterioran la confianza ciudadana, y que se reflejan en una pérdida de respeto y credibilidad tanto en las instituciones como en el Estado de Derecho. Con la creación de órganos autónomos se pretende recuperar esa pérdida de la confianza, ya que se deposita la realización de las funciones en entes cuya imparcialidad está más allá de cualquier duda. Esencial para la existencia y operatividad de estos entes es la confianza



y seguridad que arraiguen en la opinión popular, a través de una operación eficiente e imparcial que los legitime.

- **Especialización técnica.** Aunado a los criterios de neutralidad política y de legitimación, la especialización técnica es otro elemento necesario para comprender la figura de los organismos autónomos. Comúnmente, estos entes aparecen en sectores que requieren una regulación específica, y que se caracterizan por una gran complejidad técnica y que están sometidos a continuos cambios. Estos órganos supervisan la actuación de los participantes. Característica importante es que los funcionarios del órgano sean especialistas en la materia, lo que garantiza que los procesos y decisiones sean eficientes, razonados y expeditos.

#### 4.3.3 Elementos que garantizan la autonomía

Es pertinente cuestionar cuáles son los atributos que harán posible su autonomía de facto, más allá de la sola denominación de órgano constitucional autónomo. Esto es, las cualidades que deben ser incluidas en el diseño institucional con el fin de asegurar la independencia.<sup>58</sup>

- **Estatuto orgánico:** los órganos constitucionales autónomos deben contar con un estatuto orgánico que garantice una autonomía, lo anterior implica una autonomía técnica, de gestión, personalidad jurídica y patrimonios propios y autorregulación.
- **Régimen de los funcionarios:** es importante que tenga bien definidos su regímenes de nombramientos y de remoción de los miembros del órgano de gobierno.
- **Autonomía presupuestaria:** una menor dependencia económica de otro poder incrementa la autonomía, sin la capacidad de autodeterminar los recursos propios, se sofoca la autonomía, lo mismo sucede sin la facultad de ejercer el presupuesto de la forma que parezca conveniente al órgano de gobierno.

---

<sup>58</sup> Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 39.

- **Sistema de responsabilidades:** el órgano debe sujetarse a un sistema de controles, que verifiquen el adecuado ejercicio de la función del órgano.

#### **4.3.4 Órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento mexicano**

La existencia de los referidos órganos ha venido a enriquecer la teoría clásica de la división de poderes, en virtud de que los mismos no son poderes en sentido tradicional del término, pero tienen asegurada por mandato directo del texto constitucional, una serie de atribuciones y funciones relevantes.

En la actualidad el texto de la Constitución mexicana recoge cuatro órganos constitucionales autónomos.

- **Características de los órganos constitucionales autónomos y elementos que garantizan su autonomía**
- **BANCO DE MÉXICO (BANXICO)**

### **I. NATURALEZA DE ÓRGANO AUTÓNOMO**

#### **a) Configuración inmediata por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)**

El artículo 28 de la CPEUM, en su párrafo sexto y séptimo, dispone la esfera de atribuciones del órgano, y su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional; asimismo, se le encomienda la acuñación de moneda y la emisión de billetes. De igual modo, está encargado, de forma conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la regulación de cambios, la intermediación y los servicios financieros. Aunado a lo anterior, el banco central tiene aperturada la cuenta de la Tesorería de la Federación, y maneja las reservas internacionales del país.

### **b) Componente fundamental en la estructura constitucional**

Banxico es un componente fundamental en la estructura orgánica del Estado. Sus funciones son vitales para el mismo, de tal suerte que si no se ejercieran el Estado sufriría grandes cambios.

### **c) Participación en la dirección política del Estado**

Participa en la dirección de la política, sobre todo define la política monetaria del país, asimismo participa en la regulación de cambios.

## **II. JUSTIFICACIÓN DE LA AUTONOMÍA**

Era necesario sacar la facultad de acuñar moneda del gobierno, ya que éste financiaba gasto público con moneda emitida de forma discrecional, lo cual generó inflación.

Además del argumento de neutralidad, se esgrimieron razonamientos de naturaleza técnica, pues la política monetaria y regulación de entidades financieras son materias que requieren de conocimientos técnicos muy específicos.

## **III. ELEMENTOS QUE GARANTIZAN LA AUTONOMÍA**

### **a) Estatuto Orgánico**

La autonomía técnica del banco central no se prevé en el texto de la CPEUM o de su ley orgánica, sin embargo, de acuerdo a la Carta Magna, el banco central es autónomo en el ejercicio de sus funciones, por lo que el mismo cuenta con autonomía de gestión.

Su órgano de gobierno está integrado por una Junta de Gobierno y un Gobernador, la Junta se compone de cinco miembros, uno de los cuales es el gobernador y los demás se denominan subgobernadores.

Aún cuando no se prevé de forma textual, cuenta con patrimonio propio y personalidad jurídica propios. El Banco de México puede emitir su reglamento interior, de igual manera genera diversa normatividad interna.

### **b) Régimen de sus funcionarios**

El nombramiento de los integrantes de su órgano de gobierno, es por designación del Presidente de la República y la aprobación de dicho nombramiento por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente. El titular del Ejecutivo designa al gobernador entre los miembros de la Junta de Gobierno. Los miembros de la Junta sólo pueden ser removidos por causa grave. De igual manera, pueden ser reelectos; existe una sustitución escalonada de los miembros del órgano de gobierno. Existe un régimen de incompatibilidades, que les prohíbe tener otro empleo, con excepción de las funciones que realicen en representación del banco y los no remunerados de naturaleza docente, científica, cultural o de beneficencia.

Los requisitos personales para ejercer el cargo se refieren a la ciudadanía, capacidad para el ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos, edad, experiencia en materia monetaria, ocupar cargos del alto nivel en el sistema financiero o ser profesional en materia económica, financiera o jurídica, no haber sido sentenciado por delito doloso, inhabilitado para ejercer el comercio o desempeñar una labor en el servicio público o en el sistema financiero.

El servicio civil de carrera no se encuentra expresamente en el texto de la ley o de la CPEUM.

### **c) Autonomía presupuestaria**

La Junta de Gobierno del Banco de México tiene capacidad para determinar su presupuesto. El banco central es el único ente del Estado que no figura en el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual significa que la Cámara de Diputados no puede modificar su presupuesto, asimismo puede ejercerlo libremente.

### **d) Sistema de responsabilidades**

Entre sus responsabilidades presupuestarias, se comprende la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación, también se prevén auditorías externas por parte de algún despacho elegido por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de un colegio de contadores públicos. Los funcionarios del banco están sujetos a la LFRSP,

tratándose de responsabilidades administrativas, la aplicación de dicha ley compete a una Comisión de Responsabilidades, dependiente del mismo banco; respecto del tema de rendición de cuentas, el banco se encuentra sujeto a disposiciones del LFTAIPG. Adicionalmente, debe elaborar informes sobre las políticas y actividades del banco.

- **INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE)**

## **I. NATURALEZA DE ÓRGANO AUTÓNOMO**

### **a) Configuración inmediata por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)**

En el artículo 41, fracción III y V de la CPEUM se prevé al Instituto Federal Electoral, como organismo público autónomo, cuya función primordial es la de organizar las elecciones federales. Además, tiene a su cargo las actividades relativas a la capacitación, educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

### **b) Componente fundamental en la estructura constitucional**

Es importante contar con este órgano ya que ofrece certeza y credibilidad en las elecciones, por lo que es indiscutible su existencia en un Estado de derecho.

### **c) Participación en la dirección política del Estado**

En materia electoral, el IFE define la política pública, establece lineamientos y criterios, impone sanciones administrativas. Su dicho es la última palabra en el ámbito de sus competencias, ya que no cabe más revisión

administrativa al mismo, a pesar de que sus resoluciones puedan ser impugnadas por la vía jurisdiccional.

## **II. JUSTIFICACIÓN DE LA AUTONOMÍA**

El motivo determinante para la génesis del IFE fue la falta de legitimación de las elecciones, por lo que el mecanismo que se ideó fue el de otorgarle autonomía a nivel constitucional; que derivaría en la total independencia respecto del Ejecutivo, se requería de una perfecta neutralidad política, asimismo es importante la participación ciudadana en el Consejo Electoral, para evitar la toma de decisiones con inclinación partidista.

## **III. ELEMENTOS QUE GARANTIZAN LA AUTONOMÍA**

### **a) Estatuto Orgánico**

La autonomía técnica del IFE no se establece de forma expresa en el texto de la CPEUM o del COFIPE, pero la misma se desprende de las atribuciones del órgano. Por otro lado en la Carta Magna, el IFE es autoridad en materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento, lo que se traduce en autonomía de gestión.

El órgano superior de dirección del IFE es el Consejo General, que se integra por un Consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

Este órgano autónomo cuenta con personalidad jurídica y patrimonios propios. Tiene capacidad para expedir reglamentos internos, y también es un organismo regulador, en el entendido de que los sujetos regulados son los partidos políticos; características que permiten concluir que se trata de un ente con facultades de autorregulación.

### **b) Régimen de sus funcionarios**

El nombramiento de los integrantes del órgano de gobierno se realiza por un solo órgano, los consejeros se eligen por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o de la Comisión

Permanente. El Secretario Ejecutivo es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General, a propuesta de su presidente.

La legislación aplicable es escueta respecto de gran parte del régimen de los funcionarios. No hay especificaciones en temas importantes, como son las características de inamovilidad, reelección o sustitución escalonada de los miembros del órgano de gobierno del IFE. También establecen requisitos personales para ejercer el cargo.

El COFIPE prevé el Servicio Profesional Electoral, que es un servicio profesional de carrera para los funcionarios del IFE.

### **c) Autonomía presupuestaria**

El Instituto Federal Electoral tiene capacidad para autodeterminar su presupuesto. El Consejero Presidente somete el anteproyecto de su presupuesto al Consejero General, que está facultado para aprobarlo. Posteriormente el presidente del Consejo envía a la rama ejecutiva el presupuesto para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que éste último no lo puede modificar, es importante destacar que el Instituto Federal Electoral figura como ramo autónomo, y el Congreso de la Unión si se encuentra en aptitud de modificar el presupuesto del IFE; en el mismo orden de ideas el Instituto puede disponer y ejercer libremente su presupuesto.

### **d) Sistema de responsabilidades**

Las responsabilidades presupuestarias del Instituto Federal Electoral comprenden la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación. En cuanto a las administrativas, los funcionarios de dicho órgano están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No hay responsabilidades políticas establecidas en la Constitución o en el COFIPE y, en relación con la rendición de cuentas, este ente público se encuentra vinculado por las normas de la LFTAIPG.

