



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

---

**“LA CUESTIONABLE AUTONOMÍA DEL BANCO DE  
MÉXICO DESDE LA PERSPECTIVA DEL  
DERECHO ADMINISTRATIVO”**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**JOSÉ EDGARD GARCÍA RÍOS**

Asesor: Dr. Manuel Alejandro Vázquez Flores  
Seminario: Derecho Administrativo



MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA, DICIEMBRE, 2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **A MIS PADRES:**

### **María Elena Ríos Sandoval y Mario García Bautista**

Atesoro con mucho cariño los valores morales y espirituales que inculcaron desde mi infancia, al guiarme con sabiduría en el camino de la vida. Agradezco mucho su apoyo e interés que siguen mostrando por mi persona y metas en la vida.

## **A MI TÍA:**

### **María Guadalupe Ríos Sandoval**

Con aprecio y cariño por tu apoyo incondicional y palabras de ánimo cuando parecía desfallecer. Un ejemplo de perseverancia ante la adversidad, celo por la justicia y honradez en cualquier circunstancia.

## **A MI COMPAÑERA EN LA VIDA:**

### **Miriam Barroso Esparza**

Tu amor, entusiasmo y optimismo me han permitido seguir adelante. Tu comprensión y apoyo me han sostenido en la carrera de la vida. Ha reforzado mi compromiso de dar siempre lo mejor a los demás.

### **A MIS HERMANOS:**

**Ana Lilia, Mario Antonio, Sinué Ulises, Arturo, Lourdes Yanet, Ma. Elena y Jehú Dan**

Como una promesa a su amor filial. Su ejemplo de entusiasmo, tenacidad y deseo de servir me motivan a dar lo óptimo a los demás.

### **A MI UNIVERSIDAD Y PROFESORES:**

Por darme el privilegio de formar parte de ella. Como un reconocimiento a sus enseñanzas y por enseñarme que el humanismo del Derecho estriba en aplicarlo en beneficio de los necesitados.

### **A MI ASESOR DE TESIS:**

**Dr. Manuel Alejandro Vázquez Flores**

Por apoyarme en el desarrollo e investigación de la presente tesis.

### **AL SOBERANO Y CREADOR DEL UNIVERSO, YAHWEH:**

Gracias por la vida y por todas las bendiciones que me has dado.

# CONTENIDO

## “LA CUESTIONABLE AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO”

PRÓLOGO .....	1
INTRODUCCIÓN .....	4

### I. ANTECEDENTES

1.1. HISTORIA GENERAL DE LAS INSTITUCIONES BANCARIAS.....	7
1.1.1. Necesidad de un banco central .....	12
1.1.2. Concepto y función.....	14
1.2. HISTORIA DE LA BANCA CENTRAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	18
1.2.1. Evolución de la autonomía del Banco de México .....	21
1.2.2. Primer período (sociedad anónima) .....	22
1.2.3. Segundo período (órgano descentralizado) .....	25
1.2.4. Tercer período (carácter autónomo).....	28
1.3. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO .....	30
1.3.1. Antecedentes .....	30
1.3.2. Marco jurídico.....	31
1.3.3. Atribuciones.....	39
1.3.4. Estructura orgánica .....	43
1.3.5. Órgano interno de control.....	43
1.4. CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO .....	45

## **II. MARCO TEÓRICO DEL BANCO DE MÉXICO**

2.1.	PRECEPTOS CONSTITUCIONALES .....	47
2.2.	LEY DEL BANCO DE MÉXICO .....	49
2.3.	REGLAMENTO INTERIOR DEL BANCO DE MÉXICO.....	60
2.4.	LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO .....	65
2.5.	OTROS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS RELACIONADOS CON EL BANCO DE MÉXICO.....	68
2.6.	CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO.....	78

## **III. AUTONOMÍA DE LA BANCA CENTRAL: PERSPECTIVA DE DERECHO COMPARADO**

3.1.	CLASES DE AUTONOMÍA.....	80
3.1.1.	Autonomía institucional .....	84
3.1.2.	Autonomía funcional.....	87
3.1.3.	Autonomía personal .....	89
3.1.4.	Autonomía material .....	94
3.2.	ALEMANIA .....	95
3.3.	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA .....	101
3.4.	ESPAÑA.....	104
3.5.	ANÁLISIS COMPARATIVO DE SIETE PAÍSES LATINOAMERICANOS .....	108
3.6.	CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO.....	113

## **IV. REFORMAS HACIA LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO**

4.1.	LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS JURÍDICAS .....	117
4.2.	REFORMAS DEL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	123
4.2.1.	Primera reforma del artículo 28 constitucional .....	126

4.2.2.	Segunda reforma del artículo 28 constitucional.....	127
4.2.3.	Tercera reforma del artículo 28 constitucional.....	130
4.2.4.	Cuarta reforma del artículo 28 constitucional .....	131
4.2.5.	Quinta reforma del artículo 28 constitucional .....	133
4.3.	REFORMAS DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL .....	133
4.4.	REFORMAS DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES .....	142
4.5.	REFORMAS DEL ARTÍCULO 1 Y CAPÍTULO V DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO .....	144
4.6.	REFORMAS DEL ARTICULO 1 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL BANCO DE MÉXICO .....	146
4.7.	CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO .....	147
CONCLUSIONES .....		151
BIBLIOGRAFÍA .....		160

## PRÓLOGO

Me permito explicar a continuación el porqué abordar el tema: “La cuestionable autonomía del Banco de México desde la perspectiva del Derecho Administrativo”.

Al cursar el último semestre de la licenciatura en derecho, en la máxima casa de estudios, el profesor Doctor Manuel Alejandro Vázquez Flores, de la materia de Derecho Bancario y Bursátil, me propuso investigar y exponer el marco jurídico del sistema financiero mexicano en el aula. Como resultado, me percaté de que si bien la naturaleza del Banco de México evolucionó de ser una sociedad mercantil anónima a convertirse en un órgano autónomo; no obstante, aún no alcanza su plena autonomía desde la perspectiva del Derecho Administrativo porque todavía está bajo la tutela de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por consiguiente, del Ejecutivo Federal.

Por lo tanto, en aquella ocasión, después de exponer la naturaleza del Banco de México surgió la inquietud de investigar a fondo este tema. De ahí que con la ayuda del Doctor Manuel Alejandro Vázquez Flores elaboramos un esquema con las ideas básicas; las cuales han formado parte de los capítulos de esta tesis; por supuesto, con las acertadas recomendaciones del asesor de tesis y también del director del Seminario de Derecho Administrativo incluimos aspectos con los cuales demostrar las razones jurídicas que justifican que la autonomía del Banco de México debe ser completa y definitiva.



Para abordar la concepción de autonomía que actualmente prevalece en nuestro derecho, conviene efectuar un primer acercamiento semántico. El término autonomía, de *autos*, por sí mismo, y *nomos*, ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado. Cuando se utiliza este concepto en el derecho público, sirve para designar la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”. Pero el aspecto semántico sólo es un punto de partida, dado que la palabra autonomía sirve también para identificar las normas jurídicas y aparece tanto dentro del terreno del derecho privado como del público, por lo cual expondremos en esta tesis el sentido que nos interesa de la autonomía del Banco de México.<sup>1</sup>

Vemos necesario abordar este tema porque a pesar de que desde 1993 se otorgó la autonomía al banco central, sigue siendo cuestionable en vista de que “la autonomía del banco central implica que en el ejercicio de sus funciones el banco no debe quedar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo o de algún órgano parlamentario. Desde luego, esta condición puede cumplirse en muy diversos grados, y por eso en la práctica puede hablarse de bancos más o menos autónomos”.<sup>2</sup>

Por lo anterior, a continuación planteamos los diferentes aspectos que analizaremos en este trabajo de investigación. Abordaremos también este tema desde la perspectiva del derecho comparado, examinaremos detalladamente la autonomía de los bancos centrales de Alemania, España, Estados Unidos y siete países latinoamericanos. En las conclusiones, propondremos reformas a las normas jurídicas a fin de eliminar las restricciones de la autonomía del Banco de México.

---

<sup>1</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador, *El Derecho Autonomía y Educación Superior. Derecho de la educación y de la autonomía*, IJ-UNAM/IPN, México, 2003, p. 2. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1091>. Cfr. Charni, Hugo (s.v. autonomía) *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, Buenos Aires, Driskill, 1986; Nava Negrete, Alfonso (autonomía administrativa) y González Uribe, Héctor (s.v. autonomía política), *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1992.

<sup>2</sup> ARRIGUNAGA GÓMEZ DEL CAMPO, Javier, *Autonomía del Banco de México y perspectivas de intermediación financiera*, IJ-UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, (Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, núm. 9), 1994, p. 10. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/230/3.pdf>.

“El Banco de México, creación de la Revolución, acaba de modificar su régimen constitucional y conquistar su autonomía. Esta reforma puede hacer de nuestra banca central, [...] una pieza de resistencia en el futuro del sistema económico y político del país”.<sup>3</sup>

Salvador Valencia Carmona.

La banca central desempeña un papel indispensable en el Estado contemporáneo, a tal punto que, según Will Rogers,<sup>4</sup> ‘ha habido grandes inventos desde el comienzo de los tiempos: la aparición del fuego, la rueda y el banco central’, opinión que le hubiera parecido grandilocuente a uno de los primeros gobernadores del Banco de Inglaterra, para quien el banco central “era la idea más perversa que jamás se haya inventado”.

Will Rogers.

---

<sup>3</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.*, nota 1, p. 19.

<sup>4</sup> WONNACOTT, Paul, *Economía*, 2ª. ed., México, McGraw-Hill, 1984, p. 240. Cit. por VALENCIA CARMONA, Salvador, p. 19.

## INTRODUCCIÓN

La presente tesis comprende cuatro capítulos y una tabla de contenido, pretendemos explicar por qué desde la perspectiva del Derecho Administrativo, es cuestionable la autonomía del Banco de México. Según los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional, aunque se establece la autonomía del Banco Central también se indica que la designación de la Junta de Gobierno del Banco de México, particularmente del Gobernador, será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente. Analizaremos por qué es cuestionable dicha designación, que en palabras del Doctor Manuel Alejandro Vázquez Flores, mencionó: “es la primera aberración y contradicción de la propia Carta Magna’. Al tener la denominación de Banco Central, el Poder Ejecutivo no tiene por qué inmiscuirse directa o indirectamente en el nombramiento de los miembros de su Junta de Gobierno y mucho menos del gobernador”.<sup>5</sup> Por otra parte, examinaremos lo que el reconocido jurista vienes, Hans Kelsen, explicó sobre la jerarquía de las normas jurídicas y la supremacía de la norma constitucional sobre la norma ordinaria; con relación a las diversas reformas constitucionales del artículo 28 y demás normas ordinarias relativas al banco central.

En el capítulo primero, explicaremos detalladamente los antecedentes y orígenes del banco central. Abordaremos las tres diferentes etapas del Banco de México; la

---

<sup>5</sup> VÁZQUEZ FLORES, Manuel Alejandro, *La cuestionable autonomía del Banco de México*, DGSCA-UNAM, Canal 12, Red de videoconferencia, México, [29/09/2009 18.00-19:00 hrs.] [www://webcast.unam.mx/todos-los-eventos/details/492-la-cuestionable-autonomia-del-banco-de-mexico](http://www://webcast.unam.mx/todos-los-eventos/details/492-la-cuestionable-autonomia-del-banco-de-mexico).

primera, fue cuando se fundó como sociedad mercantil anónima; la segunda, cuando se convirtió en organismo descentralizado; y la tercera, es cuando se le otorgó autonomía. Analizaremos las funciones que desempeña un banco central. También, comentaremos sobre los antecedentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su naturaleza jurídica y sus facultades con relación al banco central.

En el capítulo segundo, examinaremos el marco jurídico del Banco de México, el artículo 28, párrafos 6º y 7º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala las características que ocupan nuestro estudio: “será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. [...] estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente [...]” Consideraremos por qué es cuestionable su autonomía de acuerdo a este artículo.

Además, analizaremos jurídicamente la Ley del Banco de México que se deriva de los artículos 28 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular al organismo con carácter autónomo, con personalidad y patrimonio propios, denominado Banco de México; así como sus seis etapas; siendo la primera, la Ley Orgánica del Banco de México, expedida el 23 de agosto de 1925, y la sexta, en diciembre de 1993 cuando se reformó el artículo 28 constitucional que establece autonomía en sus funciones y administración según el artículo 1º de la nueva Ley del Banco de México que rige hasta nuestros días.

En otro orden de ideas, en el tercer capítulo, examinaremos como la autonomía es un principio fundamental de todo banco central, aún en los regímenes totalitarios. Se acostumbra presentar dos grandes clases de autonomía: *orgánica* y *funcional*, pudiendo incluirse en la segunda la autonomía *financiera*, o bien considerarla como categoría paralela. En la primera, se incluyen los requisitos del nombramiento del gobernador y demás gestores, la composición de los órganos sociales, la duración y forma de cesación de los mandatos. En la segunda, se consideran la definición de los objetivos principales del banco, su libertad en la elección de objetivos, en la dirección y en los

instrumentos de política monetaria. Por último, la autonomía financiera respeta el margen de maniobra del que dispone el banco central en cuanto a las indicaciones necesarias para su funcionamiento. Abordaremos las principales atribuciones de los bancos centrales: autonomía institucional, funcional, personal y material. Desde la perspectiva del derecho comparado haremos un análisis comparativo de la autonomía de los bancos centrales de Alemania, España, Estados Unidos y siete países latinoamericanos.

En el capítulo cuarto, examinaremos la jerarquía de las normas jurídicas y la supremacía de la norma constitucional sobre la norma ordinaria; las diversas reformas constitucionales del artículo 28 y demás normas ordinarias relativas al banco central. Explicaremos el sistema del ordenamiento jurídico escalonado, establecido por Hans Kelsen. Asimismo, consideraremos las reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), será de particular interés las reformas al artículo 31, fracción VII, relacionada con las atribuciones de la SHCP; la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el *DOF* del 14 de mayo de 1986, la cual tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal (artículo 1°).

Analizaremos las reformas a la Ley del Banco de México que se deriva de los artículos 28 y 73, fracción X, de la CPEUM, y tiene por objeto regular al organismo con carácter autónomo, con personalidad y patrimonio propios, denominado Banco de México. En el *DOF* del 31 de diciembre de 1993 se expidió la nueva Ley del Banco de México que rige hasta nuestros días y hasta el 31 de diciembre de 2000 se ha reformado cuatro veces. Examinaremos particularmente el artículo 1° y capítulo V de la Ley del Banco de México se cuestiona la autonomía del banco central con la intromisión de la SHCP y del Ejecutivo Federal.

Por último, en las conclusiones, propondremos reformar algunas normas jurídicas constitucionales y ordinarias relativas al Banco de México, que a mí entender, son necesarias a fin de que esta institución goce de plena autonomía.

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES

**SUMARIO.** 1.1. *HISTORIA GENERAL DE LAS INSTITUCIONES BANCARIAS.* 1.1.1. *NECESIDAD DE UN BANCO CENTRAL.* 1.1.2. *CONCEPTO Y FUNCIÓN.* 1.2. *HISTORIA DE LA BANCA CENTRAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.* 1.2.1. *EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO.* 1.2.2. *PRIMER PERÍODO (SOCIEDAD ANÓNIMA).* 1.2.3. *SEGUNDO PERÍODO (ÓRGANO DESCENTRALIZADO).* 1.2.3. *TERCER PERÍODO (CARÁCTER AUTÓNOMO).* 1.3. *SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.* 1.3.1. *ANTECEDENTES.* 1.3.2. *MARCO JURÍDICO.* 1.3.3. *ATRIBUCIONES.* 1.3.4. *ESTRUCTURA ORGÁNICA.* 1.3.5. *ÓRGANO INTERNO DE CONTROL.* 1.4. *CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO.*

### 1.1. HISTORIA GENERAL DE LAS INSTITUCIONES BANCARIAS

Quizás alguien se pregunte: ¿por qué repasar los hechos del pasado al analizar un hecho presente, como en este caso con las instituciones bancarias? Como explican muchos historiadores, que concuerdan con las palabras del maestro Carlos Varela Juárez, en su obra “Marco jurídico del sistema bancario mexicano”, que para comprender mejor la naturaleza de las actividades cotidianas es necesario conocer los eventos del pasado que les dieron origen.

Ahora bien, conviene analizar la idea que trasmite el término “historia” y al respecto encontramos muchas definiciones, por ejemplo, Juan Huizinga señala: “La historia es la forma espiritual en que una cultura da cuenta de su pasado.”<sup>7</sup> Paul Kirn, profesor de la Universidad de Frankfurt define historia desde tres perspectivas: “1. Acaecer, 2. Narración de lo acaecido, 3. La ciencia del acaecer.”<sup>8</sup> Alberto F. Senior menciona: “Historia es la narración pormenorizada de los hechos acaecidos en el pasado.” En conclusión, la ciencia general de la historia abarca el pasado en su totalidad, como la explica Jakob Burckhardt “es la más científica de todas las ciencias, por su irregularidad, su estructura compleja, no admite experimentos, los hechos suceden y nunca se repiten de igual forma, es una Ciencia Cultural”. Por lo tanto, es obligatorio examinar la historia, en este caso la historia de la banca internacional.