- **COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)**

## **I. NATURALEZA DE ÓRGANO AUTÓNOMO**

### **a) Configuración inmediata por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)**

La Constitución dicta las competencias del órgano que consisten en conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, así como formular recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

### **b) Componente fundamental en la estructura constitucional**

Es una cuestión si se trata de un órgano fundamental para el Estado. Los que sostienen argumentos en contra de la autonomía a nivel constitucional de la CNDH sostienen que el Poder Judicial de la Federación es el encargado de subsanar las violaciones a los derechos humanos. También se dice que, en la medida que el régimen mexicano cuente con un sistema eficaz y eficiente de procuración y administración de justicia, se puede convertir en innecesaria la autonomía (e incluso) la figura de la CNDH.

No obstante ello, es un hecho que México cuenta con un negro historial de violaciones a derechos humanos principalmente por parte del Ejecutivo. En este sentido, era necesario un órgano de denuncia de los mismos.

### **c) Participación en la dirección política del Estado**

Este órgano participa en la dirección política del Estado, en virtud de que ejerce una actividad política, porque parte de sus atribuciones implican conciliación entre el Estado y los particulares perjudicados, puede emitir recomendaciones, que son la última instancia en la determinación sobre violación de derechos humanos, aunque éstas no sean de observancia obligatoria.



## **II. JUSTIFICACIÓN DE LA AUTONOMÍA**

La CNDH evalúa si el Estado actuó en perjuicio de un individuo, si éste violó sus derechos humanos. En este sentido si la CNDH perteneciera a la estructura orgánica de alguna de las ramas clásicas del gobierno, se presentaría forzosamente un conflicto de intereses, ya que sería juez y parte. Por ende, la principal motivación para conferirle autonomía es la neutralidad política.

La finalidad de un órgano defensor de los derechos humanos es controlar la actuación del gobierno. Si hay incumplimiento a sus observaciones, la sanción radica en una denuncia a la sociedad, en el escarnio público.

## **III. ELEMENTOS QUE GARANTIZAN LA AUTONOMÍA**

### **a) Estatuto Orgánico**

La autonomía técnica, si bien se infiere de las atribuciones de la Comisión, no está plasmada de forma expresa en la CPEUM o en la ley, contrario al caso de la autonomía de gestión, que se establece textualmente en la Constitución.

El órgano de Gobierno de la CNDH consta de un presidente. Asimismo hay un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros, que auxilia en el mejor desempeño de las responsabilidades de la Comisión. El Presidente de la CNDH también lo es del Consejo.

Este órgano autónomo cuenta con personalidad jurídica (el presidente tiene la representación legal de la Comisión) y patrimonios propios. El gobierno federal debe proporcionarle los recursos económicos necesarios para su funcionamiento.

En otro orden de ideas, la CNDH tiene facultades de autorregulación, pues puede expedir su reglamento interno.

### **b) Régimen de sus funcionarios**

El nombramiento del presidente de la Comisión, así como de los consejeros, es realizado por un solo órgano, la Cámara de Senadores (o, en su caso, la Comisión Permanente). El Presidente sólo puede ser removido en los

términos del título cuarto de la CPEUM, y, tanto este funcionario como los miembros del consejo, pueden ser reelectos una sola vez. Por otro lado, se dispone la sustitución escalonada de los consejeros.

Los requisitos personales para ejercer el cargo se refieren a la ciudadanía, capacidad para el ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos, edad, experiencia en materia de derechos humanos. Para ser consejero no se establecen requisitos, pues es un cargo honorario.

No se encuentra previsto el servicio civil de carrera en la CNDH, ni por ley ni por la CPEUM.

### **c) Autonomía presupuestaria**

El presidente de la CNDH tiene la facultad de elaborar el anteproyecto de presupuesto, esto es, de autodeterminar, hasta cierto grado, el presupuesto de este órgano. Dicho presupuesto debe ser remitido al secretario de hacienda para su incorporación, sin alteraciones, al Presupuesto de Egresos de la Federación, donde figura como ramo autónomo, y el Congreso puede hacer modificaciones a la propuesta de la CNDH. El presidente de la Comisión tiene facultades para ejercer el presupuesto aprobado.

### **d) Sistema de responsabilidades**

La CNDH es sujeto de revisión por parte de la Auditoría Superior de la Federación. No hay responsabilidades políticas previstas en la ley secundaria o en la Constitución, pero en cuanto a las responsabilidades administrativas, los funcionarios de este ente están sujetos a las disposiciones de la LFRSP. De igual manera, en cuanto a la rendición de cuentas deben cumplir con las obligaciones de la LFTAIPG. Asimismo, el presidente de la misma debe presentar anualmente un informe de actividades a los Poderes de la Unión, para lo cual debe comparecer ante las Cámaras del Congreso. De forma adicional, el presidente de la CNDH debe presentar al Consejo un informe sobre el ejercicio del presupuesto.

- **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)**

## **I. NATURALEZA DE ÓRGANO AUTÓNOMO**

### **a) Configuración inmediata por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)**

En el artículo 26, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispuso el establecimiento de un Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica y la constitucionalización del órgano encargado de la operación de dicho sistema, coordinándose con los estados y municipios, para el desempeño de su función de Estado, la cual se resume en la divulgación de la información estadística y geográfica del país y determinar la política en materia de información del gobierno federal.

### **b) Componente fundamental en la estructura constitucional**

Atendiendo el contenido de la exposición de motivos, para un sistema de información eficaz, es vital para el desarrollo y permanencia de un Estado democrático. Por ello, una actividad estadística veraz, transparente, puntual y completa, resulta necesaria para la correcta toma de decisiones y ejecución de los actos de gobierno y las políticas públicas en beneficio de la sociedad. La información proveniente del Estado, y cuyo contenido refleja las cifras oficiales sobre hechos que son relevantes, debe convertirse en herramienta privilegiada en el fomento y consolidación de una ciudadanía educada y crítica, y en el fortalecimiento del Estado de Derecho.

### **c) Participación en la dirección política del Estado**

El INEGI participa en las funciones de dirección y estructuración política, en este caso procesando información para la toma de decisiones.

## **II. JUSTIFICACIÓN DE LA AUTONOMÍA**

Es convertir al INEGI en un órgano autónomo que dirija la política de información orientándola de mejor manera a la función de planeación pública, aunado a lo anterior igualmente convertirse en el responsable de los sistemas

estadísticos y geográficos, garantizando el derechos de los ciudadanos a una información y confiable.

### **III. ELEMENTOS QUE GARANTIZAN LA AUTONOMÍA**

#### **a) Estatuto Orgánico**

Su autonomía técnica y de gestión se encuentra establecida en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Asimismo, su órgano superior de administración es la denominada Junta de Gobierno, que se encuentra integrada por cinco miembros, de los cuales uno fungirá como Presidente.

Este órgano autónomo cuenta con personalidad jurídica y patrimonios propios. En otro orden de ideas, el INEGI tiene facultades de autorregulación, pues puede expedir su reglamento interno.

#### **b) Régimen de sus funcionarios**

El nombramiento del presidente del Instituto, así como de los vicepresidentes, es realizado por un solo órgano, el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores y en sus recesos de la Comisión Permanente, de entre los cuales se elige al Presidente.

El Presidente dura seis años y los vicepresidentes 8 años, y su sustitución es escalonada.

Los requisitos personales para ejercer el cargo se refieren a la ciudadanía, capacidad para el ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos, edad, experiencia en la materia. No se encuentra previsto el servicio civil de carrera ni por ley ni por la CPEUM.

#### **c) Autonomía presupuestaria**

Tiene la facultad de elaborar su presupuesto, el que remite a la SHCP para su incorporación, sin alteraciones, al Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### **d) Sistema de responsabilidades**

El INEGI es sujeto de revisión por parte de la Auditoría Superior de la Federación. No hay responsabilidades políticas previstas en la ley secundaria o en la Constitución, pero en cuanto a las responsabilidades administrativas, los funcionarios de este ente están sujetos a las disposiciones de la LFRSP. De igual manera, en cuanto a la rendición de cuentas deben cumplir con las obligaciones de la LFTAIPG. Asimismo, el presidente del mismo debe presentar anualmente un informe de actividades a los Poderes de la Unión, adicionalmente cada seis años debe informar al Congreso los resultados del Programa Estratégico Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Por último cabe destacar que la existencia de la descentralización administrativa y el establecimiento de los órganos constitucionales autónomos, responde a la necesidad de evitar la concentración de funciones estatales en pocos órganos del Estado, para obtener una mejor especialización, agilización, control y transparencia de las mismas y permitir una mayor participación y convivencia democrática en la toma de decisiones en la conducción de las relaciones del hombre con sus semejantes.

Entre las entidades que integran la administración paraestatal federal, las que más se asemejan a los órganos autónomos son los organismos descentralizados; es necesario destacar que la similitud que existe entre ellos, no significa que tengan el mismo rango de igualdad jurídica-política en el texto constitucional, y es por ello necesario establecer las diferencias que existen para no confundir su naturaleza.

Entre sus semejanzas están la autonomía técnica, la de personalidad jurídica y patrimonio propio, las que en los organismos descentralizados por regla general siempre existen, mientras que en el caso de los órganos autónomos pueden o no darse.

Con relación a sus diferencias, en los organismos descentralizados se da la intervención indirecta del Ejecutivo Federal a través de las Secretarías de Estado coordinadoras del sector al que correspondan los mismos, en el caso de los órganos autónomos no existe intervención del Ejecutivo Federal ni de ningún otro poder, con relación a la autonomía orgánica en el caso de los primeros puede existir o no y en los segundos siempre existe. En el anexo A

veremos como mayor amplitud las características de los organismos descentralizados y la de los órganos constitucionales autónomos.

#### **4.4 Análisis de la iniciativa de reforma a los artículos 25 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

A continuación transcribiremos la iniciativa de reforma con la que se pretende dotar de autonomía plena al órgano supervisor y regulador bancario denominado Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y posteriormente pasaremos a su análisis.

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 25 Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO JOSÉ ROJAS GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI<sup>59</sup>**

*Francisco José Rojas Gutiérrez, diputado federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados la "iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 25 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", con base en lo siguiente:*

*A medida que la sociedad evoluciona, el Estado -en ejercicio de las responsabilidades que aquella le demanda- va desempeñando funciones más variadas y complejas. Asimismo, la sociedad, cada vez más informada y alerta, demanda al Estado que sus respuestas a las situaciones que enfrenta sean las más razonadas. En efecto, con el*

---

<sup>59</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1880-I, jueves 10 de noviembre de 2005.