Teniendo presente estos puntos examinemos de manera general el desarrollo de las instituciones financieras, dividiéndola en cuatro etapas.

**EDAD ANTIGUA.** Cerca del año 2018 a. C. se dice que los sumerios de las llanuras de Sinar tenían un sistema singularmente complejo de hacer y recibir préstamos, mantener dinero en depósito y proporcionar cartas de crédito.<sup>9</sup>

La plata se utilizó por primera vez en Babilonia como medio de cambio y tres siglos antes de nuestra era, la civilización caldea ya efectuaba el comercio bancario. En el Código de Hammurabi figuraban las normas relativas a operaciones financieras en los templos. En la India no existían los bancos y la gente acostumbraba enterrar su dinero en los patios de sus casas. En China se desarrolló un sistema de crédito y de acuñación de moneda; los mercaderes se prestaban dinero entre ellos a tasas de interés muy elevadas. En Grecia, el templo de Delfos era el lugar donde los sacerdotes

---

<sup>6</sup> VARELA JUÁREZ, Carlos, *Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano*, Trillas, México, 2003, p. 11.

<sup>7</sup> KIRN, Paul, *Introducción a la ciencia de la historia*, UTEHA, Madrid, 1961, p. 5. Cit. por VARELA JUÁREZ, Carlos, p. 11.

<sup>8</sup> *Ibid.* pp. 6 y 7.

<sup>9</sup> *The Enciclopedia Americana*, t. III, UNESCO, 1956, p. 152. Cit. por VARELA JUÁREZ, Carlos, p. 11.

realizaban operaciones bancarias; y la legislación bancaria fue reglamentada en la época de Demóstenes, Sócrates, Plutarco y Homero.

Una función común en todas las civilizaciones era actuar como localidad de mercado para todo el territorio o Estado que lo rodeara. En el siglo III a. C., en Roma el comercio bancario era ejercido por la iniciativa privada, siguiendo el modelo griego; donde básicamente había dos clases de banqueros: los *argentarii* y los *numularii*, los primeros se ocupaban de las operaciones de cambios y los segundos, desarrollaban sus actividades de carácter público. No debe omitirse que las *mensae romanae* eran una clase de bancos públicos y una de sus finalidades era recaudar los impuestos de las provincias para concentrarlos en el tesoro imperial.<sup>10</sup>

**EDAD MEDIA.** Con la caída de Roma en poder de los bárbaros, comienza esta etapa de la historia en el año 476 d. C., la cual se caracteriza por tener una economía cerrada. Los traficantes de dinero eran los sirios y judíos, quienes comerciaban en la costa mediterránea en algunas grandes ciudades. Italia es considerada la cuna del Derecho bancario e Inglaterra su perfeccionadora. El comercio comenzó a florecer en Italia gracias a los tratados internacionales con Bizancio, los Estados musulmanes y África Septentrional, promoviéndose el tráfico hacia el Oriente y el resurgimiento de la navegación. Las cruzadas contribuyeron al restablecimiento del comercio de la banca, ya que los cruzados tenían necesidad de fondos para equipar y armar su escolta.

En la edad media florecieron las ferias de comercio, en las que se realizaba el intercambio de mercancías y había una gran actividad financiera. Los comerciantes utilizaban banqueros de escala internacional, crearon una moneda, establecieron regulaciones para compensación, envío de dinero y cambio. Se operaban monedas en curso de esa época, los banqueros recibían documentos, mandatos y depósitos irregulares. Nació la letra de cambio, que en ese entonces no era endosable.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> VARELA JUÁREZ, Carlos, *op. cit.*, nota 6, pp. 12-15.

<sup>11</sup> *Ibid.* pp. 15-17.



Propiamente dicho, el primer banco formalizado se estableció en la ciudad de Barcelona en 1401. Allí por primera vez se hicieron descuentos sobre letras de cambio y otros documentos de crédito. En 1407 surgió el Banco de San Jorge, establecido en Génova. “A mediados del siglo XV los religiosos italianos establecieron casas de empeño no judías, los *Monti di Pieta* (Montes de Piedad).”<sup>12</sup>

**EDAD MODERNA.** Con la caída del Imperio Romano en 1453 y la toma de Constantinopla, ésta y los últimos reductos pasan a poder de los turcos. Entonces sus conquistas causan el cierre de las rutas comerciales de Asia y del Mediterráneo Oriental, arruinando las actividades de la banca. Ante este obstáculo, los banqueros buscan nuevas rutas. En 1485, Bartolomé Díaz dirige su rumbo al África y dobla el Cabo de Nueva Esperanza. En 1498, Vasco de Gama llega a Calicut y a Comanor. Seis años antes Cristóbal Colón, quien deseaba llegar a la Indias por el oriente, descubre América.

Inglaterra, Francia y los Estados Ibéricos comienzan a tener una gran vitalidad, que hasta la fecha no se había dado en Venecia ni en Génova. Durante el siglo XVI, los Médicis, que poseían sucursales en los Países Bajos, Francia e Inglaterra, fueron los banqueros más importantes de Italia. Italia, dividida en un mosaico político, era considerada como el seminario de la banca. En 1524 se tenía establecida la vigilancia gubernativa, se señalaron diezmos, rentas como garantías de los créditos bancarios y el Estado. En 1584, el Estado fundó un banco público que después fue entregado a banqueros privados, previo concurso y otorgamiento de una caución.

En 1609, se fundó el Banco de Amsterdam, el *Amsterdamshe Wisselbank*, que operaba exclusivamente mediante el depósito de especies metálicas, como las monedas y los lingotes. Estableció una moneda de cuenta para sus depósitos, fue intermediario europeo de metales preciosos. Es de interés que este banco se creó para proteger la moneda holandesa de la especulación extranjera y atender las necesidades

---

<sup>12</sup> *Enciclopedia Visual Salvat*, vol. V, Barcelona, 1980, p. 209. Cit. por VARELA JUÁREZ, Carlos, p. 17.

de los mercaderes de dicha ciudad. La institución desapareció en 1819 y fue remplazada por el Banco Neerlandés.<sup>13</sup>

En 1694, en Inglaterra Carlos II se apropió de los depósitos constituidos por los particulares en la Casa de Moneda (primer banco inglés), lo que atemorizó a los mercaderes. La desconfianza hacia las autoridades públicas, la imitación de técnicas bancarias extranjeras y los proyectos de fundar un Banco Nacional, dieron origen a la fundación en 1694 al Banco de Inglaterra, tomando la experiencia de los bancos más adelantados y enriquecido con la emisión de billetes "Bank-Notes". En 1742, el parlamento inglés prohibió la fundación de nuevos bancos, con el fin de crear valores bajo la forma de billetes al portador pagaderos a la vista, obteniendo el monopolio de la emisión el Banco de Inglaterra, convirtiéndose en el primer banco de emisión moderno. Así en Inglaterra se forma la primera banca central.

Posteriormente cada nación establece sus bancos nacionales, adoptando los sistemas de financiamiento usados por los bancos de Hamburgo y Nüremberg, así como la emisión de papel moneda iniciada por el Banco de Estocolmo.

**EDAD CONTEMPORÁNEA.** Con la toma de la Bastilla en Francia el 14 de julio de 1789, se inicia la época contemporánea, surgiendo los ideales de libertad, igualdad y fraternidad. En Francia la situación era miserable en las clases media y baja, ya que la corrupción de la clase privilegiada desequilibraba la economía del reino. El Banco de Francia, fundado en 1800 y con sede en el Oratorio, apaciguó la crisis que imperaba en aquel tiempo. Se invirtieron todos los fondos de cajas de amortización, cajas de reserva de las loterías nacionales, se le confiaron diversos servicios del tesoro nacional. La ley del 24 de septiembre de 1803 unificó el billete del banco y dio el monopolio de la emisión, así ningún banco departamental podía establecerse sin la autorización del Gobierno.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> VARELA JUÁREZ, Carlos, *op. cit.*, nota 6, pp.17 y 18.

<sup>14</sup> *Ibid.* pp. 18-20.

A partir del siglo XIX, los bancos en Europa y América tienen una gran evolución. En Alemania, Francia e Inglaterra se crearon numerosos bancos especializados. Bajo la ley de 1833, se fundaron los llamados Stocks Banks. En Alemania se dio un proceso de desarrollo bancario, apoyado en la unificación de este país en 1871 al suprimirse los obstáculos políticos que impedían la integración de su sistema bancario.<sup>15</sup>

### 1.1.1. NECESIDAD DE UN BANCO CENTRAL

La banca central tiene sus antecedentes en las prácticas del Banco de Inglaterra, pero su definición data apenas del siglo XX. M. H. de Kock en su libro “Banca Central”, dice: “no solo es el Banco de Inglaterra el banco más antiguo, sino que también ha conservado hasta ahora su lugar como el primero en el mundo, de modo que su historia se acepta universalmente como ilustrativa de la evolución de los principios y técnicas de la banca central”.

Muchos bancos centrales fueron adquiriendo gradualmente esa posición al lograr el privilegio de ser el único emisor de billetes y actuar como banquero del gobierno. En efecto han sido el derecho exclusivo o principal de emisión y efectuar las operaciones bancarias del Estado, las notas que primero configuran la noción de un banco central. Los bancos conservaban solamente los fondos indispensables para sus operaciones diarias y guardaban en el Banco de Inglaterra el resto de sus efectivos; así fue como el banco central se convirtió en guardián de las reservas en efectivo de los demás bancos, los que convinieron en liquidar sus diferencias mediante compensaciones y traspasos en sus respectivas cuentas con el Banco de Inglaterra, el que asumió la posición de prestamista de última instancia.<sup>16</sup>

Por otra parte, en situaciones de emergencia o de crisis, el banco central tomó la responsabilidad, no sólo del sistema monetario, sino del sistema de crédito. Desde el

---

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 20.

<sup>16</sup> ASTUDILLO URSÚA, Pedro, *Elementos de teoría económica*, Porrúa, México, 2002, p. 149.

siglo pasado y especialmente a partir de la crisis de 1857 se comprobó la existencia de una relación íntima entre moneda y crédito, de modo que el banco añadió a sus funciones la de evitar la especulación y de moderar la expansión del crédito a través de una política de control del mismo, en sus aspectos cuantitativo y cualitativo.

Siguiendo el ejemplo del Banco de Inglaterra, el Riksbank de Suecia se reorganizó como banco de Estado en 1668; el Banco de Francia, fundado en 1800, se convirtió en 1848 en el banco central de dicho país; el Banco de los Países Bajos, fundado en 1814, se convirtió en banco único de emisión y banco de Estado; el Banco Nacional de Austria, fundado en 1817, fue transformándose también en banco central hasta convertirse en 1868 en el Banco de Austria-Hungría y así sucesivamente aparecieron el Banco de Noruega (1817), el Banco Nacional de Dinamarca (1818), el Banco Nacional de Bélgica (1850), el Banco de España (1829-1873), el Banco de Rusia (1860), el Reichs Bank (1875) y el Banco del Japón (1882).

A fines del siglo XIX casi todos los países europeos habían establecido su banco de emisión. La Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas en 1920, aprobó una resolución recomendando que todos los países que no habían fundado su banco central procedieran a hacerlo, con el propósito de facilitar la restauración y el mantenimiento de la estabilidad de su sistema bancario y monetario y de hacer posible la cooperación mundial.<sup>17</sup>

El primer banco central en América fue el sistema de los doce bancos de la Reserva Federal en Estados Unidos fundado en 1914.<sup>18</sup> Fue en 1925 cuando en nuestro país se constituyó el Banco de México, cuya fundación marca el inicio de la época contemporánea del sistema bancario mexicano. A continuación indicamos los años en que fueron fundados los demás bancos de América: 1992 el Banco de Reserva de Perú, 1923 el Banco Central de Colombia, 1925 el Banco Central de Chile, 1927 el Banco Central de Ecuador, 1929 Banco Central de Bolivia, 1934 Banco Central de El

---

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 150.

<sup>18</sup> KOCK, M. H, *Banca central*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p.55. Cit. por VARELA JUÁREZ, Carlos, p. 228.

Salvador, 1935 Banco Central de Argentina, 1936 Banco Central de Paraguay, 1937 Banco Central de Costa Rica, 1939 Banco Central de Venezuela y 1946 Banco Central de Guatemala.<sup>19</sup>

### 1.1.2. CONCEPTO Y FUNCIÓN

**CONCEPTO.** Según algunos autores, semánticamente banco se deriva de *abacus*, que eran los muebles que utilizaban los *argentarii* en Roma, para realizar su actividad. Ducange estima que proviene de *Mensa mercatorum, in qua merces sus emptoribus exponerents*, lo que significa, “la mesa en que los mercaderes mostraban sus mercancías a los compradores”, después esta expresión al pasar al italiano cambió a “banco” en el que se sentaban los comerciantes y cambistas en la plaza pública, o la mesa en que contaban su dinero. La mayoría de los autores concuerdan en que este término originalmente se refería al mostrador en que los cambistas guardaban su dinero.<sup>20</sup>

En el derecho alemán y en el derecho anglosajón, la palabra “Bank”, designa un conjunto de cosas [...] con la que se expresaba la acumulación de fondos de capital de dinero o de existencia, también significa el mostrador, silla o mueble donde se sientan las personas. El concepto de “banco” y “banca” en nuestra opinión, es genérico y puede apreciarse desde diversos puntos de vista, como son el jurídico, el económico, el técnico y el monetario. **NOTA:** En esta tesis usaremos ambos términos (banco y banca) indistintamente para referirnos a las instituciones bancarias.

Esteban Cotelly, en su libro *Derecho Bancario*, cita de Caraballese, Siburu y D’Angelo-Mazzantini las siguientes definiciones de los términos banco y banca. Para Caraballese, “banco o banquero teniendo en cuenta los dos elementos de su función:

---

<sup>19</sup> VARELA Juárez, Ramón Carlos, *Etimología del despido del trabajador bancario*, UNAM, México, 1971, p. 23. Cit. por VARELA JUÁREZ, Carlos, p. 228.

<sup>20</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Nuevo derecho bancario panorama del sistema financiero mexicano*, Porrúa, México, 2003, p. 306.

depósito y circulación, se puede considerar como el agente intermediario entre la demanda y la oferta de crédito que con el ejercicio del depósito bancario a fin de emplear los capitales recibidos, constituyéndose de esa manera en deudor hacia la oferta y en acreedor hacia la demanda del crédito”. Siburú considera que banca es “toda institución organizada para el ejercicio regular, continuo y coordinado del crédito, en su función mediadora entre la oferta y la demanda de capitales, mediante operaciones practicadas por profesión”. D’Angelo-Mazzantini considera que banca es “empresa intermediadora del crédito”.

A continuación, Esteban Cotelly nos dice que frecuentemente se hacen definiciones jurídicas o económicas y señala que la definición de banco debe ser puramente de carácter económico, constituyendo los elementos jurídicos, simples atributos o bases de su existencia, agregando que los bancos son “organismos indispensables de cada economía basada en el dinero” y los define como “entidades organizadas que crean, esterilizan, administran, distribuyen y anulan el poder adquisitivo circulante”. Junto con el maestro Miguel Acosta no concordamos con este criterio porque el fenómeno bancario es muy complejo y no solamente se reduce a su carácter económico, pues también tiene importancia fundamental el aspecto jurídico y contable.<sup>21</sup>

**FUNCIÓN.** Según M. H. Kock, en su libro “Banca Central”, dice que la banca ha llegado a ser una rama especial del derecho, distinta, con su propio código de leyes y prácticas y agrega “ha llegado a obtenerse un concepto claramente definido de lo que un banco central es; en general se reconoce como tal al que efectúa en la mejor forma posible y en beneficio del interés económico general las siguientes funciones:

1. La emisión de papel moneda de acuerdo con las necesidades económicas y del público en general, propósito para el cual se le concede, o el derecho de emitir billetes, o por lo menos su monopolio parcial.

---

<sup>21</sup> COTELLY, Esteban, *Derecho Bancario*, Ediciones Arayus, Buenos Aires, 1956, pp. 157, 159, 161, 162. Cit. por ACOSTA ROMERO, Miguel, p. 307.

2. El desempeño de funciones de banca general y de agencia de servicios a favor del Estado.
3. La custodia de las reservas en efectivo de los bancos comerciales.
4. La custodia de las reservas metálicas de la nación.
5. El redescuento de letras de cambio, documentos de tesorería y otro papel adecuado que le ofrezcan los bancos comerciales, los corredores y comerciantes en letras y otras instituciones financieras.
6. La aceptación de la responsabilidad de prestamista de última instancia.
7. La liquidación de saldos de compensación entre los bancos, y
8. El control del crédito de conformidad con las necesidades económicas y con vistas a mantener el patrón monetario adoptado por el Estado.”<sup>22</sup>

R. S. Sayers comenta que la función de un banco central es influenciar a las instituciones financieras del país para que su conducta sea coincidente con la política económica general del gobierno. La forma más apropiada para su funcionamiento depende de la naturaleza de las instituciones financieras sobre las cuales haya de ejercer su influencia y de la política económica, cuyo desenvolvimiento constituya su propósito fundamental. Consecuentemente no existe una línea de acción común a la banca central. En realidad no es exagerado decir que hay tantas clases de bancos centrales como países existen en el mundo.<sup>23</sup>

Por otra parte, Jorge Savransky comenta que los primeros bancos centrales se organizaron con la finalidad de mantener reservas áureas y garantizar la convertibilidad del papel moneda, pero no tenían explicitadas funciones específicas en sus cartas orgánicas. Simplemente, junto a las funciones operativas de cualquier banco comercial,

---

<sup>22</sup> ASTUDILLO URSÚA, Pedro, *op. cit.*, nota 16, p. 151.

<sup>23</sup> SAYERS, R. S., “*Central Banking after Begehot*”, Oxford Clarendon Press, 1957, p. 47. Cit. por BETETA, Mario Ramón, *Tres aspectos del desarrollo económico de México y nuestro panorama político actual*, 2 ed., México, 2001, p. 85.

tenían la prerrogativa —emanada del poder central del Estado— de emitir billetes en el ámbito territorial de aquél, con carácter de exclusividad.<sup>24</sup>

Originalmente, los bancos centrales fueron sólo instituciones de emisión, privilegio que les conferían las Coronas por delegación de su autoridad. Tal función subsiste en la actualidad y es justo reconocer que, si bien no es la más importante ni significativa, es la que confiere a estas instituciones su nota característica. En la actualidad, el panorama del derecho comparado exhibe una tendencia dominante en la que los bancos centrales realizan funciones “puras”, y no las propias de una banca comercial común; tales serían las de emisión (ya comentada), la de custodia de las reservas y depósitos superavitarios de los bancos integrantes del sistema, la compensación de cheques, las operaciones de redescuento. En una etapa ulterior, los bancos centrales se convirtieron en prestamistas de última instancia, bancos de bancos.

Un paso adelante en la implementación de una banca central institucionalizada se realizó en los Estados Unidos, donde se implantó, en la segunda década de este siglo, una banca central compuesta por doce bancas centrales estatales (Bancos de la Reserva Federal), con actuación coordinada por una Junta de la Reserva Federal establecida en Washington. Como se puede advertir, el sistema compatibiliza, con visible compromiso, la necesidad de centralizar la banca, con un sistema federativo. Con el tiempo, la necesidad de implantar y mantener una política unificada provocó que los poderes de la Junta Federal fueran creciendo, en desmedro del regionalismo corporizado en las reservas locales.<sup>25</sup>

La concepción de la banca central como banca de reserva es sustancial, pues posibilita contar con una masa financiera para afrontar crisis, sin recurrir al mecanismo de la emisión monetaria, casi siempre inflacionaria. El siguiente paso de su evolución consiste en su perfilamiento como entidad rectora del sistema financiero, ejecutora de las políticas monetarias y cambiarias del Estado y directriz de la organización crediticia.

---

<sup>24</sup> SAVRANSKY, Jorge, *Bancos y entidades financieras. Operaciones. Contratos de préstamo. Oferta de valores*, Astrea, Buenos Aires, 1988, p. 33.

<sup>25</sup> *Ibid.* p. 34.



En las últimas décadas se ha notado una marcada tendencia a la cooperación y asistencia de las bancas centrales de diversos países. Por último, es importante destacar que la creación e implementación de una banca central posibilita que los bancos y las demás instituciones financieras integren un circuito institucionalizado, único medio que posibilita el funcionamiento adecuado y armónico del sistema y una política monetaria, financiera y crediticia coherente y uniforme.<sup>26</sup>

## **1.2. HISTORIA DE LA BANCA CENTRAL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Aunque se dice que a mediados de la etapa colonial operaron en la Nueva España varios bancos privados y que bajo el reinado de Carlos III se creó, como entidad pública, el Banco de Avío de Minas, información fidedigna permite afirmar que el 2 de junio de 1774 se autorizó la creación del Monte de Piedad de Ánimas, y que el mismo monarca expidió la real orden del 19 de julio de 1782, en la que se ordenaba el cumplimiento, en lo conducente, de la cédula real por la que se acababa de constituir el Banco de San Carlos, germen del actual Banco de España. Correspondió al ya citado Monte de Piedad efectuar la primera emisión nacional de billetes.<sup>27</sup>

A partir de la proclamación de la independencia se proyectaron y funcionaron numerosos bancos, que corrieron suerte muy desigual; los más importantes fueron el Banco de Avío, creado por un decreto del Congreso fechado el 16 de octubre de 1830, y el Banco Nacional de Amortización, que se conoció como Banco de Cobre, creado por ley de 17 de enero de 1837 con el principal propósito de amortizar los numerosos tipos de moneda de ese metal, que sin control alguno circulaba.

---

<sup>26</sup> *Ibid.* pp. 34, 35.

<sup>27</sup> *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, UNAM, IIJ, 1ª. ed., México, 2006, t. I, p. 699.

El más antiguo de los bancos actuales, Banca Serfin, data de 1864, año en el que se estableció en el país, como sucursal del Banco de Londres, México y Sudamérica.

Al estallar el movimiento revolucionario de 1910, operaban en el país 29 bancos, de los cuales 24 eran emisores, que fueron disueltos y liquidados, ante el inminente establecimiento del banco único de emisión previsto por el artículo 28 de la Constitución vigente. Tras varios titubeos, por ley de 25 de agosto de 1925 se creó el actual Banco de México, con un capital de cien millones de pesos oro, y con cinco fines principales: 1) emitir billetes; 2) regular la circulación monetaria, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés; 3) redescantar documentos mercantiles; 4) encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal; 5) efectuar operaciones de depósito y de descuento.<sup>28</sup>

El Banco de México, que abrió sus puertas el 1 de septiembre de 1925, fue la consumación de una aspiración largamente acariciada por el país; cuyos antecedentes se remontan al menos hasta principios del siglo XIX. Desde 1822, durante el reinado de Agustín de Iturbide, hay registros de la presentación de un proyecto para crear una institución con la facultad para emitir billetes que se denominaría "Gran Banco del Imperio Mexicano".<sup>29</sup>

Enrique Krauze dice que: "Los primeros antecedentes del Banco de México son los contratos celebrados entre el Gobierno y el Banco Nacional de México y viceversa —15 de mayo de 1884—. De acuerdo con el primero de estos contratos, el Banco Nacional de Mexicano servía al Gobierno de instrumento en las transacciones ordinarias de cambio y como depositario de los fondos federales, y en pago de tales servicios, las oficinas del Gobierno aceptarían los billetes de banco de la institución. [...] El siguiente antecedente ocurrió en abril de 1905, cuando se creó la Comisión de Cambios y Moneda con las siguientes funciones: determinar la cantidad y los tipos de moneda que deberían acuñarse, poner en circulación la moneda acuñada por la tesorería, intervenir en los cambios de divisas con propósitos de estabilización y actuar

---

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> MANERO, Antonio, *El Banco de México, sus orígenes y su fundación*, México, p. 64.

como agente fiscal del Gobierno Federal". El antecedente inmediato del Banco de México, data del decreto del 3 de abril de 1916, que creó la Comisión Monetaria, que absorbió las funciones de la antigua Comisión de Cambios y Moneda.<sup>30</sup>

Con la destrucción del sistema bancario porfirista durante la Revolución, la polémica ya no se centra en la conveniencia del monopolio o la libre concurrencia en la emisión de moneda, sino en las características que debería tener el Banco Único de Emisión, cuyo establecimiento se consagró en el artículo 28 de la Carta Magna promulgada en 1917. La disyuntiva consistía en proponer el establecimiento de un banco privado, o un banco bajo control gubernamental. Los Constituyentes reunidos en Querétaro optaron por esta segunda fórmula, aunque la Carta Magna sólo estableció que la emisión de moneda se encargaría en exclusiva a un banco que estaría "bajo el control del Gobierno".<sup>31</sup>

Sin embargo, se demoró siete años la fundación del Banco Único de Emisión. En ese lapso, se emprendieron varias tentativas para llevar a cabo el proyecto, que fracasaron por la inflexible penuria del erario. Reiteradamente, la escasez de fondos públicos fue el obstáculo insuperable para poder integrar el capital de la Institución. En el ínterin, se fue consolidando en el mundo la tesis sobre la necesidad de que todos los países contasen con un banco central. Tal fue el mensaje de un comunicado emitido en 1920 por la entonces influyente Sociedad de Naciones, durante la Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas.<sup>32</sup>

**FUNDACIÓN.** El establecimiento del Banco de México tuvo lugar en 1925, gracias a los esfuerzos presupuestarios y de organización del Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, y al apoyo recibido del Presidente Plutarco Elías Calles. Se inauguró el 1 de septiembre de 1925 y se le entregó, en exclusiva, la facultad de crear moneda, tanto mediante la acuñación de piezas metálicas como a través de la emisión de billetes. También, se le encargó la regulación de la circulación monetaria, de los tipos

---

<sup>30</sup> ASTUDILLO URSÚA, Pedro, *op. cit.*, nota 16, p. 151, 152.

<sup>31</sup> <http://www.banxico.org.mx/acercaBM/semblanzaHistorica/SemblanzaHistorica.html>

<sup>32</sup> *Idem.*

de interés y del cambio sobre el exterior. Asimismo, se convirtió al nuevo órgano en agente, asesor financiero y banquero del Gobierno Federal, aunque se dejó en libertad a los bancos comerciales para asociarse o no con el Banco de México.<sup>33</sup>

**DESPEGUE.** El Banco Central nace en momentos de grandes retos y aspiraciones para la economía del país. Era necesario propiciar el surgimiento de un nuevo sistema bancario, hacer renacer el crédito en el país y reconciliar a la población con el uso del papel moneda. Además, se le otorgaron facultades para operar como institución ordinaria de crédito y descuento. Durante sus primeros seis años de vida, el Banco obtuvo un éxito razonable en cuanto a promover el renacimiento del crédito en el país. Sin embargo, las dificultades que enfrentó en su propósito de consolidarse como banco central resultaron formidables. Aunque su prestigio creció y logró avances, la circulación de sus billetes fue débil y pocos bancos comerciales aceptaron asociarse con él mediante la compra de sus acciones.<sup>34</sup>

### 1.2.1. EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO

Ahora bien, a continuación definiremos las tres etapas en la evolución autónoma del Banco Central de los Estados Unidos Mexicanos. Para este fin resulta orientador la serie de documentos de investigación del Banco de México, que el Doctor Eduardo Turrent y Díaz redactó en julio de 2007, intitulado “Las Tres Etapas de la Autonomía del Banco Central en México”, donde las clasifica de la siguiente manera.<sup>35</sup>

Para el Doctor Turrent la etapa llamada **autonomía reglamentaria (1925-1938)**, se formalizó en normas incorporadas en su ley por virtud de las cuales se fijaron topes a la expansión de las variables operativas clave. La etapa **autonomía carismática (1955-1970)** dependió de la defensa que le extendieron ciertos personajes clave de

---

<sup>33</sup> MANERO, Antonio, *op.cit.*, nota 29, p. 110.

<sup>34</sup> <http://www.banxico.org.mx/acercaBM/semblanzaHistorica/SemblanzaHistorica.html>

<sup>35</sup> TURRENT DÍAZ, Eduardo, *Las Tres Etapas de la Autonomía del Banco Central en México*, Banco de México, Documentos de Investigación, Núm. 2007-10, México, Julio 2007.

gran prestigio intelectual y político. El otro apoyo fundamental fue la existencia de finanzas públicas sanas, cuya desaparición fue la causa de su caída. Por último, la **autonomía institucional (1994 - a la fecha)** es ciertamente más robusta que sus variantes precedentes. Esta se apoya en varios puntales, aparte de que se han mantenido durante varios años finanzas públicas sanas: un mandato único para el banco central con rango constitucional, un órgano directivo protegido contra interferencias externas e independencia administrativa y presupuestal.

No obstante, para efectos prácticos de esta tesis, hemos clasificado estas etapas con relación a sus transformaciones administrativas, intitulándolas primer período como **sociedad mercantil anónima**; segundo período, cuando se transforma en **órgano público descentralizado del gobierno federal** y, tercer período, **cuando se le otorga el carácter autónomo** (el cual analizaremos detalladamente en un capítulo posterior).

### 1.2.2. PRIMER PERÍODO (SOCIEDAD ANÓNIMA)

**Autonomía Reglamentaria en la Ley Constitutiva.**- No debe caber duda acerca de la voluntad del legislador de hacer del recién creado Banco de México una institución “independiente”. El propósito está consignado explícitamente en la Exposición de Motivos de su Ley Constitutiva promulgada el 25 de agosto de 1925.

“Cualquiera que fuese la importancia del capital aportado por la Nación relativamente al capital de la institución misma, era elemental que ésta debía organizarse según las formas mercantiles y con la necesaria individualidad e independencia [...] Efectivamente: la idea del control se compadece perfectamente con la idea de la independencia”.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> “Ley que crea el Banco de México”, Exposición de Motivos, (25 de agosto de 1925), en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, (s. e.), 1958, pp. 58-59.

Esta idea de incorporar pesos y contrapesos respondió también a otras dos finalidades muy importantes: asegurar que la emisión se apegase a procedimientos muy estrictos, proteger los intereses patrimoniales de la Nación representados en el capital de la institución y el deseo —muy relevante en la época— de promover el crédito para propiciar al desarrollo económico del país.

“Hay, efectivamente, en un banco controlado por el Gobierno, el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público; es decir, que el Gobierno represente el interés de los hombres pertenecientes al partido que lo constituye y prescindir del interés nacional”.<sup>37</sup>

La escritura constitutiva, fechada el 1 de septiembre de 1925, previene la creación de una institución bancaria bajo forma de sociedad mercantil anónima, denominada Banco de México, S. A., con duración de 30 años; se señala como su domicilio la ciudad de México, con la facultad de establecer sucursales y agencias en la República y en el extranjero, cuyo capital social inicial fue de cien millones de pesos oro, distribuido en dos series de acciones. La serie A, reservada al gobierno federal, cubriría el 51% del capital; esta parte deberá estar íntegramente pagada; sólo podrá ser suscrita por el gobierno de la República; será intransferible; en ningún caso podrán cambiarse su naturaleza ni los derechos que en la ley se le confieren; y la serie B, que podía ser cubierta por el propio gobierno, por inversionistas privados, o por otras sociedades, ya fueran éstas del sistema financiero o no.<sup>38</sup>

La administración de la sociedad estaba a cargo de un consejo de administración, integrado por cinco consejeros por la serie A y cuatro por la B; por su parte, la vigilancia de la sociedad estaría a cargo de dos comisarios nombrados por los accionistas de la serie B. El Banco de México no nació como un banco central propiamente dicho, sino como una institución competidora de los bancos privados, ya que podía efectuar operaciones normales de crédito, depósito y ahorro con los particulares, lo cual le impidió desarrollar plenamente sus objetivos, debido a la natural

---

<sup>37</sup> *Ibid.* p. 59.

<sup>38</sup> *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, op.cit.*, nota 27, t. I, p. 704.

desconfianza y recelo que demostraron las instituciones bancarias tanto locales como extranjeras, aunque sí monopolizó la emisión de billetes, aun cuando en este sentido su difusión fue sumamente discreta (según su Ley Orgánica podía emitir billetes sin exceder del doble de los recursos en oro con que contase el banco). Operó efectivamente como agente financiero del gobierno federal y comenzó a regular la política monetaria y los cambios sobre el exterior.

Los diversos y graves problemas bancarios en el país e internacionales durante la “gran depresión” de 1929, así como la rigidez de la circulación monetaria, estrictamente metálica, basada en el patrón oro; motivó diversas reformas monetarias. La ley del 25 de julio de 1931 desmonetizó el oro, y autorizó su libre exportación, con lo cual dio a las monedas de plata poder liberatorio ilimitado, aunada a la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 27 de julio de 1931.

Con el fin de estabilizar las nuevas formas de organización política y económica, el 12 de abril de 1932 se reformó la Ley Orgánica del Banco de México. Con esta medida se buscó reforzar las múltiples funciones de la banca central, entre ellas las de emisión y redescuento; por otra parte, los billetes que emitía se empezaron a convertir en un signo de cambio real y fundamental de la economía mexicana, aun cuando seguían siendo de aceptación voluntaria para el público hasta 1935; pero su aceptación fue forzosa para las oficinas y dependencias de gobierno en los ámbitos federal, estatal y municipal. Se optó por obligar a los bancos comerciales a asociarse con el instituto central, participando en su capital social, mediante suscripción en acciones del 6% de su capital y entrega del 5% de sus depósitos, así como a realizar operaciones de descuento, ya que el banco central fungiría como cámara de compensaciones.<sup>39</sup>

Una nueva Ley Orgánica del Banco de México, del 28 de agosto de 1936, fue decretada con el propósito de consolidar las relaciones del instituto central con los bancos privados; mejorar la coordinación de las diversas actividades entre las unidades internas del banco; ampliar el régimen de la emisión de billetes, regular la circulación

---

<sup>39</sup> *Ibid.* p.705.

monetaria, revisar la integración de la reserva monetaria, además de contribuir a impulsar las funciones de agente financiero del Estado, previéndose que pudiese conceder créditos al erario para atender las diversas necesidades de caja.