***avance de la sociedad, ésta va realizando actividades novedosas y de mayor especialización que, a su vez, requieren de un Estado con suficiente habilidad para procurar su desarrollo y, con ello, un mayor bienestar social.***

***Toda esa creciente especialización debe quedar correspondida en la estructura en la que recaen las funciones propias del Estado. De ahí que nuestra Constitución General no pueda ser ajena a las funciones y responsabilidades que la sociedad demanda; por el contrario, debe reconocerlas y sentar las bases adecuadas para que se lleven a cabo.***

***En este contexto, la estructura del Estado ha ido evolucionando gradualmente de acuerdo con las nuevas políticas que va adoptando. En un inicio, las responsabilidades administrativas del Estado estuvieron conferidas por muchos años solo a las diversas dependencias y entidades que conformaban la Administración Pública Federal. Es así como, en nuestro régimen jurídico, la administración pública parte de la base constitucional de decisiones centralizadas en el Ejecutivo Federal.***

***Como parte de una etapa posterior, se fueron creando órganos encargados del despacho de asuntos especializados en aspectos técnicos. A esos órganos se les ha conferido el status legal de desconcentrado, aunque se mantienen dentro del marco de la Administración Pública Federal Centralizada. Así, para la más eficaz atención y eficiente despacho de las funciones del Ejecutivo Federal, a dichos órganos la ley ha procurado reconocerles cierta autonomía técnica y facultades ejecutivas.***

***Gracias a esa autonomía técnica, el papel que estos órganos han jugado en el ámbito económico deja de manifiesto su importancia. En particular, a ellos se les han encomendado ciertas funciones que han adquirido gran relevancia para el desarrollo nacional -como son, por una parte, la supervisión y regulación del sistema financiero y, por la otra, el cobro de***

***los impuestos y demás contribuciones, la organización y dirección de los servicios aduanales, así como la inspección en este tenor.***

***Es así como se han consolidado los órganos que actualmente desempeñan esas funciones -todos ellos dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos son, por un lado, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la de Seguros y Fianzas y la del Sistema de Ahorro para el Retiro y, por el otro, el Servicio de Administración Tributaria.***

***No obstante el grado de autonomía técnica que la ley confiere a tales órganos, ésta los subordina jerárquicamente a la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esa subordinación queda enfatizada con la preponderante intervención de dicha secretaría en sus respectivas juntas de gobierno y en la designación de las personas encargadas de su administración. De esta forma, en el caso particular de estos órganos, la fuerza e influencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en ellos se hace presente en todo momento.***

***Ante esto, no podemos soslayar el hecho de que, a pesar de su autonomía técnica, para el despacho de los asuntos a cargo de esos órganos, éstos actúan en el marco de decisiones centralizadas del Ejecutivo Federal -a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público- que, en ocasiones, están influenciadas por aspectos políticos y, con ello, se limita el desarrollo de políticas y programas a largo plazo. No menos importante resulta la influencia de los factores reales de poder que interactúan con esos órganos a través de la estructura a la que pertenecen.***

***Por su parte, la dependencia de los órganos técnicos a una administración centralizada limita su capacidad para tomar y aplicar las decisiones técnicas que estimen necesarias. Sobra decir que lo anterior redundaría en perjuicio de la capacidad de los órganos para ejecutar eficazmente las políticas y programas que determinen necesarios para el cumplimiento de su objeto.***



*En contraste con el régimen de decisiones centralizadas en el Ejecutivo Federal, las reformas a nuestra Constitución Política que se publicaron el 20 de agosto de 1993 instrumentaron un nuevo arreglo entre las instituciones que componen el Estado. A través de esas reformas se dio una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo a un organismo autónomo a cargo de las funciones de banco central.*

*A partir del reconocimiento constitucional de la autonomía del Banco Central, tanto lo previsto en la ley que lo regula como su actuación han llevado a considerar que otras responsabilidades del Estado en materia económica también deberían trasladarse de la Administración Pública Federal a otros entes autónomos. Gracias a esas consideraciones, el 4 de octubre del año en curso esta misma Cámara de Diputados de la presente Legislatura aprobó reformas a la Constitución Política para dotar de autonomía al organismo encargado de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, que substituirá al órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público denominado Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.*

*Aún fuera del ámbito económico, nuestra Constitución General ha reconocido algunos órganos autónomos para el desempeño de otras actividades relevantes para la vida nacional, como son el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.*

*En efecto, los organismos autónomos han surgido en los sistemas constitucionales fundamentalmente por la necesidad de (i) contar con órganos apolíticos, (ii) evitar la injerencia de otros poderes en sus funciones técnicas, (iii) equilibrar el ejercicio del poder y (iv) procurar la permanencia de instituciones y objetivos estatales a largo plazo.*

*A la luz de lo anterior, esta Legislatura tiene hoy la posibilidad de enfrentar su responsabilidad histórica y ser la que proponga el planteamiento de una nueva arquitectura institucional en el ámbito*

***económico mexicano. La justificación de esto se da por la necesidad de darle al Estado las mejores herramientas que le faciliten el manejo de las políticas modernas que ha ido adoptando, particularmente en el ámbito económico, donde el dinamismo de su evolución cobra cada vez más fuerza. Por supuesto, toda propuesta en este sentido, como cualquier otra de reestructura administrativa, debe estar motivada sin duda por un deseo de procurar el mejor desempeño de las funciones del Estado.***

***En este sentido, esta Legislatura debe atender los reclamos de la sociedad para que los órganos encargados de aspectos técnicos en el ámbito económico adopten decisiones aisladas de influencias políticas o presiones de tipos diferentes a las respectivas materias de su competencia. Para esto, el siguiente paso que corresponde tomar en la evolución de la administración pública es promover la transición de dichos órganos a una autonomía plena. Así, la presente iniciativa tiene como propósito conferir autonomía de rango constitucional a los órganos encargados de velar por el buen funcionamiento del sistema financiero - i.e., la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la de Seguros y Fianzas y la del Sistema de Ahorro para el Retiro- y aquél encargado de la recaudación y asuntos aduanales de la Federación -i.e., el Servicio de Administración Tributaria.***

***La importancia de promover la autonomía de los órganos que nos ocupan radica en el carácter de las funciones que se les encomienda -es decir, de supervisión y regulación de las personas que participan en el sistema financiero, así como en aspectos recaudatorios y aduanales- y, más aún, en la relevancia de esas funciones para el desarrollo económico, la seguridad interior, la competitividad y el bienestar nacional. Es así como, a pesar de la diferencia en su sustancia, todas esas materias tienen algo en común para el Estado: por su grado de especialización e impacto en la economía, se requiere que las funciones relativas recaigan en órganos con alta capacidad técnica y profesional, que sean independientes en su actuar.***

***En este punto, debe reiterarse la necesidad de contar con instituciones con un alto grado de especialización técnica ante la complejidad y constante modernización de los sectores sujetos a su autoridad. A su vez, esa especialización se fomenta con una adecuada independencia que le permita a la autoridad estar a la vanguardia en los avances tecnológicos e impulsar la calificación técnica de sus empleados y funcionarios, lo cual, además, servirá para el servicio civil de carrera.***

***De igual forma, es también necesario fortalecer la estructura orgánica de estas autoridades, con el fin de garantizar su capacidad para adoptar políticas de largo plazo. Asimismo, la experiencia de nuestro país con reformas que otorgan autonomía a ciertos órganos ha demostrado que, aunado a esfuerzos paralelos para mejorar la operación interna, mayores índices de autonomía han estado acompañados por una operación más eficiente.***

***Ahora bien, en cuanto a las funciones concretas que dichas instituciones deben desempeñar, veamos primero las de regulación y vigilancia del sistema financiero. Para esto, no debemos pasar por alto que ese sistema constituye el principal medio por el cual el ahorro generado por la sociedad es canalizado hacia áreas productivas. Por esta razón, mundialmente se reconoce la necesidad de incentivar el desarrollo de los sistemas financieros, pues ello traerá como consecuencia un mayor bienestar para las economías nacionales.***

***Derivado de lo anterior, la estabilidad y el buen funcionamiento del sistema financiero representan variables determinantes para el crecimiento y desarrollo económico del país. De ahí que, en la medida en que la regulación y supervisión del sistema se ejerzan de manera profesional por las autoridades a su cargo, se podrán reducir los riesgos inherentes a las operaciones de los intermediarios y demás actores en dicho sistema, lo cual redundará en beneficio de los usuarios y del público en general.***

*Por otra parte, al darle a los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero la posibilidad de adoptar políticas de largo plazo, se les facilitará cumplir con su objetivo de procurar la estabilidad de las entidades financieras y el sano desarrollo del sistema en su conjunto. Una pieza clave para lograr lo anterior es contar con órganos de estado fortalecidos en sus funciones de autorización, regulación y supervisión de los participantes en el sistema financiero.*

*Por lo que respecta a las funciones que el Estado ejerce en materia contributiva, éste requiere contar con una estructura que logre una recaudación eficiente y moralmente reconocida. No menos importantes son los actos de control y supervisión en materia aduanera, al constituir éstos actividades fundamentales para la seguridad interior del país.*

*Como se ha señalado, la autonomía de una entidad pública contribuye en gran medida a eliminar presiones políticas como factor de actuación. En este respecto, en el caso particular de la entidad encargada de la administración tributaria, ello eleva la confianza del contribuyente, lo que a su vez fomenta el cumplimiento voluntario.*

*En el caso de nuestro país, la autoridad correspondiente -el Servicio de Administración Tributaria- ha tenido la tarea de procurar el incremento del número de contribuyentes activos. De la misma forma, ese órgano se ve en la necesidad de atender necesidades de lograr importantes avances en la calidad y cobertura de los servicios que presta. Al respecto, la operación de este órgano desconcentrado desde hace ocho años no ha sido suficiente para alcanzar los niveles de recaudación al que nuestro país aspira.*

*En adición a la eficiencia administrativa que el Servicio de Administración Tributaria ha buscado alcanzar, existen también importantes áreas de oportunidad que requieren ser explotadas y que se verán reflejadas en mayores incrementos en los índices de recaudación. La revisión de la*

***estructura, organización y regulación jurídica del órgano encargado de la administración tributaria es, sin duda, una de estas áreas.***

***La necesidad de facilitar los trabajos de mejora en la operación de la función recaudatoria es impostergable. Durante los últimos años, el Servicio de Administración Tributaria ha tenido que sujetarse a una importante reforma estructural. Para que esa reforma pueda concretarse, debe estar apuntalada por una importante inversión en infraestructura tecnológica y concentrar sus esfuerzos en una profunda revisión de los trámites, servicios y procesos para definir un nuevo modelo de operación.***

***La cantidad de recursos invertidos para mejorar la operación del Servicio de Administración Tributaria, así como la creatividad que, para ello, se requiera de los expertos involucrados en el diseño de las mejores soluciones, serán insuficientes si no son destinados de una manera consistente y continuada a través del tiempo.***

***Esta continuidad y consistencia en el diseño y aplicación de estrategias de largo plazo solo puede garantizarse mediante el fortalecimiento decidido de la independencia de la instancia responsable de la administración tributaria. Al mismo tiempo, esto ofrece amplias posibilidades de crecimiento notorio en términos de eficiencia y eficacia recaudatoria, así como el combate a la evasión, a la elusión y al contrabando.***

***La autonomía como herramienta para dotar al órgano encargado de la administración tributaria de un ambiente flexible y propicio para la eficiencia operativa ha probado ser de gran utilidad en diferentes países del mundo. Durante las últimas dos décadas, más de cincuenta países han llevado a cabo reformas encaminadas a mejorar el desempeño de la función recaudatoria, a través de la creación de administraciones tributarias autónomas, dotadas de mecanismos de auto-financiamiento, consejos de administración externos a la operación de la administración***

**tributaria y regímenes independientes para la administración de recursos humanos, financieros y presupuestales.**

**En todo caso, el objetivo último de la reforma es dotar al Estado de mejores mecanismos para combatir la pobreza, acrecentar el capital humano y la infraestructura física del país, así como para fortalecer condiciones macroeconómicas propicias para la inversión, el empleo y el desarrollo de la economía nacional.**

**Por todo lo anterior, se somete a la consideración del Constituyente Permanente la presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En primer término, se consigna en el artículo 25 la autonomía de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro y en el 31, fracción IV, la del Servicio de Administración Tributaria.**

**Para lograr sus objetivos, la autonomía de dichos organismos no solo debe estar referida a las funciones que realizan, sino que debe trascender a su administración y la forma en la que cada uno de ellos se gobierna en su interior. Así, para que los organismos cuenten con autonomía funcional, deben tener al mismo tiempo libertad para ejercer sus funciones en la forma en que sus órganos de gobierno lo decidan, de conformidad con su mandato, y no estar jerárquicamente subordinados al Ejecutivo Federal, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación que sean necesarios.**

**La autonomía que por esta iniciativa se propone para estos organismos tendrá, en la administración de los recursos humanos, una de sus grandes posibilidades de mejora. Como organismos autónomos, estas autoridades contarán con la flexibilidad necesaria para contratar, capacitar y retener a los mejores profesionistas disponibles en el mercado laboral, que puedan desarrollar una carrera en un ámbito de certidumbre, orientada a resultados.**

***Asimismo, un organismo es autónomo cuando la conformación de su órgano de gobierno y el nombramiento y remoción de sus integrantes no dependen únicamente del Ejecutivo Federal o de otras unidades integrantes de la Administración Pública Centralizada. De ahí la necesidad de fijar la forma en que los respectivos órganos de gobierno deban integrarse, así como el proceso a seguir para el nombramiento de sus respectivos presidentes.***

***Otra parte no menos fundamental para la autonomía de estos organismos consiste en la garantía de recursos suficientes para su continua operación, en cumplimiento de su objetivo y funciones. De poco sirve contar con un organismo autónomo si éste no puede cumplir a cabalidad sus funciones por no tener acceso a los recursos suficientes para ello. Por esto, dichos organismos deben gozar de autonomía presupuestal, con un patrimonio propio y con garantía legal de que podrán administrarlo libremente dentro de ciertos criterios establecidos en la ley. De esta forma, en tanto conoce sus necesidades y recursos, cada organismo puede emplearlos en las áreas que considere prioritarias.***

***Si bien los elementos anteriormente descritos son comunes para todos los organismos a que se refiere la presente iniciativa, es pertinente distinguir sus diferencias y características particulares.***

***Así, por lo que se refiere a los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero objeto de esta iniciativa, la estructura de supervisión y regulación que prevalezca debe ser una que responda a las circunstancias nacionales. En consideración a esto, tanto la historia y las circunstancias nacionales como la doctrina más reconocida han probado que lo más adecuado para nuestro sistema financiero es contar con tres organismos autónomos cuyo enfoque corresponda al de los servicios que actualmente están sujetos a supervisión de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -que son la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a cargo del sector bancario, crediticio y de valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, a cargo del***

***asegurador y afianzador, y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, a cargo del ahorro para el retiro en materia de seguridad social.***

***Lo anterior no implica una rigidez en el ámbito de competencia de los tres organismos señalados. Al contrario, se deja a la ley reglamentaria la posibilidad de determinar la recomposición o adherencia de nuevos sectores a esos organismos conforme vaya evolucionando el sistema. De esta forma, en la medida en que surjan nuevos intermediarios o los existentes modifiquen su forma de constituirse y sus operaciones o la manera en que las realizan, las leyes podrán distribuir los diversos servicios en los tres organismos reguladores y supervisores reconocidos por la Constitución General.***

***La necesidad de dotar de autonomía a los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero se basa en las siguientes premisas: que el objetivo de la supervisión y regulación sea mantener la estabilidad y confianza en el sistema financiero y, por ello, reducir el riesgo de pérdidas que pueda sufrir el público ahorrador y demás inversionistas y que, para llevar a cabo sus funciones efectivamente, quien actúe como supervisor y regulador debe contar con la mayor independencia de decisión y operativa, autoridad para hacer valer sus acciones y las herramientas para la autorización, supervisión y regulación de los participantes en el sistema financiero que le permitan alcanzar sus objetivos.***

***Así, por lo que hace al objetivo prioritario de las comisiones supervisoras y reguladoras, los principios de mayor reconocimiento internacional acordados con las circunstancias de nuestra Nación señalan que, al ejercer sus funciones dentro del sistema financiero, las autoridades deben promover el sano desarrollo de ese sistema y procurar que las entidades financieras y demás participantes en éste den cumplimiento a las leyes de la materia y operen de forma sana y segura, a través de medidas***



***preventivas y acciones correctivas, para mantener la estabilidad y confianza en el sistema.***

***Este objetivo, junto con la promoción de la libre competencia en el sistema financiero, es indispensable para su óptimo desempeño. Ahora bien, dicho objetivo debe expresarse con toda claridad en la ley, de forma tal que no solo oriente las funciones de las autoridades supervisoras y reguladoras, sino que además haga posible la evaluación de su desempeño.***

***Para llevar a cabo el objetivo prioritario que se pretende imponer a los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero, se debe dotarlos de atribuciones adecuadas a ese objetivo. Por ello, dichos organismos deben tener a su alcance medidas apropiadas para que, por una parte, vigilen que las instituciones financieras cumplan con los requerimientos prudenciales que aquellos les impongan, no incurran en violaciones a la normativa que les resulte aplicable o que los ahorradores y depositantes no se vean amenazados de alguna otra forma y que, por la otra parte, esos mismos organismos logren acciones correctivas cuando esto suceda.***

***En cuanto a la regulación y supervisión señaladas, cabe aclarar que estas funciones actúan como mecanismos preventivos. En una economía como la nuestra, en la que el Estado ejerce sus funciones de policía y buen gobierno sin asumir un papel paternalista o intervencionista, éste debe procurar, con todos los elementos a su alcance, que se mantenga la salud financiera de las instituciones. Es por ello que resulta necesario fortalecer a los organismos supervisores.***

***En tal virtud, con el fin de que esos organismos autónomos puedan cumplir plenamente con el mandato que se les impone, se propone transferirles atribuciones de autoridad que hoy en día mantiene el Ejecutivo Federal. Para ello, entre aquellas otras que determine la ley, se propone que dichos organismos cuenten con las atribuciones principales***

***siguientes: la regulación y supervisión de las personas que realicen las actividades previstas en la ley financiera que les sea aplicable; el otorgamiento y revocación de las autorizaciones de las entidades que integran el sistema financiero; la evaluación de la solvencia económica de esas mismas entidades y la intervención de su gerencia cuando dicha solvencia esté el peligro; el proveer a la observancia de las normas en la materia, lo cual debe darse para que aquellos organismos puedan expedir las respectivas disposiciones de carácter general; la imposición de sanciones y medidas precautorias, así como la realización de actos de inspección y vigilancia, para lo cual se permitirá a dichos organismos practicar visitas domiciliarias y acceder a cualquier clase de información y documentación de las entidades y terceras personas. En lo que respecta a estas atribuciones, no se podrá invadir aquellas conferidas al Banco de México. En todo caso, para el ejercicio de esas atribuciones, se propone elevar a rango constitucional la obligación de dichos organismos de guardar confidencialidad en los términos que dispongan las normas en la materia.***

***Como se ha mencionado, un factor esencial de la autonomía de estos órganos es la forma en la que se deben gobernar y administrar al interior. Para esto, en el propio artículo 25 se establecerá la estructura que deben tener los órganos que estén a cargo de la conducción de esos organismos. En particular, se propone que la junta de gobierno de cada uno de los organismos que nos ocupan esté integrada por siete miembros, tres de los cuales deberán ser el presidente del organismo respectivo, quien la presidirá a la vez, y los presidentes de los otros dos organismos. Esto se hace necesario por la sinergia y retroalimentación que los presidentes de los tres organismos deben tener entre ellos, lo cual adquiere más relevancia frente al creciente número de entidades organizadas en agrupaciones financieras.***

***También formarán parte de la junta de gobierno de cada uno de los organismos el secretario del despacho encargado de la Hacienda Pública Federal -actualmente el Secretario de Hacienda y Crédito Público-, quien***

***presida el órgano que esté a cargo de la conducción del Banco Central - actualmente el Gobernador del Banco de México-, así como dos personas más que sean designadas por la mayoría de los otros cinco miembros de la misma junta y que, al igual que los tres presidentes de los órganos, cumplan con los requisitos que determine la ley.***

***Si bien los organismos deben gobernarse en forma autónoma, la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México, o las instituciones que las substituyan, se hace necesaria a fin de que sus acciones estén debidamente coordinadas en cuanto a sus responsabilidades respecto del sistema financiero y la economía nacional en su conjunto. De aquí deriva la importancia de que las juntas de gobierno de los organismos cuenten con la participación de esas autoridades, sin que ésta llegue a ser preponderante o mayoritaria.***

***Asimismo, como soporte de la efectiva autonomía de estos organismos, debe existir un procedimiento especial para nombrar y, en su caso, remover a las personas a cuyo cargo esté su administración. Al efecto, la presente iniciativa propone que esas personas -es decir, los presidentes de los propios organismos- sean nombradas a propuesta del Presidente de la República con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Al mismo tiempo, se pretende que esos presidentes, junto con los otros miembros de la junta de gobierno designados por mayoría de los demás conforme a lo anteriormente descrito, gocen de un régimen de inamovilidad durante el tiempo de su encargo, por lo que se propone que solo sean removidos por causas graves y que sean sujetos del juicio político previsto en la propia Constitución.***

***Más aún, para salvaguardar la autonomía de las instituciones, es indispensable que los presidentes de los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero ejerzan periodos de encargo relativamente largos, así como un escalonamiento en la participación que***

**tengan en todas las juntas de gobierno. Esto ha sido previsto para otros órganos que gozan de autonomía constitucional.**