El 26 de abril de 1941 se decretó otra nueva Ley Orgánica del Banco de México, que obligaba a los bancos asociados a depositar en el instituto central, en efectivo, una suma no menor del 5% ni mayor del 20% de su depósitos totales (esto fue denominado como “encaje legal”); por otro lado, una vez constituidas las reservas legales y estatutarias, y habiendo pagado los dividendos a los accionistas distintos al gobierno, todas las utilidades se abonarían al Estado, como forma de reducir los intereses del gobierno.

### **1.2.3. SEGUNDO PERÍODO (ÓRGANO DESCENTRALIZADO)**

La citada Ley Orgánica del 26 de abril de 1941 tuvo diversas reformas, entre las que destaca la del 31 de diciembre de 1982, que dispuso la transformación del banco central de sociedad mercantil anónima a organismo público descentralizado del gobierno federal, lo cual trajo como consecuencia lógica que sus órganos de gobierno se transformaran, acordes a su nueva naturaleza jurídica, sustituyéndose la asamblea general de accionistas y el consejo de administración por una junta directiva. Fue abrogada por otra “nueva” Ley Orgánica publicada el 31 de diciembre de 1984.<sup>40</sup>

El proceso llamado de “nacionalización” de la banca privada de septiembre de 1982, derivado de la política cambiaria imperante en esa época, motivada a raíz del desplome de los precios del petróleo en los mercados internacionales, lo que ocasionó que la economía de los países exportadores del mismo sufrieran una grave contracción y propició el encarecimiento del crédito externo y la pérdida de la confianza en la capacidad de pago, ocasionaron el abandono del mercado cambiario por parte del Banco de México, el 18 de febrero de 1982, con lo cual quedó condicionada nuestra

---

<sup>40</sup> *Idem.*



moneda a la oferta y la demanda. En este período se impulsaron diversos estímulos al salario, así como fiscales; se implantaron diversos controles de emergencia, y se publicaron tanto el decreto que establece la nacionalización de la banca privada, como el que estableció el control generalizado de cambios. Esta época fue ocasión propicia para promover la reforma de la Ley Orgánica del Banco de México, que lo transformó de la sociedad mercantil con que había sido creado en un organismo público descentralizado.

El 31 de diciembre de 1984 se publicó una nueva Ley Orgánica del Banco de México. En este ordenamiento se ratificó el carácter de organismo público descentralizado del gobierno federal, con personalidad y patrimonio propios. Se le asignaron como finalidades las tradiciones de emitir moneda, poner en circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, incorporando la de desarrollar el sistema institucional financiero y crediticio, y en general buscar el sano crecimiento de la economía nacional.<sup>41</sup>

Para lograr estas finalidades, el Banco tiene las funciones siguientes: a) regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios; b) operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; así como regular el servicio de cámara de compensación; c) prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno; d) fungir como asesor del gobierno federal en materia económica y particularmente en la financiera, y e) participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen bancos centrales.

Corresponde privadamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda. En materia de regulación crediticia y cambiaria, el Banco está facultado para recibir depósitos del gobierno federal y de todas sus dependencias, así

---

<sup>41</sup> *Ibid.* p. 706.

como depósitos bancarios en moneda extranjera; para emitir bonos de regulación monetaria, obtener créditos del exterior, realizar cobros o pagos por cuenta del gobierno federal en el extranjero, y para celebrar todo tipo de operaciones con divisas. En materia fiduciaria, la Ley prescribe que el Banco sólo actuará como fiduciario cuando la ley le asigne esa encomienda o cuando se trate de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño o funciones del Banco. En todo caso, se señala en el artículo 3º transitorio, que el Banco podrá seguir operando los fideicomisos que actualmente maneja.

Por lo que se refiere al financiamiento que el Banco puede otorgar al gobierno federal, la ley introdujo un novedoso mecanismo que limita su monto a la cantidad que, para cada ejercicio fiscal, determine su Junta de Gobierno, tomando en cuenta las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y las disposiciones relativas de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de cada año. La Ley faculta al Banco para determinar el encaje legal (el monto del pasivo exigible de las otras instituciones de crédito) que debe depositar la banca en el instituto central, y determinar las formas de canalizar estos recursos con fines de regulación monetaria y de apoyo crediticio a actividades prioritarias. Asimismo, la Ley dispone la creación de la Comisión de Crédito y Cambios, con funciones en materia de control de cambios y de fijación de la paridad del peso con otras monedas.

Eran órganos de gobierno del Banco de México, junto con esa Comisión de Crédito y Cambios, la Junta de Gobierno y el director general. En la Junta de Gobierno (once miembros propietarios y sus suplentes) participaban los secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial y el propio director general del Banco, quien era designado por el presidente de la República.

De esta manera se pretendió consolidar al Banco de México, como institución de banca central del país, para que funcionara como banco de bancos, o de segundo piso, al monopolizar la emisión de billetes (por conducto de la fábrica de billetes que depende administrativamente del propio banco) y de acuerdo con la SHCP ordene la acuñación

de moneda metálica; debería regular la cotización del peso en relación con las monedas extranjeras, además de fungir como agente financiero y asesor del gobierno federal, teniendo para ello las más amplias facultades en materia de financiamiento, tanto interno como externo.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibid.* p. 707.

## 1.2.4. TERCER PERÍODO (CARÁCTER AUTÓNOMO)

Mediante reformas a los artículos 28, 73, fracción X, y a la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 constitucionales, publicadas en el *Diario Oficial* del 23 de agosto de 1993, se estableció el camino hacia la autonomía del Banco de México, tanto en el ejercicio de sus funciones como en su administración y sus relaciones de carácter laboral.<sup>43</sup>

Como complemento de las reformas citadas, el 23 de diciembre de 1993 se publicó en el *Diario Oficial* la Ley del Banco de México, que le otorga el carácter autónomo con la finalidad primordial de proveer a la economía del país de los signos monetarios nacionales, con el fin de procurar la estabilidad del poder adquisitivo, promover el sano desarrollo del sistema bancario y financiero, y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos; se señala además que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento. Esta Ley entró en vigor el 1º de abril de 1994.

Esta Ley, en su artículo 3º, le otorga al Banco las funciones siguientes: a) regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; b) operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de la última instancia; c) prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo; d) fungir como asesor del gobierno federal en materia económica y, particularmente, financiera; e) participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional, o que agrupen a bancos centrales, y f) operar con los organismos señalados previamente, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

---

<sup>43</sup> *Idem.*

Las funciones previamente descritas así como la administración del instituto central, estarán encomendados tanto a la Junta de Gobierno como al gobernador del Banco.<sup>44</sup>

El gobernador, entre otros requisitos, deberá ser ciudadano mexicano, no tener más de 65 años de edad, ser hábil para el ejercicio del comercio y no tener incapacidad física o mental, gozar de reconocida competencia en materia monetaria, haber ocupado previamente a su designación cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano; durará seis años su cargo. Los subgobernadores durarán ocho años, y podrán ser reelectos más de una vez. Son causa de remoción, entre otras, la incapacidad mental o física, el desempeño de algún empleo, cargo o comisión, someter a consideración de la Junta de Gobierno información falsa, o no cumplir los acuerdos de la Comisión de Cambios.

Cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución. En materia cambiaria se actuará de acuerdo con las directrices que determine la Comisión de Cambios, que estará integrada por el secretario de Hacienda, otro subsecretario de dicha dependencia que designe el titular de esta, el gobernador del Banco de México y dos miembros de la Junta de Gobierno que sean designados por el propio gobernador.

Para su operación, el Banco de México tiene nueve sucursales ubicadas en los siguientes puntos estratégicos de la República: Ciudad Juárez, Chihuahua; Guadalajara, Jalisco; Hermosillo, Sonora; Mazatlán, Sinaloa; Mérida, Yucatán; Mexicali, Baja California; Monterrey, Nuevo León; Torreón, Coahuila, y Veracruz, Veracruz.

Un estudio comparativo de la operación de los bancos centrales en todo el mundo, realizado en 1996 por Steve Hanke, profesor de economía aplicada de la Universidad John Hopkins de Batilmore (Maryland), determinó que el Banco de México,

---

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

como instituto central, es uno de los peores bancos centrales del mundo, ubicándolo en el lugar 101 de los 108 existentes.<sup>45</sup>

## 1.3. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

### 1.3.1. ANTECEDENTES

Como lo indica el Doctor Jorge Fernández Ruiz, en su obra *Derecho administrativo y administración pública*, desde los orígenes del constitucionalismo mexicano aparece la Secretaría de Hacienda para auxiliar al Ejecutivo en el ejercicio de la función administrativa, en vista de que la Constitución de Apatzingán la considera, en su artículo 134, junto con la Secretaría de Guerra y la de Gobierno.<sup>46</sup>

Durante el Imperio de Iturbide, el Decreto del 8 de noviembre de 1821 reglamentó la organización y funciones de las cuatro secretarías de Estado y del Despacho, previstas en el anterior Decreto del 4 de octubre de 1821, entre las cuales figuró la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

Ya en la etapa republicana de nuestra vida independiente, la Ley del 14 de noviembre de 1824 extinguió las direcciones y contadurías generales de las aduanas, pólvora, lotería, montepíos de ministros y oficinas, tesorería general de lotería y el tribunal de cuentas, para concentrar sus facultades en la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, a cuyo titular se le confirió la facultad de dirigir por sí mismo todas las rentas pertenecientes a la federación, y ejercer sobre las casas de moneda la inspección que reservaba la Constitución de 1824 al gobierno federal.

---

<sup>45</sup> *Ibid.* p. 708.

<sup>46</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, Porrúa, México, 2006, p. 345.

En el artículo 28 de su Cuarta Ley, la Constitución centralista de 1836, incluyó en su breve catálogo de ministerios, al Ministerio de Hacienda, denominación que se mantuvo en el artículo 93 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana del 13 de junio de 1843.<sup>47</sup>

La denominación actual de Secretaría de Hacienda y Crédito Público se adopta por primera vez en virtud del Decreto del 12 de mayo de 1853; empero, el citado Decreto del 23 de febrero de 1861 ordenó cambiar su nombre por el de Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Hacienda y Crédito Público, a la que encomendó: La administración de todas las rentas generales; los aranceles de aduanas marítimas; correos; casas de moneda; empréstitos y deuda pública y nacionalización de los bienes de manos muertas. El citado Decreto del presidente Benito Juárez, expedido el 6 de abril de 1861, determinó regresar a la denominación de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se mantiene intacta en la vigente Ley orgánica de la administración pública federal.

### 1.3.2. MARCO JURÍDICO

**PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.** Los contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, y sus reformas.

**LEYES.** A continuación indicamos en orden cronológico las leyes que conforman el marco jurídico normativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

- Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 27 de julio de 1931 y sus reformas.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (*DOF*, 27 de agosto de 1932 y sus reformas).

---

<sup>47</sup> *Ibid.* p. 346.

- Ley General de Sociedades Mercantiles (*DOF*, 4 de agosto de 1934 y sus reformas).
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (*DOF*, 31 de agosto de 1935 y sus reformas).
- Ley sobre el Contrato de Seguro (*DOF*, 31 de agosto de 1935 y sus reformas).
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*DOF*, 10 de enero de 1936 y sus reformas).
- Ley Federal de Juegos y Sorteos (*DOF*, 31 de diciembre de 1947 y sus reformas).
- Ley para la Depuración y Liquidación de Cuentas de la Hacienda Pública Federal (*DOF*, 28 de diciembre de 1950 y sus reformas).<sup>48</sup>
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas (*DOF*, 29 de diciembre de 1950 y sus reformas).
- Ley que Establece Bases para la Ejecución en México, por el Poder Ejecutivo Federal, del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (*DOF*, 19 de diciembre de 1959 y sus reformas).
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional (*DOF*, 28 de diciembre de 1963 y sus reformas).
- Ley Federal del Trabajo (*DOF*, 1º. de abril de 1970 y sus reformas).
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (*DOF*, 24 de abril de 1972 y sus reformas).
- Ley del Mercado de Valores (*DOF*, 2 de enero de 1975 y sus reformas).
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles (*DOF*, 31 de diciembre de 1975 y sus reformas).
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (*DOF*, 29 de junio de 1976 y sus reformas).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 29 de diciembre de 1976 y sus reformas).

---

<sup>48</sup> *Ibid.* p. 347.



- Ley General de Deuda Pública (*DOF*, 31 de diciembre de 1976 y sus reformas).
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (*DOF*, 31 de diciembre de 1976 y sus reformas).
- Ley del Mercado de Valores (*DOF*, 28 de noviembre de 1977 y sus reformas).
- Ley de Coordinación Fiscal (*DOF*, 27 de diciembre de 1978 y sus reformas).
- Ley del Impuesto al Valor Agregado (*DOF*, 29 de diciembre de 1978 y sus reformas).
- Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (*DOF*, 30 de diciembre de 1980 y sus reformas).
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (*DOF*, 30 de diciembre de 1980 y sus reformas).
- Ley del Impuesto sobre la Renta (*DOF*, 30 de diciembre de 1980 y sus reformas).
- Ley de Información Estadística y Geográfica (*DOF*, 30 de diciembre de 1980 y sus reformas).
- Ley Federal de Derechos (*DOF*, 31 de diciembre de 1981 y sus reformas).
- Ley que Aprueba la Adhesión de México al Convenio Constitutivo del Banco de Desarrollo del Caribe y su Ejecución (*DOF*, 5 de enero de 1982 y sus reformas).<sup>49</sup>
- Ley General de Bienes Nacionales (*DOF*, 8 de enero de 1982 y sus reformas).
- Ley Reglamentaria de la Fracción XVIII del Artículo 73 Constitucional, en lo que se Refiere a la Facultad del Congreso para Dictar Reglas para Determinar el Valor Relativo de la Moneda Extranjera (*DOF*, 27 de diciembre de 1982 y sus reformas).
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (*DOF*, 31 de diciembre de 1982 y sus reformas).
- Ley de Planeación (*DOF*, 5 de enero de 1983 y sus reformas).
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (*DOF*, 27 de diciembre de 1983 y sus reformas).

---

<sup>49</sup> *Ibid.* p. 348.

- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado “B”, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*DOF*, 30 de diciembre de 1983 y sus reformas).
- Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública (*DOF*, 14 de enero de 1985 y sus reformas).
- Ley de Sociedades de Inversión (*DOF*, 14 de enero de 1985 y sus reformas).
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (*DOF*, 14 de enero de 1985 y sus reformas).
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación (*DOF*, 31 de diciembre de 1985 y sus reformas).
- Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (*DOF*, 13 de enero de 1986 y sus reformas).
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (*DOF*, 20 de enero de 1986 y sus reformas).
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior (*DOF*, 20 de enero de 1986 y sus reformas).
- Ley de la Casa de Moneda de México (*DOF*, 20 de enero de 1986 y sus reformas).
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales (*DOF*, 14 de mayo de 1986 y sus reformas).
- Ley Orgánica de Nacional Financiera (*DOF*, 26 de diciembre de 1986 y sus reformas).
- Ley del Impuesto al Activo (*DOF*, 31 de diciembre de 1988 y sus reformas).
- Ley de Instituciones de Crédito (*DOF*, 18 de julio de 1990 y sus reformas).
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (*DOF*, 18 de julio de 1990 y sus reformas).<sup>50</sup>
- Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica (*DOF*, 26 de diciembre de 1990).
- Ley de Comercio Exterior (*DOF*, 27 de julio de 1993, Fe de Erratas del *DOF* (FEDOF), 25 de agosto de 1993 y su reforma).

---

<sup>50</sup> *Ibid.* p. 349.

- Ley del Banco de México (*DOF*, 23 de diciembre de 1993 y sus reformas).<sup>51</sup>
- Ley de Inversión Extranjera (*DOF*, 27 de diciembre de 1993 y sus reformas).
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (*DOF*, 28 de abril de 1995 y su reforma).
- Ley del Servicio de Administración Tributaria (*DOF*, 15 de diciembre de 1995).
- Ley Aduanera (*DOF*, 15 de diciembre de 1995 y su reforma).
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (*DOF*, 15 de diciembre de 1995 y sus reformas).
- Ley del Impuesto General de Importación (*DOF*, 18 de diciembre de 1995).
- Ley del Seguro Social (*DOF*, 21 de diciembre de 1995 y su reforma).
- Ley del Impuesto General de Exportación (*DOF*, 22 de diciembre de 1995).
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (*DOF*, 23 de mayo de 1996 y su reforma).
- Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (*DOF*, 30 de diciembre de 1996 y su reforma).
- Ley de Protección al Ahorro Bancario (*DOF*, 19 de enero de 1999).
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (*DOF*, 4 de enero de 2000).
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (*DOF*, 4 de enero de 2000).
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación (*DOF*, 29 de diciembre de 2000).
- Ley de Concursos Mercantiles (*DOF*, 12 de mayo de 2000).
- Ley de Ahorro y Crédito Popular (*DOF*, 4 de julio de 2001).
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (*DOF*, 13 de marzo de 2002).
- Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado (*DOF*, 30 de diciembre de 2002).
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004.
- Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2004.