**Así, la duración suficiente de los miembros del órgano de gobierno es propicia para el aprovechamiento de la experiencia de ellos y crea una sana estabilidad en las políticas. Por esto, se proponen periodos de siete años para el desempeño del cargo de cada uno de los presidentes y los dos miembros de la respectiva junta de gobierno que, conforme a lo previsto en el mismo artículo 25, sean designados por los demás.**

**Asimismo, a fin de evitar coincidencias con los nombramientos de dichas personas, se debe implementar el escalonamiento de los cargos de los presidentes, dado que cada uno de ellos integrará la junta de gobierno de los demás, así como de cada presidente con los dos miembros de la respectiva junta de gobierno que sean designados por los demás.**

**Por otra parte, para el Servicio de Administración Tributaria, se propone adicionar ocho párrafos a la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política. Al respecto, con la presente iniciativa se propone que el Estado cuente con un órgano autónomo, que tenga por mandato el de aplicar la legislación federal fiscal y aduanera en un ambiente de certidumbre administrativa y presupuestal, ambiente que se busca sea traducido en acciones de largo plazo que le permita incrementar la recaudación, combatir efectivamente la evasión y la elusión fiscales, así como el contrabando, y simplificar el cobro de contribuciones y, en general, créditos fiscales.**

**Con el objeto de asegurar al nuevo ente la autonomía técnica necesaria para lograr su objetivo de manera eficaz, la iniciativa propone facultar al Servicio de Administración Tributaria para emitir las disposiciones de carácter general para la debida ejecución de las leyes.**

**El eficaz combate a la evasión y a la elusión en la era de las tecnologías de la información y de las comunicaciones impone como requisito**

***indispensable para los órganos encargados de la administración tributaria el acceso a la información.***

***Un parte de esta necesidad es cubierta por el artículo 16 constitucional sin necesidad de modificación, ya que permite al nuevo órgano, en su calidad de autoridad administrativa encargada de la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales, efectuar visitas domiciliarias para cerciorarse de dicho cumplimiento. Adicionalmente a ello, se propone dotar al Servicio de Administración Tributaria de amplias facultades para acceder a la información tanto de contribuyentes como de terceras personas, elemento imprescindible para la fiscalización efectiva en la realidad actual.***

***El amplio acceso a la información de particulares que tendrá el Servicio de Administración Tributaria exige que se prevea de manera explícita los términos en que se resguardará la confidencialidad de la misma.***

***En términos de autonomía de gestión, este organismo contará con una junta de gobierno integrada por siete miembros, cinco de los cuales - entre los que se incluirá el presidente del organismo, quien también la presidirá- serán nombrados a propuesta del Presidente de la República con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente. Los otros dos miembros de la junta serán representantes de la secretaría del despacho encargada de la Hacienda Pública Federal.***

***En cuanto al periodo de duración del encargo de los cinco integrantes de la junta nombrados a propuesta del Presidente de la República, de acuerdo con las circunstancias particulares de este ente, que difieren de los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero, se propone fijarlo en plazos de siete años para cada uno de ellos y, para proveer a la mayor autonomía, se prevé expresamente que dichos periodos deban ser escalonados.***

***Asimismo, el propio estatuto fijaría las reglas institucionales que le permitan al Servicio de Administración Tributaria ejercer la autonomía administrativa y técnica necesaria, que le dé certidumbre de largo plazo en el manejo y asignación de su propio patrimonio y que además le dé flexibilidad para destinar sus recursos presupuestales hacia aquellos proyectos de mayor impacto en la promoción del cumplimiento voluntario y en la recaudación.***

***La autonomía del nuevo órgano es una condición necesaria, mas no suficiente, para aumentar la recaudación y combatir la evasión fiscal y el contrabando. Si bien es cierto que con un arreglo institucional como el que se propone para el Servicio de Administración Tributaria se sientan las bases para una gestión operativa más independiente, profesional y eficiente, en ningún momento esta propuesta sustituirá a otras reformas operativas, como las que actualmente se llevan a cabo en materia de los procesos de esta institución.***

***La autonomía del Servicio de Administración Tributaria, paralelamente con esfuerzos de reingeniería de procesos y de sistemas de información, ofrece instrumentos institucionales y administrativos de primer orden para avanzar de una manera más eficiente hacia una administración tributaria más moderna y confiable, que permita aumentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, fortalecer la recaudación tributaria y combatir la evasión fiscal y el contrabando, en un marco de autonomía técnica y presupuestal, a través de un cuerpo profesional y especializado de funcionarios capaz de ganar la confianza y el reconocimiento de los contribuyentes, y de favorecer un clima de negocios competitivo a empresas e inversionistas nacionales e internacionales.***

***Finalmente, para la autonomía de los organismos a que se refieren los párrafos que, por virtud de la presente iniciativa, se proponen adicionar a los artículos 25 y 31 constitucionales, se incluyen los siguientes elementos comunes en ambos artículos.***

***A fin de proveer a la cabal ejecución de las decisiones y actos de estos organismos, se deberá reconocer en la ley respectiva la relación que aquéllos guardarían con las demás instancias que ejerzan actos de autoridad sobre los particulares, con el fin de que no invadan sus respectivas esferas de competencia. Ante esto, se hace expreso el auxilio que las demás autoridades, sean del ámbito federal, estatal y municipal, deberán prestar a esos organismos para el cumplimiento de sus funciones.***

***En lo que respecta a los recursos que sostengan a todos estos organismos, se señala en el respectivo texto constitucional que su presupuesto deberá prever aquellos recursos que permita, al menos, la continuidad de su gasto operativo entre año y año y cubrir sus necesidades mínimas de inversión. De esta forma, el régimen jurídico asegurará la operación continua de estos organismos de un año a otro, así como las inversiones que sean necesarias para cumplir con su objeto. En cuanto a la fuente de sus ingresos, es necesario que los organismos cuenten con un patrimonio o ingreso estatutario. En el caso de las comisiones supervisoras y reguladoras del sistema financiero, lo lógico es que esa fuente de ingresos sea en gran medida las cuotas de inspección a cargo de los participantes del sistema.***

***La referencia al apartado B del artículo 123 constitucional tiene como propósito establecer que las relaciones laborales entre cada uno de estos organismos y sus trabajadores se rijan por este precepto ya que, de no existir esta referencia y al dejar de ser estos organismos entidades de la Administración Pública Federal, no estarían en el supuesto a que se refiere el texto vigente de dicho apartado.***

***A los órganos autónomos les sería aplicable el régimen de responsabilidades de servidores públicos, con la administración y aplicación que se prevean en las leyes. La ley reglamentaria preverá que tales organismos tendrán que presentar informes ante el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo respecto del cumplimiento de sus objetivos y***

**funciones, así como rendir cuentas ante el Poder Legislativo sobre el ejercicio de su presupuesto.**

**A su vez, a fin de garantizar que los presidentes de estos organismos y los demás miembros de las respectivas juntas de gobierno determinados en los propios artículos constitucionales ejerzan su encargo con la mayor independencia posible, se establece que solo podrán ser removidos por causa grave, ser sujetos de juicio político previsto en el artículo 110 de la Constitución y, para proceder penalmente contra ellos por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se deberá agotar el procedimiento señalado en el artículo 111 de la misma.**

**Finalmente, a fin de aclarar la legitimidad que estos órganos tendrían en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional, se propone dejar expresa esta calidad.**

**En virtud de lo anterior, con base en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de:**

**Decreto por el que se adicionan los artículos 25 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.- Se adicionan ocho párrafos al final del artículo 25 y al final de la fracción IV del artículo 31, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**"Artículo 25.- ...**

**...**

**...**

**...**

**...**

**...**

**...**



...

*El Estado contará con tres organismos supervisores y reguladores de las personas físicas o morales que participen en el sistema financiero, divididos por servicios, que se denominarán Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, estarán dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y serán autónomos en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será promover el sano desarrollo del sistema financiero, procurar que las entidades y demás participantes en éste den cumplimiento a las leyes de la materia y operen de forma sana y segura, a través de medidas preventivas y acciones correctivas, para mantener la estabilidad y confianza en el sistema.*

*La ley determinará los objetivos específicos y las funciones de cada uno de dichos organismos. Éstos tendrán, entre otras, las atribuciones necesarias para regular y supervisar a las personas que realicen las actividades previstas en la ley financiera aplicable; otorgar y revocar las autorizaciones de las entidades que integran el sistema financiero; evaluar su solvencia económica e intervenir su gerencia cuando aquella esté en peligro; proveer a la observancia de la ley en la materia; imponer sanciones y medidas precautorias y realizar actos de inspección y vigilancia, para lo cual podrán practicar visitas domiciliarias y acceder a la información y documentación de las entidades y terceras personas, guardando la confidencialidad que la misma ley disponga.*

*Las autoridades federales, estatales y municipales deberán prestar el auxilio que requieran los organismos supervisores y reguladores para el cumplimiento de sus funciones.*

*La conducción de los organismos estará a cargo de su respectiva junta de gobierno y presidente. La ley establecerá los procedimientos de designación y remoción de los integrantes de la junta de gobierno de cada organismo, así como los requisitos que ellos deberán reunir, de*

**acuerdo con lo señalado en este precepto. Cada junta de gobierno estará integrada por los siguientes siete miembros: los tres presidentes de los propios organismos, el secretario del despacho encargado de la Hacienda Pública Federal, quien presida el órgano que esté a cargo de la conducción del Banco Central y dos personas que serán designadas por mayoría de los otros cinco miembros.**

**Los presidentes de los organismos supervisores y reguladores lo serán también de sus respectivas juntas de gobierno; serán nombrados a propuesta del Presidente de la República con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en receso de ésta, de la Comisión Permanente. Los presidentes de los organismos, así como los dos miembros de cada junta de gobierno designados por mayoría de los demás, desempeñarán sus encargos por periodos de ocho años por cada uno, escalonados entre todos los presidentes y, por cada organismo, entre su presidente y los dos miembros respectivos; solo podrán ser destituidos por causa grave y ser sujetos de juicio político seguido de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución y, para proceder penalmente contra ellos por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se deberá agotar el procedimiento señalado en el artículo 111 de la misma.**

**Los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero tendrán autonomía presupuestaria y deberán contar con los recursos necesarios para garantizar que se cubra, al menos, su gasto operativo año con año, así como sus necesidades de inversión.**

**Las relaciones laborales entre los organismos y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el artículo 123, Apartado B, de esta Constitución. La Ley establecerá el régimen de responsabilidades de dichos trabajadores.**

**Los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero se considerarán entes legitimados para intervenir en las controversias**

**constitucionales a las que se refiere el artículo 105, fracción I, de esta Constitución."**

**"Artículo 31.- ...**

**...**

**IV. ...**

***El Estado contará con un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará Servicio de Administración Tributaria y cuyo objetivo primordial será encargarse, por cuenta de la Federación, de la recaudación y asuntos aduaneros.***

***Este organismo se ocupará, en calidad de autoridad administrativa, de aplicar las leyes federales fiscales y aduaneras; emitir disposiciones de carácter general para proveer la observancia de dichas leyes; establecer medidas tendientes a procurar su adecuado cumplimiento y, para ello, tendrá, entre otras y en los términos que establezcan las leyes, facultades de inspección, económico coactivas y de imposición de sanciones, para lo cual podrá acceder a la información, libros, papeles y documentación de los contribuyentes y de terceras personas, guardando la confidencialidad que las mismas dispongan.***

***Las autoridades federales, estatales y municipales deberán prestar el auxilio que requiera el Servicio de Administración Tributaria para el cumplimiento de sus funciones.***

***La conducción del Servicio de Administración Tributaria estará a cargo de una junta de gobierno y un presidente. La ley establecerá los procedimientos de designación y remoción de los integrantes de la junta de gobierno, así como los requisitos que ellos deberán reunir, de acuerdo con lo señalado en este precepto. La junta de gobierno estará integrada por los siguientes siete miembros: el presidente del organismo, quien la presidirá, más cuatro miembros que, al igual que aquél, serán nombrados***

***a propuesta del Presidente de la República con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente, así como dos representantes de la secretaría del despacho encargada de la Hacienda Pública Federal.***

***Cada uno de los cinco integrantes de la junta nombrados a propuesta del Presidente de la República desempeñará su encargo por periodos de seis años escalonados entre ellos, solo podrá ser removido por causa grave y ser sujeto de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución y, para proceder penalmente contra él por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se deberá agotar el procedimiento señalado en el artículo 111 de la misma.***

***Las relaciones laborales entre el Servicio de Administración Tributaria y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el artículo 123, Apartado B, de esta Constitución. La ley establecerá el régimen de responsabilidades de dichos trabajadores.***

***El Servicio de Administración Tributaria tendrá autonomía presupuestaria y deberá contar con los recursos necesarios para garantizar que se cubra, al menos, su gasto operativo año con año y sus necesidades de inversión.***

***El Servicio de Administración Tributaria se considerará ente legitimado para intervenir en las controversias constitucionales a las que se refiere el artículo 105, fracción I, de esta Constitución."***

#### ***Transitorios***

***Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.***

***Segundo.- En tanto se expiden las leyes reglamentarias de los artículos 25, noveno párrafo, y 31, fracción IV, segundo párrafo, de esta Constitución, continuarán en vigor la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Ley del Servicio de Administración Tributaria,***

**así como los artículos 108-A, 108-B, 108-C y 109 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, el artículo 69 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, el Capítulo II de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y demás disposiciones legales y administrativas aplicables. Las leyes reglamentarias de los párrafos que se adicionan a los artículos 25 y 31, fracción IV, por virtud del presente decreto deberán prever la transformación de los órganos desconcentrados denominados Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y Servicio de Administración Tributaria en los organismos correspondientes a que se refiere este decreto.**

**Tercero.- Los primeros periodos de los presidentes de los organismos autónomos que se crean por virtud de los artículos 25 y 31 adicionados conforme al presente decreto concluirán al finalizar los siguientes años: 2014 para el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 2012 para el de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2010 para el de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y 2009 para el del Servicio de Administración Tributaria.**

**Respecto de los organismos autónomos señalados por el artículo 25 citado, la ley fijará los primeros periodos de los miembros de las respectivas juntas de gobierno que sean designados por mayoría de los demás conforme a dicho artículo. Los primeros periodos de los cuatro miembros de la junta de gobierno del Servicio de Administración Tributaria señalado en el artículo 31 constitucional, fracción IV, adicionado por este decreto, que sean designados a propuesta del Presidente de la República conforme a dicho artículo, vencerán los días 31 de diciembre de 2006, 2008, 2010 y 2012 y, para ello, el propio Ejecutivo Federal señalará cuál de esos periodos corresponderá a cada miembro.**

**Cuarto.- Dentro de los 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá aprobar las leyes reglamentarias de los párrafos adicionados por este decreto a los artículos 25 y 31, fracción IV, de esta Constitución y las demás necesarias**

***para llevar a cabo la autonomía conferida a los organismos previstos en dichos párrafos.***

***Quinto.- El presupuesto que se le asigne al Servicio de Administración Tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, adicionado por este decreto, para el primer ejercicio de sus funciones deberá comprender los costos que sea necesario erogar para el inicio y modernización de sus operaciones como organismo autónomo.***

Cabe señalar que dicha reforma consiste en otorgarle mayor autonomía al Servicio de Administración Tributaria, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, sin embargo, por el objeto de estudio del presente trabajo, nos apegaremos a lo relativo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La presente iniciativa tiene como propósito conferir autonomía de rango constitucional a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para que la misma cuente con mayor capacidad, asimismo otorgarle personalidad jurídica y patrimonio propio, ubicándolo dentro de los órganos constitucionales autónomos. Hay que recordar que en la actualidad, dicho organismo se encuentra adscrito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como órgano desconcentrado de la misma. En la práctica, dicha institución opera tan sólo como un apéndice de la mencionada secretaría, sin que pueda desplegar toda su gama de funciones de vigilancia y control de las entidades financieras correspondientes.

No hay que olvidar que una de las razones que justifican la creación de los denominados órganos constitucionales autónomos es la necesidad de contar con órganos con un alto grado de especialización técnica ante la complejidad y constante modernización de los sectores sujetos a su autoridad, por lo que es requisito indispensable de que la actuación de dicho órgano supervisor no este influenciada por decisiones políticas, que se logra el tener reconocida esa autonomía en la Ley Suprema.

Como lo mencionan los estudiosos de los órganos constitucionales autónomo, el sólo hecho de ser reconocida la autonomía en el texto

constitucional no garantiza el éxito de dichos órganos sino que debe contar con los siguientes elementos:

- **Autonomía orgánica:** para el ejercicio de sus funciones y la administración de la CNBV se encomienda a una Junta de Gobierno que de acuerdo a la lectura de la presente iniciativa deberá ser integrada por siete miembros, tres de los cuales deberán ser el presidente de dicho órgano, quien la presidirá a la vez, y los presidentes de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro respectivamente, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, así como dos personas más que sean designadas por la mayoría de los otros cinco miembros de la misma Junta.

Difiero de esta apreciación, en el sentido que no es necesario que dicha Junta esté integrada por miembros de la CONSAR, CNSF, SHCP y BANXICO, en virtud de que los integrantes de la Junta de Gobierno al ser especialistas en la materia, no requieren de los funcionarios de dichas autoridades, aún cuando el diputado Francisco Rojas, lo motive señalando que es a fin de que las acciones estén debidamente coordinadas en cuanto a sus responsabilidades respecto del sistema financiero y la economía nacional, por lo que es indispensable que los miembros sean designados por el Ejecutivo como el Legislativo en específico el Senado.

- **Régimen de los funcionarios:** en dicho proyecto se señala que debe existir un procedimiento especial para nombrar y en su caso remover a las personas a cuyo cargo esté su administración, por lo que se propone se nombre a propuesta del presidente con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Además se propone que los funcionarios de la CNBV gocen del régimen de inamovilidad y que sólo sean removidos por causas graves, y sólo sean sujetos al juicio político. Asimismo, que el Presidente de dicho órgano ejerza períodos largos, así como un escalonamiento de los miembros de la Junta de Gobierno. Lo anterior ha sido previsto para el Banco de México, con la finalidad de contribuir al mejor ejercicio autónomo de las funciones encomendadas a

la institución, y en virtud de que dicho régimen ha dado resultados a dicha autoridad del sistema financiero, es recomendable tomar en cuenta estas características para los funcionarios de la CNBV y redonde en una autonomía plena.

- **Autonomía presupuestaria:** en lo que respecta a los recursos que sostengan a este órgano, se señala en la referida iniciativa que el presupuesto deberá prevalecer aquellos recursos que permita, al menos, la continuidad de su gasto operativo entre año y año y cubrir sus necesidades mínimas de inversión, se menciona que la fuente de sus ingresos sea en gran medida las cuotas de inspección a cargo de los participantes del sistema.
- **Sistema de responsabilidades:** señala que el régimen aplicable a dicha institución es el de responsabilidades de servidores públicos, con la administración y aplicación que se prevean en las leyes.
- **Relación entre la CNBV y sus trabajadores:** es necesario hacer la referencia al Apartado B del artículo 123 constitucional a fin de establecer que las relaciones laborales entre este órgano y sus trabajadores se regirán por este precepto.

#### **4.5 Propuesta para otorgarle la naturaleza jurídica de órgano constitucional autónomo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

En países en desarrollo, como México, los bancos constituyen la columna vertebral del sistema financiero. Es por ello que debe emplearse una actividad regulatoria y de supervisión del sistema financiero que sea coherente y consistente con el esquema actual. En virtud de los recientes crisis financieras a nivel nacional e internacional, derivados en la mayoría de los casos a la falta de regulación prudencial y de una adecuada supervisión por parte del órgano encargado de dichas funciones, se considera que la vía para eficientar las funciones de la Comisión será otorgándole una autonomía a nivel constitucional que le permita contar con una posición jerárquica y que sus decisiones sean independientes en la instrumentación de programas que



coadyuven a la estabilidad del sistema financiero y redunde en una mayor confianza en el público ahorrador e inversionista.

Por lo que es indispensable la reforma al artículo 28 constitucional, a la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Ley de Instituciones de Crédito para conferirle autonomía a la misma, dotándola de una nueva naturaleza jurídica y un régimen para salvaguardar aquella, además se debe de actualizar los fines y funciones de la Comisión y fortalecer su facultades.

Por lo que nuestra propuesta se centra en consagrar en el artículo 28 constitucional que *el Estado en términos del ejercicio de su política económica y para la consecución de la estabilidad financiera se auxiliará en el órgano constitucional autónomo denominado COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, cuyo objeto es regular y supervisar, en el ámbito de su competencia las entidades financieras, a las personas físicas y morales que realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.*

Con el reconocimiento de dicha Comisión como órgano constitucional autónomo se logrará:

- Autonomía plena (personalidad jurídica y patrimonio propio).
- Independencia del entorno político.
- Coordinación de políticas.
- Separación de funciones para reducir conflictos de intereses.

- **Otorgar plena autonomía**

Hay que recordar que el ritmo de crecimiento de la actividad bancaria y la ampliación del ámbito de acción de los bancos han sido vertiginosos, lo que unido a algunas crisis bancarias ha exigido del ente supervisor y regulador una gran capacidad de adaptación y respuesta, ya que de manera simultánea se ha modificado la legislación, se ha abordado la situación de los bancos en problemas y se han renovado la normativa y los métodos de supervisión.