---

<sup>51</sup> *Loc. cit.*

**CÓDIGOS.** A continuación indicamos en orden cronológico los códigos que conforman el marco jurídico normativo de la SHCP.<sup>52</sup>

- Código de Comercio (*DOF*, 15 de septiembre de 1889 y sus reformas).
- Código Penal Federal. Publicado en el *DOF* del 14 de agosto de 1931, bajo el nombre de Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, adoptó su denominación actual a partir del 18 de mayo de 1999.
- Código Fiscal de la Federación (*DOF*, 31 de diciembre de 1981 y sus reformas).

**REGLAMENTOS.** A continuación indicamos en orden cronológico los reglamentos que conforman el marco jurídico normativo de la SHCP.

- Reglamento de las Bolsas de Valores (*DOF*, 20 de febrero de 1933 y sus reformas).<sup>53</sup>
- Reglamento de Escalafón para los Empleados de Base de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (*DOF*, 18 de junio de 1945).
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (*DOF*, 18 de noviembre de 1981 y su reforma).
- Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia del Registro de Obligaciones y Empréstitos del Entidades Federativas y Municipios (*DOF*, 7 de julio de 1982, (Fe de Erratas del *Diario Oficial de la Federación* (FEDOF), 23 de noviembre de 1982).
- Reglamento de la Ley de Información Estadística y Geográfica (*DOF*, 3 de noviembre de 1982).
- Reglamento del Código Fiscal de la Federación (*DOF*, 29 de febrero de 1984, FEDOF, 22 de mayo de 1984 y sus reformas).

---

<sup>52</sup> *Ibid.* p. 350.

<sup>53</sup> Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de junio de 1974, se modificó la denominación del Reglamento del Capítulo III del Título II de la Ley General de Instituciones de Crédito por Reglamento de la Bolsas de Valores.

- Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta (*DOF*, 29 de febrero de 1984, *FEDOF*, 22 de mayo de 1984 y sus reformas).
- Reglamento de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (*DOF*, 29 de febrero de 1984 y sus reformas).
- Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (*DOF*, 29 de febrero de 1984, *FEDOF*, 22 de mayo de 1984 y sus reformas).
- Reglamento Interior de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública (*DOF*, 24 de julio de 1985).
- Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (*DOF*, 28 de junio de 1988).
- Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo (*DOF*, 30 de marzo de 1989 y sus reformas).<sup>54</sup>
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (*DOF*, 26 de enero de 1990 y su reforma).<sup>55</sup>
- Reglamento de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad (*DOF*, 14 de enero de 1991).
- Reglamento del Artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas para el Cobro de Fianzas Otorgadas a Favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, Distintas de las que Garantizan Obligaciones Fiscales Federales a cargo de Terceros (*DOF*, 15 de enero de 1991).
- Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo (*DOF*, 2 de abril de 1991).
- Reglamento Orgánico de Nacional Financiera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo (*DOF*, 2 de abril de 1991).
- Reglamento Orgánico del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo (*DOF*, 2 de abril de 1991 y su reforma).

---

<sup>54</sup> Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de mayo de 1990, se modificó la denominación del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas, por Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo.

<sup>55</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op.cit.*, nota 46, p. 351.

- Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo (*DOF*, 2 de abril de 1991 y sus reformas).
- Reglamento de Agentes de Seguros y Fianzas (*DOF*, 17 de mayo de 1993).
- Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (*DOF*, 30 de diciembre de 1993).
- Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación (*DOF*, 25 de marzo de 1994, FEDOF, 26 de marzo de 1994).
- Reglamento Interior del Banco de México (*DOF*, 30 de septiembre de 1994 y sus reformas).
- Reglamento de la Ley Aduanera (*DOF*, 6 de junio de 1996).
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (*DOF*, 11 de septiembre de 1996 y sus reformas publicadas el 24 de diciembre de 1996, 30 de junio de 1997, 10 de junio de 1998, 16 de octubre de 2000, 22 de marzo de 2001, 30 de abril de 2001, 24 de diciembre de 2001, 21 de julio de 2002, 23 de abril de 2003, 17 de junio de 2003, 7 de mayo de 2004, 28 de mayo de 2004, 6 de junio de 2005, 18 de julio de 2006, 22 de octubre de 2007 y 26 de diciembre de 2007).
- Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (*DOF*, 10 de octubre de 1996 y su reforma).
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (*DOF*, 19 de junio de 1997).<sup>56</sup>
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (*DOF*, 30 de junio de 1997 y su reforma publicada el 10 de junio de 1998).
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (*DOF*, 5 de marzo de 1998).
- Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (*DOF*, 8 de noviembre de 1998).

---

<sup>56</sup> *Ibid.* p. 351.

### 1.3.3. ATRIBUCIONES

Entre las atribuciones que la normativa jurídica vigente confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se destacan las siguientes:<sup>57</sup>

#### A. Señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

**Artículo 31.-** A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;
- III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- V.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VI.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;
- VIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;

---

<sup>57</sup> *Loc. cit.*

- IX.-** Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que lo compete a otra Secretaría;
- X.** Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan;
- XI.-** Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- XII.-** Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;
- XIII.-** Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;
- XIV.-** Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- XV.** Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República;
- XVI.** Normar, autorizar y evaluar los programas de inversión pública de la administración pública federal;
- XVII.** Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos, así como presidir las instancias de coordinación que establezca el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y sus resultados;
- XVIII.-** Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;
- XIX.** Coordinar, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la



administración pública federal y validar los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables;

**XX.-** Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;

**XXI.-** Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;

**XXIII.-** Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

**XXIV.** Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, y

**XXV.-** Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

**B. Señaladas en la Ley General de Deuda Pública, artículos 4° y 5°.**<sup>58</sup>

**C. Señaladas en la Ley de Planeación**<sup>59</sup>

**Artículo 14.-** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

**I.-** Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo;

**II.** Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados;

**III.** Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los

---

<sup>58</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op.cit.*, nota 46, p.354.

<sup>59</sup> *Ibid.* p. 355.

grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República;

**IV.-** Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;

**V.-** Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;

**VI.-** Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y

**VII.-** Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos.

**Artículo 15.-** A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

**I.-** Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;

**II.** Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas;

**III.-** Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.

**IV.-** Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y

**V.-** Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

## **D. Señaladas en la Ley Aduanera<sup>60</sup>**

**Artículo 144.** La Secretaría tendrá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las facultades señaladas en este artículo.

### **1.3.4. ESTRUCTURA ORGÁNICA**

El Reglamento interior de la SHCP, en su artículo 2, establece que dicha dependencia dispone para la atención de sus atribuciones de la siguiente organización: secretario; tres subsecretarías (del ramo, de ingresos y de egresos); la oficialía mayor; la procuraduría fiscal de la federación; la tesorería de la federación; 2 coordinaciones generales; 23 direcciones generales; 4 sub-procuradurías; 2 sub-tesorerías; 15 unidades, un órgano interno de control, y, 5 órganos desconcentrados (para una descripción detallada consultar el *DO* del 26 de diciembre de 2007).<sup>61</sup>

### **1.3.5. ÓRGANO INTERNO DE CONTROL**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con un Órgano Interno de Control, designado en los términos de la fracción XI del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que se rige conforme a lo dispuesto en el artículo 98-A del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que a continuación transcribimos:<sup>62</sup>

**LOAPF artículo 37, fracción XI:** Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal

---

<sup>60</sup> *Ibid.* p. 356.

<sup>61</sup> *Ibid.* p. 359.

<sup>62</sup> *Ibid.* p. 364.

centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

**Reglamento Interior de la SHCP, artículo 98-A:** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con un Órgano Interno de Control, al frente del cual el Titular del Órgano Interno de Control, designado en los términos del artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus facultades se auxiliará por los titulares de las áreas de Auditoría Interna “A”, de Auditoría Interna “B”, de Auditoría de Control y Evaluación y de Responsabilidades y Quejas, designados en los mismos términos.

Los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior, en el ámbito de sus respectivas competencias, ejercerán las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables conforme a lo previsto por el artículo 47, fracciones III y IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las facultades en materia de auditoría conferidas en el inciso b), de la fracción IV, literales A y B del artículo 47 antes invocado, se ejercerán por los titulares de las áreas de Auditoría Interna “A”, Auditoría Interna “B” y de Auditoría de Control y Evaluación en el ámbito de su respectiva competencia y de acuerdo con la planeación, programación y organización que determine el Titular del Órgano Interno de Control.

El Titular del área de Responsabilidades y Quejas, ejercerá las atribuciones conferidas en los incisos a) y c) de la fracción IV del mismo artículo 47.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionará al Titular del Órgano Interno de Control los recursos humanos y materiales que requiera para la atención de los asuntos a su cargo. Asimismo, los servidores públicos de la Secretaría están obligados a proporcionarle el auxilio que requiera para el ejercicio de sus facultades.

El Órgano Interno de Control, contará en su estructura con una unidad administrativa, que tendrá como atribuciones las mismas que se señalan en las fracciones de la XIII a la XIX del artículo 7o. de este Reglamento.

#### **1.4. CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO**

La banca central tiene sus antecedentes en las prácticas del Banco de Inglaterra, no solo es el más antiguo, sino que el primero en el mundo; su historia se acepta universalmente como ilustrativa de la evolución de los principios y técnicas de la banca central. A fines del siglo XIX casi todos los países europeos habían establecido su banco de emisión. El primer banco central en América fue el sistema de los doce bancos de la Reserva Federal en Estados Unidos fundado en 1914.

Según M. H. Kock, 'un banco central es el que efectúa las siguientes funciones: La emisión de papel moneda; el desempeño de funciones de banca general y de agencia de servicios a favor del Estado; la custodia de las reservas en efectivo de los bancos comerciales; la custodia de las reservas metálicas de la nación; el redescuento de letras de cambio, documentos de tesorería y otro papel adecuado que le ofrezcan los bancos comerciales, los corredores y comerciantes en letras y otras instituciones financieras; la aceptación de la responsabilidad de prestamista de última instancia; la liquidación de saldos de compensación entre los bancos, y el control del crédito de conformidad con las necesidades económicas y con vistas a mantener el patrón monetario adoptado por el Estado.'

El 1 de septiembre de 1925, se instituyó el Banco de México, S.A., bajo la forma de sociedad mercantil anónima. Se le entregó la facultad de crear moneda, la regulación de la circulación monetaria; y se convirtió en agente, asesor financiero y banquero del Gobierno Federal. La Ley Orgánica del 26 de abril de 1941, en su reforma del 31 de diciembre de 1982, dispuso la transformación del banco central de sociedad mercantil anónima a organismo público descentralizado del gobierno federal.

El 23 de diciembre de 1993 se publicó en el *Diario Oficial* la Ley del Banco de México, que le otorga el carácter autónomo; la cual entró en vigor el 1º de abril de 1994.

Por último, es de importancia para esta tesis señalar que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 31, fracción VII; y la Ley de Planeación, artículo 15, fracción III, le confieren dentro de otras atribuciones la de “Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito”.

## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO DEL BANCO DE MÉXICO

**SUMARIO.** 2.1. *PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.* 2.2. *LEY DEL BANCO DE MÉXICO.* 2.3. *REGLAMENTO INTERIOR DEL BANCO DE MÉXICO.* 2.4. *LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO.* 2.5. *OTROS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS RELACIONADOS AL BANCO DE MÉXICO.* 2.6. *CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO.*

#### 2.1. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

Los contenidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, con la iniciativa de reforma enviada al Congreso Constituyente, tendiente a reformar el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la creación de un banco único de emisión controlado por el Estado.<sup>63</sup>

La iniciativa de reforma se fundó en dos razones: 1) Desde el punto de vista financiero. Existe una ventaja en la centralización del crédito, ya que cuando la balanza comercial es adversa a un país, se impone la exportación de metálicos, que van a cubrir los créditos exteriores y esto afectaría la circulación. En cambio, si hay un solo banco central podrán de forma más eficiente acudir al remedio de tales urgencias y sus malos

---

<sup>63</sup> VARELA JUÁREZ, Carlos, *op.cit.*, nota 46, p. 241.

efectos serán aminorados. 2) Desde el punto de vista económico-político. Al ensancharse las finanzas de un país, la cuantía del manejo de fondos, por el tesoro público, vendrá a afectar seriamente la circulación monetaria. Mientras que en un banco único, en estrecha convivencia con el tesoro, los valores pertenecientes al Gobierno pueden estar disponibles en todo momento para las necesidades del mercado.<sup>64</sup>

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la creación del Banco de México; a continuación transcribiremos los párrafos 6º y 7º, los cuales señalan las características que ocupan nuestro estudio.

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

”No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las

---

<sup>64</sup> *Idem.*



personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.”

## 2.2. LEY DEL BANCO DE MÉXICO

Esta ley se deriva a partir de los artículos 28 y 73, fracción X, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y tiene por objeto regular al organismo con carácter autónomo, con personalidad y patrimonio propios, denominado Banco de México. A continuación indicamos en orden cronológico las diferentes Leyes del Banco de México.<sup>65</sup>

- “En esta última etapa de creación, fue expedida la *Ley Orgánica del Banco de México*, expedida y promulgada por el presidente Plutarco Elías Calles el 23 de agosto de 1925.
- La segunda Ley Orgánica fue creada en 1936.
- La tercera ley fue promulgada en 1941, es sociedad anónima al igual que las anteriores.
- La cuarta ley fue promulgada en 1982, deja de ser sociedad anónima y orgánica para ser *Ley del Banco de México* y un organismo descentralizado de la administración pública.
- La quinta ley vuelve a ser *Ley Orgánica del Banco de México*, es promulgada en diciembre de 1984 y se define como Banco Central de la Nación.
- En 1993, se reforma el artículo 28 de la Constitución Mexicana, se establece autonomía en funciones y administraciones en el artículo 1º de la propia ley. Por

---

<sup>65</sup> VARELA JUÁREZ, Carlos, *op.cit.*, nota 46, p. 108.

ese motivo, en diciembre de 1993 se expide la nueva Ley del Banco de México que rige hasta nuestros días”.<sup>66</sup>

Ahora bien, a continuación analicemos algunos artículos de la Ley del Banco de México, que son de interés para esta tesis.

## **CAPÍTULO I. DE LA NATURALEZA, LAS FINALIDADES Y LAS FUNCIONES**

**Artículo 1o.** El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 2o.** El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

**Artículo 3o.** El Banco desempeñará las funciones siguientes:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;

---

<sup>66</sup> *Ibid.* p. 242.

- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

**Artículo 21.** El Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una Comisión de Cambios, que estará integrada por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha Dependencia que designe el Titular de ésta, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe. Los integrantes de la Comisión no tendrán suplentes. Las sesiones de la Comisión serán presididas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en su ausencia, por el Gobernador y, en ausencia de ambos, por el subsecretario que designe el Titular de la citada Secretaría. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

La Comisión podrá reunirse en todo tiempo a solicitud del Secretario de Hacienda y Crédito Público o del Gobernador; sus sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros, siempre que tanto dicha Secretaría como el Banco de México se encuentren representados. Las resoluciones de la Comisión se tomarán por mayoría de votos, siendo necesario en todo caso el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la citada Secretaría. El Gobernador informará a la Junta de Gobierno sobre dichas resoluciones. El secretario de la Junta de Gobierno y su suplente lo serán también de la Comisión de Cambios.

## **CAPÍTULO VI. DEL GOBIERNO Y LA VIGILANCIA**

**Artículo 38.** El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estarán encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador.

La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional. De entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Subgobernadores.

**Artículo 39.** La designación de miembro de la Junta de Gobierno deberá recaer en persona que reúna los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y no tener más de sesenta y cinco años cumplidos en la fecha de inicio del período durante el cual desempeñará su cargo; (modificado mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de enero de 1998.)
- II. Gozar de reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.  
Para la designación de dos de los cinco miembros no será necesario satisfacer los requisitos previstos en el párrafo anterior; pero en todo caso, deberá tratarse de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica. Ninguno de estos dos miembros podrá ser nombrado Gobernador antes de haber cumplido tres años en su cargo, y
- III. No haber sido sentenciado por delitos intencionales; inhabilitada para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano; ni removida con anterioridad del cargo de miembro de la Junta de Gobierno, salvo que esto último hubiere sido resultado de incapacidad física ya superada.

**Artículo 40.** El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El período del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del período correspondiente al Presidente de la República. Los

períodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del período del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez.

**Artículo 41.** La vacante que se produzca en un puesto de Subgobernador será cubierta por el nuevo miembro que se designe para integrar la Junta de Gobierno. En caso de vacante en el puesto de Gobernador, el Ejecutivo Federal podrá nombrar para ocupar tal cargo a un Subgobernador en funciones, o bien, designar a un nuevo miembro de la Junta de Gobierno y, ya integrada ésta, nombrar de entre sus cinco miembros al Gobernador. En tanto se hace el nombramiento de Gobernador, el Subgobernador con mayor antigüedad en el cargo será Gobernador Interino del Banco y presidirá la Junta de Gobierno. En caso de que hubieren dos o más Subgobernadores con igual antigüedad, la Junta de Gobierno elegirá entre ellos al Gobernador Interino.

Los miembros que cubran vacantes que se produzcan antes de la terminación del período respectivo, durarán en su cargo sólo por el tiempo que faltare desempeñar al sustituido. Si al término del período que corresponde al Gobernador, se nombra a un Subgobernador en funciones para ocupar tal puesto, el nombramiento referido será por seis años independientemente del tiempo que hubiere sido Subgobernador.

**Artículo 42.** El Gobernador y los Subgobernadores deberán abstenerse de participar con la representación del Banco en actos políticos partidistas.

**Artículo 43.** Son causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno:

- I. La incapacidad mental, así como la incapacidad física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante más de seis meses;
- II. El desempeño de algún empleo, cargo o comisión, distinto de los previstos en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional;

- III. Dejar de ser ciudadano mexicano o de reunir alguno de los requisitos señalados en la fracción III del artículo 39;
- IV. No cumplir los acuerdos de la Junta de Gobierno o actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones;
- V. Utilizar, en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que disponga en razón de su cargo, así como divulgar la mencionada información sin la autorización de la Junta de Gobierno;
- VI. Someter a sabiendas, a la consideración de la Junta de Gobierno, información falsa, y
- VII. Ausentarse de sus labores sin autorización de la Junta de Gobierno o sin mediar causa de fuerza mayor o motivo justificado. La Junta de Gobierno no podrá autorizar ausencias por más de seis meses.

El Gobernador podrá ser removido también por no cumplir con los acuerdos de la Comisión de Cambios.

**Artículo 44.** Compete a la Junta de Gobierno dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción señaladas en el artículo inmediato anterior, debiendo hacerlo a solicitud del Presidente de la República o de cuando menos dos de sus miembros. El dictamen se formulará según resolución de la mayoría de los miembros de la Junta de Gobierno, después de conceder el derecho de audiencia al afectado y sin que éste participe en la votación. El dictamen, con la documentación que lo sustente, incluida la argumentación por escrito que, en su caso, el afectado hubiere presentado, será enviado al Ejecutivo Federal. Este último deberá remitirlo, acompañado con la citada documentación y con su razonamiento de procedencia o improcedencia de remoción, a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, para resolución definitiva.

**Artículo 45.** El Gobernador o cuando menos dos de los Subgobernadores podrán convocar a reunión de la Junta de Gobierno, cuyas sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros. Si no concurriere el Gobernador, la sesión será presidida por quien aquél designe o, en su defecto, por el Subgobernador a quien corresponda según el procedimiento previsto en el párrafo primero del artículo 41.

Las resoluciones requerirán para su validez del voto aprobatorio de la mayoría de los presentes, salvo el caso previsto en el párrafo primero del artículo 44. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

El Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, podrán asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones de la Junta de Gobierno, para lo cual serán previamente convocados, dándoles a conocer el orden del día correspondiente. Dichos funcionarios podrán convocar a reunión de la Junta de Gobierno y proponer asuntos a ser tratados en ella. La Junta podrá acordar la asistencia de funcionarios de la Institución a sus sesiones para que le rindan directamente la información que les solicite. Quienes asistan a las sesiones deberán guardar confidencialidad respecto de los asuntos que se traten en ellas, salvo autorización expresa de la Junta de Gobierno para hacer alguna comunicación.

**Artículo 46.** La Junta de Gobierno tendrá las facultades siguientes:

- I. Determinar las características de los billetes, con sujeción a lo establecido en el artículo 5o., y proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las composiciones metálicas de las monedas conforme a lo dispuesto por la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Autorizar las órdenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes;
- III. Resolver sobre la desmonetización de billetes y los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda;
- IV. Resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco al Gobierno Federal;
- V. Fijar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones, pudiendo determinar las características de éstas y las que por su importancia deban someterse en cada caso a su previa aprobación;
- VI. Autorizar las emisiones de bonos de regulación monetaria y fijar las características de éstos;
- VII. Determinar las características de los valores a cargo del Gobierno Federal que el Banco emita conforme al párrafo segundo, fracción IV, del artículo

- 12, así como las condiciones en que se coloquen esos títulos y los demás valores señalados en dicho párrafo;
- VIII. Establecer las políticas y criterios conforme a los cuales se expidan las normas previstas en el capítulo V, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Comisión de Cambios conforme al artículo 22;
  - IX. Aprobar las exposiciones e informes del Banco y de los miembros de la Junta de Gobierno sobre las políticas y actividades de aquél;
  - X. Aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio, así como los estados de cuenta consolidados mensuales;
  - XI. Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La Junta de Gobierno deberá hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación;
  - XII. Expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el Banco deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza;
  - XIII. Resolver sobre la adquisición y enajenación de acciones o partes sociales por el Banco, de empresas que le presten servicios;
  - XIV. Autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles;
  - XV. Resolver sobre la constitución de las reservas a que se refiere el artículo 53;
  - XVI. Aprobar el Reglamento Interior del Banco, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación;
  - XVII. Aprobar las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse en las relaciones entre el Banco y su personal, así como los tabuladores de sueldos, en el concepto de que las remuneraciones de los funcionarios y empleados del Banco no deberán exceder de las que perciban los



- miembros de la Junta de Gobierno, excepto en los casos en que dadas las condiciones del mercado de trabajo de alguna especialidad, se requiera de mayor remuneración;
- XVIII. Nombrar y remover al secretario de la Junta de Gobierno, así como a su suplente, quienes deberán ser funcionarios del Banco;
- XIX. Nombrar y remover a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la Institución;
- XX. Aprobar las políticas para cancelar, total o parcialmente, adeudos a cargo de terceros y a favor del Banco, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, o éste fuere económicamente inconveniente para la Institución, y
- XXI. Resolver sobre otros asuntos que el Gobernador someta a su consideración.

**Artículo 47.** Corresponderá al Gobernador del Banco de México:

- I. Tener a su cargo la administración del Banco, la representación legal de éste y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que esta Ley confiere a la Junta de Gobierno;
- II. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Cambios;
- III. Someter a la consideración y, en su caso, aprobación de la Junta de Gobierno las exposiciones e informes del Banco señalados en la fracción IX del artículo 46, así como los documentos a que se refieren las fracciones X, XI, XII, XVI y XVII del referido artículo 46;
- IV. Actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario;
- V. Ser el enlace entre el Banco y la Administración Pública Federal;
- VI. Ser el vocero del Banco, pudiendo delegar esta facultad en los Subgobernadores;
- VII. Constituir consejos regionales;
- VIII. Acordar el establecimiento, cambio y clausura de sucursales;
- IX. Designar a los Subgobernadores que deban desempeñar cargos o comisiones en representación del Banco;

- X. Designar y remover a los apoderados y delegados fiduciarios;
- XI. Nombrar y remover al personal del Banco, excepto el referido en la fracción XIX del artículo 46, y
- XII. Fijar, conforme a los tabuladores aprobados por la Junta de Gobierno, los sueldos del personal y aprobar los programas que deban aplicarse para su capacitación y adiestramiento.

**Artículo 48.** Los consejos regionales previstos en la fracción VII del artículo 47, tendrán únicamente funciones de consulta, así como de obtención y difusión de información de carácter general en materia económica y, particularmente, financiera.

**Artículo 49.** La remuneración del Gobernador del Banco, así como la de los Subgobernadores, las determinará un comité integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, cuya designación no produzca conflicto de intereses y que sean de reconocida experiencia en el mercado laboral en el que participan las instituciones de crédito públicas y privadas, así como las autoridades reguladoras de éstas.

El comité sesionará por lo menos una vez al año, y tomará sus resoluciones por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, los cuales no tendrán suplentes. Para adoptar sus resoluciones, el comité deberá considerar las remuneraciones existentes en el Banco y la evolución de las remuneraciones en el sistema financiero del país, teniendo como criterio rector que, dadas las condiciones del referido mercado laboral, la Junta de Gobierno cuente con miembros idóneos y el Banco pueda contratar y conservar personal debidamente calificado.

**Artículo 50.** El Secretario de Hacienda y Crédito Público solicitará a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión, le proponga una terna de firmas de reconocido prestigio, entre las cuales designará al auditor externo del Banco con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de

Hacienda, y contratará sus servicios por cuenta del Banco. La contratación del auditor externo no podrá hacerse por períodos mayores de cinco años.

El auditor tendrá las más amplias facultades para examinar y dictaminar los estados financieros del Banco, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta, debiendo enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión copia de los dictámenes que presente a la Junta de Gobierno, y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física.

**Artículo 61.** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco, con sujeción a lo siguiente:

- I. La aplicación de dicha Ley y el proveer a su estricta observancia, salvo en lo tocante al Juicio Político al que podrán ser sujetos los integrantes de la Junta de Gobierno, competarán a una Comisión de Responsabilidades integrada por el miembro de la Junta de Gobierno que ésta designe y por los titulares de las áreas jurídica y de contraloría del Banco.  
Tratándose de infracciones cometidas por miembros de la Junta de Gobierno o por funcionarios que ocupen puestos comprendidos en los tres niveles más altos del personal, será la Junta de Gobierno quien determine la responsabilidad que resulte e imponga la sanción correspondiente, a cuyo efecto la Comisión de Responsabilidades le turnará el expediente respectivo, y
- II. Las personas sujetas a presentar declaración de situación patrimonial, serán los miembros de la Junta de Gobierno y quienes ocupen en la Institución puestos de subgerente o superior, así como aquéllas que por la naturaleza de sus funciones se señalen en el Reglamento Interior. Esta declaración deberá presentarse ante la contraloría del Banco, quien llevará el registro y seguimiento de la evolución de la mencionada situación patrimonial, informando a la Comisión de Responsabilidades o a

la Junta de Gobierno, según corresponda, las observaciones que, en su caso, resulten de dicho seguimiento.

Contra las resoluciones a que se refiere este artículo no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

## **2.3. REGLAMENTO INTERIOR DEL BANCO DE MÉXICO**

Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 1994. Última reforma publicada *DOF* 16 de julio de 2009. A continuación transcribimos algunos artículos de interés para la presente tesis.

### **CAPÍTULO I. DE LA ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA**

**Artículo 1o.-** El ejercicio de las atribuciones que las leyes y las disposiciones reglamentarias confieran al Banco, así como el de las que su propia Ley otorga a la Junta de Gobierno, al Gobernador, o a la Comisión de Responsabilidades, se sujetará a lo dispuesto en este Reglamento.

El domicilio del Banco, para todos los efectos legales, incluyendo la práctica de cualquier clase de notificaciones, interpelaciones, citaciones, requerimientos, emplazamientos, actos de ejecución y solicitudes de información, por parte de autoridades aun de carácter judicial, es el de Avenida 5 de Mayo número 2, colonia Centro, código postal 06059, Delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal. Sin perjuicio de lo anterior, el Banco a través de los funcionarios autorizados y apoderados, podrá designar lugares donde se encuentren oficinas del Banco para la realización de determinados actos y eventos. (Adicionado mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 2001).

**Artículo 2o.-** Corresponderá al Secretario de la Junta el ejercicio de las atribuciones siguientes:

- I. Comunicar a los miembros e invitados a las sesiones de la Junta, las convocatorias correspondientes;
- II. Levantar, registrar y suscribir las actas de las sesiones de la Junta;
- III. Comunicar y dar seguimiento a los acuerdos de la Junta;
- IV. Recibir todas las propuestas y documentos dirigidos a la Junta, y
- V. Certificar los extractos o copias de las actas de las sesiones, con la previa autorización de la Junta.

El Secretario será asistido en sus funciones por un Secretario Adjunto quien participará en la redacción de los acuerdos en materia económica y financiera, así como un Secretario Suplente. Este último auxiliará al Secretario en sus funciones y cubrirá sus ausencias.

La Junta de Gobierno y sus miembros, contarán con los asesores que la propia Junta determine y el Banco los contratará en los términos que ésta establezca. Dichos asesores no quedarán comprendidos en el Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México, ni tendrán facultades de representación, en términos de los artículos 8° y 9°, de este Reglamento. (Modificado mediante reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 2001, y adicionado mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 2001).

**Artículo 3o.-** Las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno se conservarán en volúmenes anuales y serán firmadas por quien haya presidido la Junta y por el Secretario, así como por los miembros de la Junta de Gobierno asistentes que quieran hacerlo, debiéndose conservar en un apéndice un ejemplar de los documentos que hubieran sido relacionados en la sesión de que se trate. (Modificado mediante reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 2001).

**Artículo 4o.-** Para el desempeño de las funciones encomendadas por la Ley, el Gobernador contará con las unidades siguientes:

Dirección General de Operaciones de Banca Central.

Dirección General de Investigación Económica.  
Dirección General de Análisis del Sistema Financiero.  
Dirección General Jurídica.  
Dirección General de Administración.  
Dirección General de Emisión.  
Dirección General de Tecnologías de la Información.  
Dirección General de Planeación y Presupuesto.  
Dirección de Relaciones Externas.  
Dirección de Operaciones.  
Dirección de Análisis y Evaluación de Mercados.  
Dirección de Sistemas Operativos y de Pagos.  
Dirección de Trámite Operativo.  
Dirección de Estudios Económicos.  
Dirección de Medición Económica.  
Dirección de Análisis Macroeconómico.  
Dirección de Asuntos Internacionales.  
Dirección de Precios, Salarios y Productividad.  
Dirección de Sistematización de Información Económica y Servicios.  
Dirección de Análisis del Sistema Financiero.  
Dirección de Información del Sistema Financiero.  
Dirección de Intermediarios Financieros de Fomento.  
Dirección de Disposiciones de Banca Central.  
Dirección Jurídica.  
Dirección de Recursos Humanos.  
Dirección de Recursos Materiales.  
Dirección de Seguridad.  
Dirección de Programación y Distribución de Efectivos.  
Dirección de Sistemas.  
Dirección de Coordinación de la Información.  
Dirección de Planeación Estratégica.  
Dirección de Contabilidad y Presupuesto.

El Banco contará con un Contralor que dependerá de la Junta de Gobierno. Las Direcciones Generales y el Contralor tendrán adscritas las Direcciones que señala el presente Reglamento. La Dirección de Relaciones Externas dependerá del Gobernador. Los Directores y el Contralor se auxiliarán en el cumplimiento de sus funciones de los Gerentes, Cajero Principal, Subgerentes, Superintendentes, Jefes de División, de Departamento, de Oficina, Intendentes y por los demás empleados, previstos en la estructura correspondiente. Asimismo, las Direcciones Generales y las Direcciones podrán tener adscritas unidades de informática conforme a lo que se establezca en el Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México.

La Junta de Gobierno o el Gobernador, en el ámbito de su competencia, podrán constituir comités con carácter consultivo o resolutivo. Los acuerdos o actos de creación de dichos comités señalarán su integración, así como sus reglas de operación y funcionamiento. Lo previsto en este párrafo y los siguientes de este artículo, no será aplicable a los comités u órganos colegiados que se encuentren previstos en otros ordenamientos o disposiciones.

Las resoluciones que tomen los comités serán observadas por las unidades administrativas del Banco; en caso de que éstas no las cumplan, serán turnadas a la Junta de Gobierno o al Gobernador para que, en el ámbito de su competencia, decidan sobre su aplicación obligatoria. La creación y extinción de los comités deberá hacerse del conocimiento del Contralor. Los grupos de trabajo no requerirán de acuerdo para su constitución y funcionamiento. En el caso de que el Gobernador acuerde la creación de un comité, podrá invitar a sus sesiones a un miembro de la Junta de Gobierno, quien participará únicamente con voz.

El Banco contará con un Comité de Información para los efectos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento que sobre la materia expida la Junta de Gobierno. Dicho Comité tendrá las atribuciones que señala el artículo 31 del presente Reglamento y estará integrado por el Director de Relaciones Externas, el Director de Coordinación de la Información y el Director de

Disposiciones de Banca Central. No habrá miembros suplentes y podrá sesionar con la asistencia de dos de sus integrantes, debiendo reunirse cuando menos dos veces al año.

El Comité a que se refiere el párrafo anterior, será coordinado por el Director de Disposiciones de Banca Central, quien tendrá voto de calidad en caso de empate. Dicho Comité contará con un asesor permanente que será el Director de Sistemas y con una Secretaría que llevará la Dirección de Disposiciones de Banca Central.