Asimismo, es de hacer notar que uno de los obstáculos que ha tenido el ente supervisor y regulador de la banca es la alta dependencia del poder político que, en general y más allá de lo que establece la legislación, tiene el titular de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En el contexto de sistemas bancarios liberalizados, en los cuales las decisiones son tomadas por

los bancos privados sobre la base de criterios de mercado, la supervisión es una función pública eminentemente técnica que resguarda de algunos riesgos, especialmente el del costo fiscal de las insolvencias bancarias, de aquí partimos para justificar lo indispensable de otorgarle autonomía al órgano supervisor y regulador del sistema financiero mexicano, en virtud de que la misma beneficiara en el ejercicio de sus facultades de modo de que pueda actuar de manera oportuna y proporcional a las situaciones que enfrenten, ya que la función de regulación y supervisión es una cuestión de Estado, se requiere a que las mismas no tengan injerencias de cuestiones económicas y políticas.

Al conferirse a la Comisión la autonomía, ésta tendrá una mayor libertad para el ejercicio de la supervisión y regulación bancaria, logrando alcanzar un mayor control sobre las entidades financieras, que tendría un impacto positivo en la economía de nuestro país.

- **Naturaleza jurídica**

De conformidad con la propuesta de reforma al artículo 28 constitucional, se le otorgará a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores nueva naturaleza jurídica, al pasar de órgano desconcentrado controlado por el gobierno a una persona de derecho público con funciones inherentes al Estado, pero sin estar comprendida en la administración pública federal, correspondiente al ámbito del Poder Ejecutivo.

Por lo que la independencia de la Comisión para ejercer la supervisión y regulación dentro de las entidades financieras bajo su competencia, tendrá un reflejo en la forma en que realizará las funciones que la legislación secundaria le asigne, se modificará la estructura del Estado al crear dentro de él un nuevo órgano autónomo y dar lugar a una importante reasignación de facultades que separe del Ejecutivo las referidas al órgano supervisor y regulador.

- **Junta de Gobierno**

El ejercicio de sus funciones de administración de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se encomienda a una Junta de Gobierno, la misma se

integrará por siete miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo. El Presidente de la Comisión se elegirá de una terna propuesta por el titular del Ejecutivo y aprobado por las dos terceras partes del Senado. Asimismo, los restantes seis miembros de la Junta serán designados por el Presidente de la Comisión.

Al limitarse a siete el número de miembros de la Junta se evitan concentraciones inconvenientes de poder y se permite que ese cuerpo colegiado ejerza sus facultades de manera expedita y eficiente.

El cargo de Presidente durará seis años y el de los restantes miembros de la Junta de ocho años. Los períodos de los miembros que se les denominará Vocales serán escalonados, sucediéndose cada dos años.

Este régimen de escalonamiento ha sido implementado por el Banco de México, y ha contribuido al mejor ejercicio autónomo de las funciones encomendadas a la institución.

Para ser designado miembro de la Junta deberán reunir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano y no tener más de 65 años cumplidos al comenzar el período durante el cual se desempeñará en el cargo.
- Gozar de reconocida competencia en materia financiera, así como haber ocupado, cuando menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones de autoridad en dicha materia. La designación de dos de los siete miembros está libre de tales requisitos cuando se trate de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica. Sin embargo, no podrán ocupar el puesto de Presidente antes de cumplir tres años en su cargo.

Con dicha estipulación la intención es procurar que el gobierno de la Comisión recaiga en personas idóneas, por su capacidad y experiencia. Asimismo, al permitir que hasta dos profesionistas distinguidos se integren a la Junta de Gobierno aunque no satisfagan los requisitos señalados, se busca incorporar a expertos en materia estrechamente vinculadas al ejercicio de las facultades de la Junta, no obstante, al exigirles tres años de antigüedad en el cargo para ocupar el de Presidente se asegura que contarán con la experiencia y los conocimientos necesarios para asumir tal responsabilidad.

- No haber sido sentenciado por delitos intencionales; no estar inhabilitado para ejercer el comercio o desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano; ni haber sido removido con anterioridad de la Junta de Gobierno, salvo que ello haya sucedido por incapacidad física.

Con lo anterior se busca satisfacer el requisito de moralidad necesario para desempeñar correctamente el cargo.

Son causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno:

- La incapacidad mental o física para desempeñar correctamente las responsabilidades del puesto por más de seis meses;
- Desempeñar algún empleo, cargo o comisión;
- La pérdida de la ciudadanía o la carencia de alguno de los requisitos de moralidad;
- No cumplir con los acuerdos de la Junta de Gobierno o actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones
- Utilizar en beneficio propio o de terceros la información confidencial de que se disponga en razón del cargo;
- Ausentarse de sus labores sin la autorización de la Junta de Gobierno o sin mediar causas de fuerza mayor o motivo justificado. La Junta no podrá autorizar ausencias por más de seis meses.

Con tales disposiciones se pretende garantizar la inamovilidad en los puestos a fin de salvaguardar la conducción autónoma de la Comisión, ya que los responsables de ella sólo podrán ser removidos cuando cometan alguna de las faltas graves mencionadas.

#### • **Régimen de responsabilidades**

Es importante destacar que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como órgano constitucional autónomo deberá enviar un informe anual al Congreso de la Unión y en sus recesos de éste a la Comisión Permanente, en el que establecerá un análisis y evaluación de su actuación.

El control externo de dicha Comisión lo ejercerá la Auditoría Superior de la Federación.

El régimen de responsabilidades aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno de la CNBV es el siguiente:

- a) Los miembros pueden ser sujetos a juicio político.
- b) El Presidente y los vocales, así como el personal de la CNBV, son sujetos de las responsabilidades de carácter administrativo o penal previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La aplicación de dicha ley y proveer de su estricta observancia compete a una Comisión de Responsabilidades integrada por un miembro de la Junta, por los titulares de las áreas jurídica y de contraloría de la Comisión.

Aunado a lo anterior la Comisión Nacional Bancaria y de Valores deberá contar con:

- **Autonomía funcional.** Es decir, contar con la suficiente libertad para ejercer sus funciones en la forma en que su órgano de gobierno lo decida.
- **Autonomía presupuestaria.** La cual debe garantizar que los recursos sean suficientes para su continua operación, en cumplimiento de sus objetivos y funciones.
- **Autonomía orgánica.** La Comisión tendrá la libertad de decidir la estructura conveniente para el ejercicio de sus funciones.

Siguiendo como patrón la caracterización que la doctrina realiza de los órganos constitucionales autónomos, configuramos a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con esos rasgos, para que nuestro país cuente con un órgano regulador y supervisor del sistema financiero con plena autonomía en el ejercicio de sus facultades.

## CONCLUSIONES

Como resultado del trabajo de investigación y análisis que hemos desarrollado respecto del papel y trascendencia del sistema financiero, así como del órgano especializado para la supervisión y regulación especialmente del sector bancario, llegamos a las siguientes conclusiones:

PRIMERA.-La estructura del sistema financiero mexicano es compleja por el cúmulo de instituciones y autoridades financieras que lo integran, así como por la amplitud del marco jurídico que lo tutela, en virtud, de que el mismo esta compuesto por leyes especiales para cada materia.

SEGUNDA.-El sistema financiero mexicano es un factor determinante en la economía de nuestro país no sólo por su capacidad de captar y movilizar el ahorro, sino además por su capacidad de impulsar las políticas y proyectos públicos relacionados en el plan nacional de desarrollo.

TERCERA.-La evolución y cambios que se han dado en el sistema financiero se han caracterizado por tener como antecedentes, factores políticos con una gran carga ideológica, acontecimientos que se han hecho más evidentes con la estatización de la banca en la década de los ochenta y su privatización diez años después, así como la crisis económica de 1994-95, que a factores económicos.

CUARTA.-La importancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no sólo radica en que es un organismo regulador dentro del sistema financiero, sino también supervisor, función que se relaciona con las autorizaciones, vigilancia externa e interna de las instituciones, su incumplimiento y sanciones.

QUINTA.-La Comisión Nacional Bancaria y de Valores desarrolla principalmente dos funciones una de regulación que se traduce en la actividad encaminada a crear un conjunto de preceptos que ordenan la conducta de las actividades bancarias y otra al ejercicio de la función de verificación del

cumplimiento de las normativa y regulaciones aplicables a dichas instituciones.

SEXTA.- Las crisis financieras derivadas de una mala supervisión y regulación deben llevar consigo no sólo la responsabilidad por parte de las entidades financieras, sino además la de la autoridad que al dejar de hacer una supervisión y regulación adecuada incurre en una responsabilidad derivada de la violación al principio de legalidad que obliga a las autoridades a sujetar su actuación con estricto apego a la norma, es decir, hacer sólo aquello que les está permitido y en algunos casos obligado.

SÉPTIMA.-La importancia de la rectoría económica del Estado en el sector financiero, radica en que el mismo tiene como objeto preservar la estabilidad del sistema de pagos de la economía, proteger el ahorro de la comunidad, garantizar un adecuado funcionamiento del sector productivo, profundizar el ahorro financiero, democratizar el crédito, regular la oferta monetaria y por último proteger al usuario de los servicios financieros.

OCTAVA.- Las acciones de regulación prudencial y supervisión que realiza la autoridad deben tener un carácter preventivo más que correctivo y buscar en todo momento que las entidades supervisadas no incurran en riesgos excesivos que afecten sus niveles de capitalización, de reservas, liquidez reservas y rentabilidad.

NOVENA.-A mayor independencia en la función de regulación y supervisión, mayor será el ámbito de ejecución que el órgano encargado de esa actividad tenga respecto al ejercicio de dichas funciones y el nivel de respuesta frente a posibles actos irregulares que puedan poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero.

DÉCIMA.-Derivado de la importancia de una regulación y supervisión bancaria eficiente, es necesario, que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se le dote de plena autonomía y que la misma sea reconocida a nivel constitucional,

y no existan presiones políticas para la toma y ejecución de sus decisiones y redunde en beneficio del ejercicio eficiente de sus facultades.

DÉCIMA PRIMERA.-La autonomía a nivel constitucional permitiría una total independencia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores frente al Poder Ejecutivo, ya que cualquier otra forma de organización administrativa mantiene de una u otra forma una intervención por parte de los coordinadores de sector, lo que permite una posible injerencia en su actuación.

DÉCIMA SEGUNDA.-La Comisión Nacional Bancaria y de Valores como organismo supervisor y regulador del sistema financiero debe estar sujeto a un verdadero control de rendición de cuentas ante metas claras y objetivos que la ley le establece.

DÉCIMA TERCERA.-Las principales ventajas que aportaría la autonomía para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sería autonomía presupuestal, independencia política de los tres poderes, sus miembros gozan de total autonomía en su nombramiento, remoción y remuneración y por supuesto pleno ejercicio de sus funciones especializadas.

DÉCIMA CUARTA.- El estudio de lo órganos constitucionales autónomos y por ende la elaboración de una distinción clara, resulta compleja, en virtud de que en nuestro sistema jurídico no existe uniformidad en su caracterización.



## ANEXO A

## Características de organismos desconcentrados y organismos descentralizados

<b>ORGANISMOS DESCONCENTRADOS</b>	<b>ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS</b>
1. Forman parte de la centralización administrativa	1. Creados por ley o decreto
2. Dependencia jerárquica de un órgano centralizado	2. Poseen personalidad jurídica
3. Gozan de autonomía técnica y funcional	3. Poseen patrimonio propio
4. Debe ser una ley, reglamento, decreto o acuerdo el que los cree, modifique o extinga	4. Autonomía jerárquica con respecto al órgano central
5. Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio	5. Existencia de un control o una tutela por parte del Estado sobre su actuación (auditorías, sistema de responsabilidades, rendición de cuentas).
6. No poseen personalidad jurídica, ni patrimonio propios	

## FUENTES DE CONSULTA

### A. BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de derecho administrativo: Parte General*, 4ª. ed., México, Porrúa, 2003.
- , *Nuevo derecho bancario: Panorama del sistema financiero mexicano*, 9ª. ed., México, Porrúa, 2003.
- ALBA MONROY, José de Jesús Arturo de, *Marco legal y normativo del sistema financiero mexicano*, México, Ediciones Ruz, 2005.
- AMIEVA HUERTA, Juan, *Temas selectos de finanzas públicas*, México, Porrúa, 2002.
- ASPE, Pedro, *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, México, Nostra Ediciones, Serie Para Entender, 2007.
- AYALA ESPINO, José, *Economía del sector público mexicano*, 2ª. ed., México, Esfinge, 2001.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Como lograr sistemas financieros sólidos y seguros en América Latina*, Washington, D.C., Liliana Rojas-Suárez Editora, 1998.
- BORJA MARTINEZ, Francisco, *El Banco de México*, México, Nacional Financiera y el Fondo de Cultura Económica, 1996.
- , *El nuevo sistema financiero mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- CABELLO, Alejandra, *Globalización y liberación financiera y la bolsa mexicana de valores: Del auge a la crisis*, México, Plaza y Valdés, México, 1999.
- CARBONELL, Miguel y Pedro Salazar, *La división de poderes: Orígenes y perspectivas actuales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1999.
- COMISION NACIONAL BANCARIA, *Documentos del Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria*, México, Comisión Nacional Bancaria, 1992, t. I.
- COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, *Programa Institucional 1997-2000*.
- CUESTA GONZALEZ, Marta de la. et. al., *Razón de ser de la banca ética: Experiencias internacionales y nacionales*, Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorro, 2000.
- D'ANGELO RODRIGUEZ, Aníbal, *Diccionario Político*. Buenos Aires, Claridad, 2001.
- DIAZ INFANTE Fernando Hegewisch, *Derecho Financiero: Instituciones del sistema financiero mexicano*, 2ª. ed., México, Porrúa, 1999.
- DIAZ MATA, Alfredo y Luis Ascensión Hernández Almora, *Sistemas Financieros: mexicano e internacional e Internet*, México, SICCO, 1999.
- DIAZ MONDRAGON, Manuel, *Invierta con éxito en la bolsa y otros intermediarios financieros: Curso práctico*, México, Gasca-Sicco, 2004.
- , *Mercados financieros de México y el mundo: instrumentos y análisis*, 2ª. ed., México, Gasca-Sicco, 2006.
- DIECK ASSAD, Flory Anette, *Instituciones financieras*, México, McGraw-Hill Interamericana, 2004.
- FUENTE RODRIGUEZ, Jesús de la, *Tratado de derecho bancario y bursátil: seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, grupos financieros*, 5ª. ed., México, Porrúa, 2007, t. I.
- , (coord.), *Comisión Nacional Bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

- GALINDO, Carmen. *et. al.*, *Manual de Redacción e Investigación: Guía para el estudiante y el profesionalista*, México, Grijalbo, 1997.
- GARRIDO, Celso y Tomás Peñaloza Webb, *Ahorro y sistema financiero en México: Diagnóstico de la problemática actual*, México, Grijalbo, 1996.
- GASOL MAGRIÑA, Anton, *La industria bancaria en el marco de Basilea II*, 2ª. ed., Barcelona, ACCID, Contabilidad y Dirección, 2007.
- GONZALEZ GUZMAN, Víctor Manuel, *Obra jurídica mexicana: Evolución histórica del derecho bancario mexicano*, México, Procuraduría General de la República, 1988.
- GONZALEZ MARQUEZ, José Juan, *Las autoridades financieras en México y los mecanismos de política monetaria y crediticia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1991.
- GUZMAN HOLGUIN, Rogelio, *Derecho bancario y operaciones de crédito*, México, Porrúa, 2002.
- HEATH, Jonathan, *El Banco de México*, México, Nostra Ediciones, Serie Para Entender, 2007.
- HERREJON SILVA, Hermilo, *El servicio de la banca y crédito*, México, Porrúa, 1998.
- , *Las instituciones de crédito: Un enfoque jurídico*, México, Trillas, 1988.
- KATZ, Isaac, *El sistema financiero mexicano: Motor de desarrollo económico*, México, Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), 1990, Serie Alternativas para el futuro.
- LUDLOW, Leonor y Carlos Marichal (coord.), *La banca en México, 1820-1920*, México, Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología, 1998.
- MACHON MORALLO, Francisco y Antonio Mora Sánchez (coord.), *Dinero y banca: la problemática del sistema financiero español*, España, Universidad de Málaga, 1983.
- MARTINEZ ALMAZAN, Raúl, Dionisio A. Meade. *et. al.*, *Las finanzas del sistema federal mexicano: La reforma del sistema fiscal visión parlamentaria*, México, Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C. y LVII Legislatura Cámara de Diputados, 2000.
- MARTINEZ CASTILLO, Carlos Alberto, *El impacto de la globalización en la regulación financiera en México: Una propuesta para establecer el derecho de la intermediación financiera como medio para lograr el desarrollo*, México, Porrúa, 2004.
- MARTINEZ NEIRA, Néstor Humberto, *Sistemas Financieros: Fundamentos jurídicos y económicos para la iniciación de su estudio en América Latina*, México, Felaban, 1994.
- MENDOZA MARTELL, Pablo E. y Eduardo Preciado Briseño, *Lecciones de derecho bancario*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2003.
- MORENO RAMIREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005.
- NARANJO GONZALEZ, Mauricio, *Evolución del Seguro de Depósitos en México*, Documentos de Trabajo e Investigación, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Núm. 2000-02.
- NUÑEZ ALVAREZ, Luis, *El sistema financiero mexicano: sus debilidades y fortalezas*, México, PAC, 2004.
- ORTEGA CASTRO, Alfonso Leopoldo, *Introducción a las finanzas públicas*, México, McGraw-Hill Interamericana, 2002.
- PAGES TUÑÓN, Alejandro M., *Regulación bancaria y estabilidad financiera en México: Un análisis jurídico económico*, México, Porrúa, 2006.
- PALACIOS LUNA, Manuel R., *El derecho económico en México*, 7ª. ed., México, Porrúa, 2004.
- PEÑALOZA WEBB, Miguel, *La conformación de una nueva banca: Retos y oportunidades para la banca en México*, México, McGraw-Hill, 1995.

- QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México*, 1ª. Reimpresión, México, Universidad Nacional Autónoma de 2003.
- RUBIO, Luis (coord.), *Políticas económicas del México contemporáneo*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y el Fondo de Cultura Económica, 2001.
- RUIZ TORRES, Humberto Enrique, *Derecho Bancario*, México, Oxford University Press, 2003.
- SALVADOR MARTINEZ, María, *Autoridades independientes: Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, España, Ariel, 2002.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Económico*, 7ª. ed., México, Porrúa, 2003.
- SOLEY SANS, Jorge, *El sistema financiero y su encuentro con la empresa*, España, Ediciones Deusto S.A., 2000.
- SOLIS, Leopoldo, *Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XXI*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1997.
- , *Evolución de la economía mexicana*, 1ª. Reimpresión, México, El Colegio Nacional, 1999.
- TABJA, R. Rodrigo, *Perfeccionamiento de la gestión regulatoria: Lecciones de la experiencia chilena*, Chile, Cuadernos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social (ILPES), No. 44, 1999.
- UGARTE, Juan Manuel, *Las Instituciones del sistema financiero*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1999.
- VALLS HERNANDEZ, Sergio y Carlos Matute González, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003.
- VERGARA TEJADA, D. Moisés, *Defensa Legal contra bancos: Doctrina, modelos y jurisprudencia*, 1ª. Reimpresión, México, Ángel Editor, 2003.
- VILLEGAS HERNANDEZ, Eduardo y Rosa María Ortega Ochoa, *El sistema financiero de México*, México, Edit. McGraw-Hill, 2004.

## B. HEMEROGRAFIA

- ALVAREZ MACOTELA, Oscar S. y Mercado García, "Intermediación financiera en México; ¿Reformas necesarias y suficientes?", *Comercio Exterior*, México, Vol. 57, núm. 10, octubre de 2007.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, Tomo DCXXXIV, Núm. 12. 18 de julio de 2006.
- GACETA PARLAMENTARIA, Cámara de Diputados, número 1880-I, jueves 10 de noviembre de 2005.
- FREIXAS, Xavier y Jesús Saurina, "Teoría y práctica de la regulación bancaria", *Moneda y Crédito*, España, Núm. 218, 2004.
- REYNOLD REYES, Verónica, "Afinará la CNBV supervisión para el sector no bancario". *El Economista*, 18 de enero de 2005.
- RIVAS MONROY, Pedro, "Los órganos autónomos", *Revista de Justicia Fiscal y Administrativa*, Época.2, Núm. 4ª., diciembre 2005.

## C. CIBERGRAFIA

- HERRERA GARCIA, Beatriz, "La supervisión de los bancos y el rol del Comité de Basilea para la supervisión bancaria", <http://www.ejournal.unam.mx/roa/212/RCA21204.pdf>, fecha de consulta: 26 de diciembre de 2007.

PINEDA ORTEGA, Pablo, "La regulación bancaria y su órgano supervisor. Letras Jurídicas", *Revista Electrónica de Derecho*, Núm. 1. <http://letrasjuridicas.cua.udg.mx/numero/01/PPO05.pdf>, fecha de consulta: 26 de diciembre de 2007.

## D. LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Código Fiscal de la Federación.  
Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.  
Ley de Instituciones de Crédito.  
Ley del Mercado de Valores.  
Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.  
Ley de Sociedades de Inversión.  
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.  
Ley de Ahorro y Crédito Popular.  
Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.  
Ley Orgánica del Banco de México.  
Ley de Protección al Ahorro Bancario.  
Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.  
Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.  
Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.