Adicionalmente, el Banco contará con un Comité de Auditoría con las atribuciones que señala el artículo 30 Bis 1 del presente Reglamento, que estará integrado por dos miembros de la Junta de Gobierno que ésta designe, cargos que no podrán ocupar el Gobernador ni el Subgobernador que presida la Comisión de Responsabilidades, así como por un miembro independiente al Banco, designado igualmente por la Junta de Gobierno. Los integrantes del Comité no tendrán suplentes. La Junta de Gobierno elegirá al presidente del Comité de Auditoría de entre los dos Subgobernadores que haya designado para integrarlo.

La designación del miembro independiente que integre el Comité de Auditoría, deberá recaer en un profesional que reúna los requisitos siguientes: I. Gozar de reconocida competencia en materia económica, financiera, contable o jurídica, que cuente con amplia experiencia como miembro de consejos de administración, de comités de auditoría, o que haya desempeñado funciones de auditoría o contraloría, en instituciones financieras de reconocido prestigio; II. Ser de reconocida probidad y contar con excelente reputación y honorabilidad, y III. No haber sido sentenciado por delitos intencionales; inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano.

El Comité de Auditoría deberá reunirse cuando menos tres veces al año. El Contralor, el Director de Auditoría y el auditor externo podrán asistir a las sesiones y contarán con voz, pero sin voto. Con el propósito de dar seguimiento al desempeño de las funciones de auditoría interna y externa del Banco, el Presidente del Comité, deberá



reunirse en sesiones privadas con el Contralor, el Director de Auditoría y el auditor externo. El Comité de Auditoría podrá solicitar la contratación de expertos independientes que cuenten con prestigio profesional en auditoría, economía, finanzas, contabilidad, control interno o cualquier otra materia que estime conveniente el propio Comité.

Los honorarios del miembro independiente del Comité y de los expertos que en su caso se contraten, serán determinados por la propia Junta de Gobierno y sus servicios serán contratados por el Banco en los términos que ésta establezca. Las personas referidas deberán guardar confidencialidad de los asuntos e información que tengan conocimiento en el desempeño de sus funciones. Dicha obligación de confidencialidad, deberá quedar establecida en los contratos que al efecto se celebren. (Modificado y adicionado mediante reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación: 16 de marzo, 3 de abril y 2 de octubre de 1995; 28 de marzo, 24 de mayo y 19 de septiembre de 1996; 7 de abril, 7 de mayo, 24 de julio y 26 de diciembre de 1997; 13 de febrero y 14 de octubre de 1998; 25 de junio, 30 de julio y 1 de octubre de 1999; 4 de agosto de 2000; 16 de marzo y 17 de diciembre 2001; 8 de febrero, 5 de junio, 9 de octubre, 23 y 26 de diciembre de 2002; 2 de junio de 2003; 7 de abril, 3 de junio, 1 de octubre, 9, 10 y 22 de diciembre de 2004; 14 de octubre y 15 de noviembre de 2005; 26 de abril de 2007; 9 de mayo y 22 de diciembre de 2008; 30 de enero, 10 de junio, 16 de julio y 29 de septiembre de 2009).<sup>67</sup>

## **2.4. LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO**

La Ley Orgánica del Banco de México está estructurada de tal forma que se adapta a la situación dinámica de la actividad económica del país y se ajusta a los cambios que presenten. Se manifiesta como factor básico establecer el uso del crédito primario, al hacer este instrumento más eficiente para procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad en el poder adquisitivo de nuestra moneda. Sin

---

<sup>67</sup> <http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/ReglamentoInterior/Modificaciones.html>

embargo, la ley presenta deficiencias graves, particularmente en lo que se refiere al monto del financiamiento que puede conceder el instituto central al régimen de facultades para el crédito, la integración y competencia de los órganos de la institución, así como a las operaciones que puede realizar esta última.<sup>68</sup>

El régimen que la ley establece respecto del financiamiento que el Banxico puede conceder, no contiene disposiciones que limiten su cuantía de manera adecuada. Eso deja abierta la posibilidad para un uso excesivo del crédito primario. La única restricción, indirecta, que ese ordenamiento fija en la materia, es que el monto de los billetes en circulación (aunado a las obligaciones a la vista en moneda nacional, a cargo del propio banco) es que no exceda cuatro veces su valor. Este régimen, que hace posible un financiamiento excesivo del banco impide usar los activos internacionales del instituto central, inmovilizados por la relación antes señalada, precisamente cuando hacerlo puede ser más necesario.

Se propone que el Banxico informe anualmente al Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión (en los recesos de este último), a la Comisión Permanente acerca del monto máximo que fije para su financiamiento interno en el ejercicio, así como de forma trimestral sobre el movimiento diario relacionado con el financiamiento interno del propio banco y la cuenta general de la Tesorería de la Federación. Se exceptúan de la prohibición las adquisiciones de valores a cargo del Gobierno Federal que efectúe el banco directamente, cuando aquellos queden correspondidos con depósitos en efectivo no retirables antes de su vencimiento, constituidos en el instituto central con el producto de la colocación de esos mismos iguales a los de los valores objeto de la operación de que se trate. Tal régimen permitirá al Banxico contar con un acervo de títulos gubernamentales que le sirvan para apoyar el ejercicio de la regulación monetaria, mediante operaciones de mercado abierto, sin que implique otorgar financiamiento neto al Gobierno Federal.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> VARELA JUÁREZ, Carlos, *op.cit.*, nota 46, pp. 241, 242.

<sup>69</sup> *Idem.*

Al incluirse estas normas en el orden jurídico vigente, nuestro régimen de derecho sustentará con mayor eficacia las políticas y estrategias de combate a la inflación, al reconocer que la estabilidad monetaria, si bien no es un fin en sí misma, sí es un requisito para el crecimiento económico con justicia social. El límite al financiamiento interno del Banxico sustituye con apreciable ventaja la restricción indirecta de la actual Ley Orgánica, ya que es ineficaz y evita la inmovilización de activos internacionales que determina al régimen vigente.

Al no establecerse una relación de activos internacionales con los billetes en circulación más las obligaciones a la vista en moneda nacional a cargo del banco, el acervo de divisas, oro y plata de la institución podrá utilizarse en su integridad para el fin que les es propio, es decir, para procurar la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país, con el afán de propiciar la realización de las operaciones internacionales que contribuyan al mejor desarrollo económico nacional.

De acuerdo a los artículos séptimo y octavo transitorios de la Ley del Banco de México, señala que “cuando las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos u otros ordenamientos jurídicos hagan mención a la Ley Orgánica del Banco de México, o a este último, la referencia se entenderá hecha a la presente Ley y a la Institución que ésta regula, respectivamente”. Esto es así porque “se abrogó la Ley Orgánica del Banco de México del 21 de diciembre de 1984”.

La Ley Orgánica vigente sólo comprende parte del orden normativo aplicable a la determinación y al ejercicio de las facultades del banco para regular el crédito y los cambios, debido a que en esta materia numerosas disposiciones se encuentran consignadas en leyes distintas, especialmente en la *Ley Bancaria*.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> *Idem.*

## 2.5. OTROS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS RELACIONADOS AL BANCO DE MÉXICO

**LEYES.** A continuación indicamos las leyes relacionadas con el Banco de México.<sup>71</sup>

- Ley del Banco de México, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 23 de diciembre de 1993 y sus reformas.
- Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos (*DOF*, 27 de julio de 1931 y sus reformas).
- Ley de la Casa de Moneda de México (*DOF*, 20 de enero de 1986 y sus reformas).
- Ley de Ahorro y Crédito Popular (*DOF*, 4 de junio de 2001 y sus reformas).
- Ley de Concursos Mercantiles (*DOF*, 12 de mayo de 2000 y sus reformas).
- Ley de Instituciones de Crédito (*DOF*, 18 de julio de 1990 y sus reformas).
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (*DOF*, 28 de abril de 1995 y sus reformas).
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (*DOF*, 23 de mayo de 1996 y sus reformas).
- Ley de Protección al Ahorro Bancario (*DOF*, 19 de enero de 1999 y sus reformas).
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (*DOF*, 18 de enero de 1999 y sus reformas).
- Ley de Sociedades de Inversión (*DOF*, 4 de junio de 2001 y sus reformas).
- Ley del Mercado de Valores (*DOF*, 30 de diciembre de 2005 y sus reformas).
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas (*DOF*, 29 de diciembre de 1950 y sus reformas).
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (*DOF*, 31 de agosto de 1935 y sus reformas).

---

<sup>71</sup> <http://www.ordenjuridico.gob.mx/OA/BM.php>

- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (*DOF*, 14 de enero de 1985 y sus reformas).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría (*DOF*, 30 de marzo de 2006 y sus reformas).
- Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (*DOF*, 1 de junio de 2001 y sus reformas).
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior (*DOF*, 20 de enero de 1986 y sus reformas).
- Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (*DOF*, 26 de diciembre de 1986 y sus reformas).
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (*DOF*, 20 de enero de 1986 y sus reformas).
- Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal (*DOF*, 11 de octubre de 2001 y sus reformas).
- Ley Orgánica de Nacional Financiera (*DOF*, 26 de diciembre de 1986 y sus reformas).
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (*DOF*, 18 de julio de 1990 y sus reformas).
- Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (*DOF*, 15 de enero de 2002 y sus reformas).

**REGLAMENTOS.** A continuación indicamos los reglamentos relacionadas con el Banco de México.<sup>72</sup>

- Reglamento Interior del Banco de México (*DOF*, 30 de septiembre de 1994 y sus reformas).
- Reformas y Adiciones al Reglamento Interior del Banco de México (*DOF*, 7 de abril de 2004).
- Adiciones al Reglamento Interior del Banco de México (*DOF*, 30 de enero de 2009 y sus reformas).

---

<sup>72</sup> *Loc. cit.*

**REFORMAS.** A continuación indicamos las reformas a reglamentos y acuerdos relacionados con el Banco de México.<sup>73</sup>

- Reformas y Adición al Reglamento Interior del Banco de México (*DOF*, 9 de diciembre de 2004).
- Adición al Reglamento Interior del Banco de México (*DOF*, 10 de diciembre de 2004).
- Reformas, Derogación y Adiciones al Reglamento Interior del Banco de México (*DOF*, 22 de diciembre de 2004).
- Reformas y adiciones al Reglamento Interior del Banco de México (*DOF*, 1 de octubre de 2004).
- Reforma al Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México (*DOF*, 15 de noviembre de 2005).
- Reformas, adiciones y derogación al Reglamento Interior del Banco de México (*DOF*, 15 de noviembre de 2005).
- Reforma al Reglamento Interior del Banco de México (*DOF*, 7 de septiembre de 2006).
- Reforma al Acuerdo de adscripción de las unidades administrativas del Banco de México (*DOF*, 26 de abril de 2007).
- Derogación al Reglamento Interior del Banco de México (*DOF*, 26 de abril de 2007).
- Reformas, adiciones y derogaciones al Reglamento Interior del Banco de México (*DOF*, 9 de mayo de 2008).
- Reformas a las Normas del Banco de México en materia de enajenación de bienes muebles (*DOF*, 20 de agosto de 2008).
- Reformas, adiciones y derogaciones a las Normas del Banco de México en materia de obra inmobiliaria y servicios relacionados con la misma (*DOF*, 20 de agosto de 2008).
- Reformas y adiciones a las Normas del Banco de México en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como de servicios (*DOF*, 20 de agosto de 2008).

---

<sup>73</sup> *Idem.*

- Reformas, adiciones y derogaciones al Reglamento Interior del Banco de México (*DOF*, 10 de junio de 2009).
- Reforma al Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México (*DOF*, 10 de junio de 2009).

**DECRETOS.** A continuación indicamos los decretos relacionados con el Banco de México.<sup>74</sup>

- Decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en Unidades de Inversión y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (*DOF*, 1 de abril de 1995).
- Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir Bonos Ajustables del Gobierno Federal, que documentarán créditos en moneda nacional, mismos que representarán obligaciones generales, directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos (*DOF*, 27 de junio de 1989).
- Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (*DOF*, 2 de septiembre de 1987).
- Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir Bonos de la Tesorería de la Federación, para su colocación entre el gran público inversionista, que documentarán créditos en moneda extranjera otorgados al Gobierno Federal por el Banco de México (*DOF*, 27 de junio de 1989).
- Decreto por el que se autoriza al Ejecutivo Federal para emitir Certificados de la Tesorería de la Federación (*DOF*, 7 de julio de 1993).
- Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir pagarés de la Tesorería de la Federación, que documentarán créditos en moneda extranjera otorgados al Gobierno Federal por el Banco de México (*DOF*, 8 de julio de 1986).

---

<sup>74</sup> <http://www.ordenjuridico.gob.mx/OA/BM.php>

- Fe de errata a la Incorporación y baja de productos del índice nacional de precios al consumidor, correspondientes a los meses de febrero y enero de 2004, respectivamente, publicadas el 12 de abril de 2004 (*DOF*, 14 de abril de 2004).

**ACUERDOS.** A continuación indicamos los acuerdos relacionadas con el Banco de México.<sup>75</sup>

- Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México (*DOF*, 9 de octubre de 1998).
- Reforma al Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México (*DOF*, 1 de julio de 2004).
- Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
- Reforma al Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México (*DOF*, 12 de julio de 2004).
- Acuerdo por el que se reforman las Normas que determinan la unidad administrativa a la que los servidores públicos del Banco de México deberán informar los bienes que reciban en concepto de obsequio, donación o por algún otro de los supuestos establecidos en el artículo 8, fracción XII de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y ponerlos a su disposición (*DOF*, 8 de diciembre de 2006).
- Acuerdo de la Comisión de Responsabilidades del Banco de México por el que se establecen medidas para la presentación de declaraciones de situación patrimonial y curricular de los servidores públicos del Banco de México, con motivo de las causas de salubridad general que prevalecen en el país (*DOF*, 30 de abril de 2009).
- Acuerdo de la Junta de Gobierno del Banco de México, por el cual se determina la aplicación de los criterios y procedimientos vigentes previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (*DOF*, 26 de junio de 2009).

---

<sup>75</sup> *Loc. cit.*



**RESOLUCIONES.** A continuación indicamos las resoluciones relacionadas con el Banco de México.<sup>76</sup>

- Resolución que modifica las Reglas generales a las que deberán sujetarse las operaciones y actividades de las sociedades de información crediticia y sus usuarios (*DOF*, 9 de mayo de 2006).
- Resolución por la que se delegan facultades en favor del especialista en Jefe de la Oficina de Consultas Judiciales e Instrumentación Hipotecaria del Banco de México (*DOF*, 17 de mayo de 2006).

### **REFORMAS AL ACUERDO DE ADSCRIPCIÓN DE LAS UNIDADES**

**ADMINISTRATIVAS.** A continuación indicamos las reformas a los acuerdos de adscripción relacionados con el Banco de México.<sup>77</sup>

- Reforma al acuerdo de adscripción de las unidades administrativas del Banco de México (*DOF*, 16 de diciembre de 2004).
- Reforma al Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México (*DOF*, 18 de mayo de 2005).
- Reforma al Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México (*DOF*, 3 de agosto de 2005).
- Reformas, adiciones y derogaciones al Reglamento Interior del Banco de México (*DOF*, 14 de octubre de 2005).
- Reforma al Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México (*DOF*, 12 de julio de 2004).
- Reforma al Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México (*DOF*, 5 de abril de 2006).
- Reforma al Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México (*DOF*, 24 de agosto de 2006).

---

<sup>76</sup> *Idem.*

<sup>77</sup> <http://www.ordenjuridico.gob.mx/OA/BM.php>.

**DISPOSICIONES GENERALES.** A continuación indicamos las disposiciones generales relacionadas con el Banco de México.<sup>78</sup>

- Disposiciones emitidas de forma conjunta por el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, aplicables a las Instituciones de Crédito.
- ANEXO 13 Costo porcentual promedio de captación
- Tasa de interés interbancaria de equilibrio y tasa de interés interbancaria promedio (*DOF*, 23 de marzo de 1995).
- Disposiciones aplicables a la determinación del tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana (*DOF*, 20 de marzo de 1996).
- Tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana (*DOF*, 11 de septiembre de 2008).
- Tasas de interés interbancarias de equilibrio (*DOF*, 11 de septiembre de 2008).

**CIRCULARES.** A continuación indicamos algunas circulares relacionadas con el Banco de México.<sup>79</sup>

- Circular 2019/95 relativa a operaciones, pasivas, activas y de servicios de banca múltiple.
- Circular 2031/97 relativa a las Reglas de Operación del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos Suscrito por el Banco de México y los Bancos Centrales de los demás Países Miembros de la ALADI y de la República Dominicana.
- Circulares Telefax Adicionales a la Circular 2019/95 dirigidas a las Instituciones de Crédito
- Circular 1/2005 Bis 1, que contiene las modificaciones a las Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito; casas de bolsa; instituciones de

---

<sup>78</sup> *Loc. cit.*

<sup>79</sup> *Idem.*

seguros; instituciones de fianzas, sociedades financieras de objeto limitado y la Financiera Rural, en las operaciones de fideicomiso (*DOF*, 13 de enero de 2006).

- Circular 1/2005 Bis 2, relativa a las Modificaciones a la Circular 1/2005 del Banco de México, publicada el 23 de junio de 2005 (*DOF*, 8 de agosto de 2006).
- Circular 4/2006 mediante la cual se dan a conocer las Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de banca múltiple, las casas de bolsa, las sociedades de inversión y las sociedades financieras de objeto limitado, en la realización de operaciones derivadas (*DOF*, 26 de diciembre de 2006).
- Circular 8/2008 mediante la cual se da a conocer la Resolución por la que se modifican las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 8 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, en materia del Costo Anual Total (CAT) (*DOF*, 13 de marzo de 2008).
- Circular 20/2008 relativa al procedimiento para actuar como formadores de mercado de valores gubernamentales (*DOF*, 16 de mayo de 2008).
- Circular 23/2008 relativa a las Disposiciones de carácter general a que hace referencia el artículo 179 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, para determinar el monto a partir del cual los cheques deberán ser nominativos (*DOF*, 3 de junio de 2008).
- Circular 25/2008 relativa a las disposiciones de carácter general para la transferencia del salario y otras prestaciones de carácter laboral, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (*DOF*, 11 de junio de 2008).
- Circular 26/2008 relativa a las Reglas a las que deberán sujetarse las Instituciones de Banca Múltiple y Casas de Bolsa en relación con las solicitudes de autorización y consulta que formulen al Banco de México a través del Módulo de Atención Electrónica (*DOF*, 25 de junio de 2008).
- Circular 27/2008 relativa a las Reglas generales a las que deberán sujetarse las operaciones y actividades de las sociedades de información crediticia y sus usuarios (*DOF*, 1 de julio de 2008).

- Circular 33/2008 relativa a las modificaciones a las disposiciones de carácter general para la transferencia del salario y otras prestaciones de carácter laboral, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (*DOF*, 31 de julio de 2008).
- Circular 34/2008 relativa a las modificaciones a las Reglas Generales a las que deberán sujetarse las operaciones y actividades de las sociedades de información crediticia y sus usuarios (*DOF*, 4 de agosto de 2008).
- Circular 35/2008 relativa a las modificaciones al procedimiento para actuar como formadores de mercado de valores gubernamentales (*DOF*, 4 de agosto de 2008).
- Circular 44/2008 que contiene las modificaciones a las Reglas Generales a las que deberán sujetarse las operaciones y actividades de las sociedades de información crediticia y sus usuarios (*DOF*, 25 de septiembre de 2008).
- Circular 46/2008 que contiene las modificaciones a las Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito respecto de las cuentas básicas de nómina y para el público en general, a las que se refiere el artículo 48 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito (*DOF*, 26 de septiembre de 2008).
- Circular 53/2008 que contiene las modificaciones a las disposiciones de carácter general a las que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro al contratar préstamos o créditos para satisfacer necesidades de liquidez (*DOF*, 4 de noviembre de 2008).
- Circular 60/2008 relativa a las Modificaciones a las Reglas generales a las que deberán sujetarse las operaciones y actividades de las sociedades de información crediticia y sus usuarios (*DOF*, 3 de diciembre de 2008).

**NORMAS.** A continuación indicamos algunas normas relacionadas con el Banco de México.<sup>80</sup>

- Normas del Banco de México en materia de obra inmobiliaria y servicios relacionados con la misma

---

<sup>80</sup> <http://www.ordenjuridico.gob.mx/OA/BM.php>

- Normas del Banco de México en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como de servicios
- Reformas a las normas del Banco de México en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como de servicios (*DOF*, 3 de mayo de 2004).
- Normas del Banco de México en materia de enajenación de bienes muebles (*DOF*, 18 de noviembre de 2005).

**REGLAS.** A continuación indicamos algunas reglas relacionadas con el Banco de México.<sup>81</sup>

- Reglas a las que se sujetarán las casas de cambio en sus operaciones.
- Reglas generales a las que deberán sujetarse las operaciones y actividades de las sociedades de información crediticia y sus usuarios.
- Reglas dirigidas a otras entidades financieras.
- Reglas a las que deberán sujetarse las Instituciones de Crédito y las Empresas que presten el Servicio de Transferencias de Fondos de manera profesional.

**OTROS ORDENAMIENTOS (listas, avisos, reformas, etc.).** A continuación indicamos otros ordenamientos relacionados con el Banco de México.<sup>82</sup>

- Lista de los acuerdos o procedimientos a los que resulta aplicable la Ley de Sistemas de Pagos y denominación de las entidades que los administran (*DOF*, 27 de enero de 2006).
- Aviso por el que se da a conocer el número máximo de billetes y monedas metálicas, así como el monto total, por operación, que las instituciones de crédito en cuyas sucursales se ubiquen centros de canje, estarán obligadas a canjear al público (*DOF*, 8 de octubre de 2007).

---

<sup>81</sup> *Loc. cit.*

<sup>82</sup> *Idem.*

- Reformas a las Normas del Banco de México en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como de servicios (*DOF*, 18 de noviembre de 2005).
- Reformas y adiciones a las Normas del Banco de México en materia de obra inmobiliaria y servicios relacionados con la misma (*DOF*, 18 de noviembre de 2005).
- Índice nacional de precios al consumidor (*DOF*, 10 de enero de 2006).
- Modificación a las Reglas de carácter general a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito para recibir depósitos a la vista con o sin chequera en moneda extranjera (*DOF*, 14 de marzo de 2006).
- Costo de captación de los pasivos a plazo denominados en dólares de los EE.UU., a cargo de las instituciones de banca múltiple del país (*DOF*, 13 de marzo de 2006).

## **2.6. CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO**

El artículo 28 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la creación del Banco de México; los párrafos 6º y 7º, señalan las características que ocupan nuestro estudio: “será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional [...] Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”. “regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros [...] estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, [...] desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión [...] podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.”

La Ley del Banco de México se deriva de los artículos 28 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular al organismo con carácter autónomo, con personalidad y patrimonio propios, denominado Banco de México. Tuvo seis etapas; en la primera etapa, la Ley Orgánica del Banco de México fue expedida y promulgada por el presidente Plutarco Elías Calles el 23 de agosto de 1925. En 1993, la sexta etapa, se reforma el artículo 28 constitucional que establece autonomía en funciones y administraciones en el artículo 1º de la propia ley. Por ese motivo, en diciembre de 1993 se expide la nueva Ley del Banco de México que rige hasta nuestros días.

A continuación enfatizamos algunos artículos de la Ley del Banco de México. El artículo 21 señala que la Comisión de Cambios estará integrada por el secretario y el subsecretario de la SHCP, otro subsecretario de dicha dependencia que designe el titular de ésta, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe. En el artículo 38 indica que la Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional. En el artículo 40 menciona que el cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El artículo 61 señala que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco, salvo las excepciones indicadas. El artículo 7º transitorio indica que cuando las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos u otros ordenamientos jurídicos hagan mención a la Ley Orgánica del Banco de México, la referencia se entenderá hecha a la Ley del Banco de México ya que dicha ley fue abrogada el 21 de diciembre de 1984.

El Reglamento Interior del Banco de México fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 1994; la última reforma publicada en el *DOF* 16 de julio de 2009. Existen otros ordenamientos jurídicos relacionados al Banco de México, como son: Leyes, reglamentos, reformas, decretos, acuerdos, resoluciones, disposiciones generales, circulares, normas, reglas, listas, avisos, y así por el estilo.

## CAPÍTULO III

### AUTONOMÍA DE LA BANCA CENTRAL: PERSPECTIVA DE DERECHO COMPARADO

**SUMARIO.** 3.1. CLASES DE AUTONOMÍA. 3.1.1. AUTONOMÍA INSTITUCIONAL. 3.1.2. AUTONOMÍA FUNCIONAL. 3.1.3. AUTONOMÍA PERSONAL. 3.1.4. AUTONOMÍA MATERIAL. 3.2. ALEMANIA. 3.3. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. 3.4. ESPAÑA. 3.5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE SIETE PAÍSES LATINOAMERICANOS. 3.6. CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO.

#### 3.1. CLASES DE AUTONOMÍA

Con las siguientes observaciones se pretende contribuir modestamente a alguna reflexión sobre este tema de carácter jurídico-institucional predominantemente estudiado en derecho comparado.<sup>83</sup> Es oportuna, la consideración realizada en el Reino Unido por Richard Sayers, destacado miembro de la Comisión Radcliffe<sup>84</sup>, según

---

<sup>83</sup> SIMÕES PATRICIO, José, "Autonomía de los bancos centrales: perspectiva de derecho comparado", *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, ed. Trotta, S.A., Madrid, 1998, pp. 9-11.

<sup>84</sup> COLLINS, Michael. *Bank of England Autonomy: a Retrospective*. Cit. por José Simões Patricio. Comunicación presentada en mayo de 1996, en las jornadas de la Asociación Europea de Historia Bancaria, realizadas en Évora, con el patrocinio del Banco de Portugal, con ocasión de su 150º aniversario, da pormenorizada cuenta de cómo la propia Margaret Thatcher, como primera-ministra, consideraba la política monetaria responsabilidad exclusiva del gobierno, representando su atribución a los técnicos de un banco central que gozase de autonomía una —abdicación del canciller— afirmación en 1988; ella resistió las propuestas del canciller Nigel Lawson, en ese mismo año, para conferir mayor autonomía al Banco de Inglaterra, según el modelo del Fed americano, llevando a que el canciller se desmintiese en el año siguiente (dimitiendo ella misma un año después); la política monetaria era demasiado importante, en esta concepción, para poder ser confiada a los técnicos.



el cual “There is no code of eternal rules for [central bankers] to follow” “*No hay un código de reglas eternas que seguir [para los bancos centrales]*”.

Analicemos cuáles son los fundamentos teóricos de la “independencia” propuesta para los bancos centrales. Debido a su concisión sirven estas palabras de un relevante gobernador<sup>85</sup>: “An effective central bank must be a strong central bank, with substantial autonomy in its operations and with insulation from partisan and passing political pressures”. Es curioso que no solamente se transmita la idea de neutralidad política, sino también la utilización de la palabra *autonomy* y *no Independence* —que erróneamente se ha traducido por independencia—. Como si realmente fuera practicada por los propios países con bancos centrales autónomos, o pudiera pensarse en una separación o falta de relación entre las instancias del poder monetario y político. Además, es recurrente la consideración de que los bancos centrales tienen una “autonomía dentro del gobierno (poder político) y no en relación con el gobierno”<sup>86</sup>. Por lo tanto, es preferible usar el vocablo autonomía<sup>87</sup>.

Como última observación, subrayamos que provienen de diversas fuentes los componentes de la autonomía real de cada banco central. Unos provienen de disposiciones estatutarias (derecho escrito) otros como en la tradición anglosajona se asientan en prácticas o reglas consuetudinarias, o en reglas informales<sup>88</sup>. De ahí que se distinga entre autonomía *de jure* y autonomía *de facto*, cada una de las cuales puede ciertamente contribuir —aisladamente o bien relación con la otra— para definir en cada caso el grado de autonomía del banco central.<sup>89</sup>

Es importante comenzar señalando que, como es lógico, tenemos presente el modelo de una autonomía consagrada o garantizada *por ley*. Pero no se trata de la

---

<sup>85</sup> VOLCKER, Paul A, *The triumph of central banking?*, *Central Banking*, 1990, n° 2, p. 85. Cit. por José Simões Patricio, p. 12.

<sup>86</sup> TEODORA Cardoso, *O novo enquadramento da política económica portuguesa e as suas consequências sobre a política monetária*, *Revista da Banca*, n°. 5, enero-marzo 1988, p. 20. Cit. por José Simões Patricio, p. 12.

<sup>87</sup> BASSONI Marc y CARTAPANIS, Andre, *Autonomie des banques centrales, un reexamen*, *revue Economique*, marzo 1995, p. 415. Cit. por José Simões Patricio, p. 13.

<sup>88</sup> BARSSONI, Mark. Y CARTAPANIS, Andre, *The democratic deficit of European Central Bank*, *European Law Review*, 1996, núm. 2, p. 110. Cit. por José Simões Patricio, p. 15.

<sup>89</sup> SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, pp. 15, 16.

única forma sugerida para conseguir el objetivo principal de la política monetaria, la estabilidad de los precios. Otro mecanismo utilizado es de orden contractual, consiste en que el gobierno (comitente) realice un mandato al banco (comisionista) dirigido a un determinado objetivo, por ejemplo, un cierto margen o tasa de inflación, convirtiéndose en los gestores del banco en responsables expresos por su desempeño, según ciertas condiciones. Este sistema fue adoptado en 1989 en Nueva Zelanda, según veremos más adelante.<sup>90</sup>

Se acostumbra presentar dos grandes clases: la autonomía *orgánica* y la *funcional*, pudiendo incluirse en la segunda la autonomía *financiera*, o bien considerar a esta como categoría paralela. En la primera, se incluyen los requisitos del nombramiento del gobernador y demás gestores, la composición de los órganos sociales (en particular si comprenden o no representantes de instancias políticas) y principalmente la duración y forma de cesación de los mandatos. En la segunda, se consideran la definición de los objetivos principales (misión) del banco, su libertad en la elección de objetivos, en la dirección y en los instrumentos de política monetaria. Por último, la autonomía financiera respeta especialmente el margen de maniobra del que dispone el banco central en cuanto a las indicaciones necesarias para su funcionamiento.<sup>91</sup>

Para Nussbaum<sup>92</sup> “la soberanía monetaria comprende la facultad de regular legalmente la circulación del dinero en todo el territorio del Estado y, especialmente, la de decretar disposiciones relativas a la obligatoriedad de aceptación, a la exclusión de signos monetarios extranjeros, y, sobre todo, a la emisión y recogida del dinero del Estado”<sup>93</sup>. El ejercicio de la soberanía monetaria, en cuanto a su regulación y ejecución, corresponde al legislador y a la banca central. Al primero, le corresponde dictar la regulación general básica, perdurable en el tiempo, en tanto que la banca central le compete, con fundamento en aquellas, dictar las normas para regular y

---

<sup>90</sup> *Ibid.* p. 16.

<sup>91</sup> *Idem.*

<sup>92</sup> IBÁÑEZ Nájjar, Jorge Enrique, *La soberanía monetaria*, Universitas, núm. 78, Bogotá, Colombia, junio de 1990, p. 240, 241.

<sup>93</sup> NUSSBAUM, Arthur, *Teoría jurídica del dinero*, Librería general de Victoriano Suárez, Madrid, 1929, p. 4. Cit. por Jorge Enrique Ibáñez Nájjar, p. 240.

controlar la política monetaria, cambiaria y crediticia, mudable día a día con consecuencia de diversos factores de ejecutarla de acuerdo con dicha regulación general y especial.

La autonomía es un principio fundamental de todo banco central, aún en los regímenes totalitarios. El banco central goza de autonomía administrativa con respecto a la ley y de Gobierno con relación a los órganos que constituyen la Rama Ejecutiva del Poder Público.<sup>94</sup>

*Autonomía orgánica.* Dicha autonomía deviene desde cuando el manejo monetario se separó del manejo fiscal. El manejo monetario corresponde, en su dirección y ejecución, al legislador dictar las normas generales con fundamento en las cuales debe regirse el derecho monetario en un país; y al banco central, regular conforme a la ley, la política monetaria, cambiaria y crediticia que él mismo debe ejecutar. El manejo fiscal, corresponde al legislador emitir las normas orgánicas con fundamento en las cuales deben sujetarse él mismo y el gobierno para la aprobación y ejecución del presupuesto general de la nación, expidiendo anualmente la ley de presupuesto tanto de ingresos como de gastos; al gobierno, conformado por el presidente de la República, sus secretarios que integran el llamado equipo económico, principalmente el secretario de Hacienda, le corresponde la administración de la hacienda pública y la iniciativa del gasto, la recaudación de los impuestos y demás rentas de la nación y la ejecución del presupuesto.<sup>95</sup>

*Autonomía funcional.* Igualmente, desde el punto de vista funcional, el atributo de emitir la moneda legal de un país dejó de ser un asunto de carácter fiscal. La soberanía monetaria de regulación es competencia, según la Constitución Política de un Estado, del legislador el cual le corresponde fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda. La soberanía monetaria de emisión y recogida del dinero, le corresponde al banco central de emisión. En consecuencia, el banco central no cumple funciones de naturaleza legislativa, ejecutiva, jurisdiccional, fiscalizadora o electoral, tampoco puede

---

<sup>94</sup> IBÁÑEZ Nájjar, Jorge Enrique, *op.cit.*, nota 92, p. 246.

<sup>95</sup> *Idem.*

ni debe ubicársele dentro de la estructura de las Ramas del Poder Público que tienen por objeto principal cumplir estas funciones.<sup>96</sup>

Otra tipología, menos condensada, fue expuesta en el Reino Unido teniendo como base los aspectos del reparto de responsabilidades entre el gobierno y el Banco de Inglaterra. Se consideran cinco aspectos: la precisión del/los objetivo(s) de la política monetaria; la especificación de las metas concretas para conseguir; la base estatutaria de la autonomía; la posibilidad excepcional del gobierno de soslayar las decisiones del banco; y finalmente el nombramiento y exoneración de los gestores.<sup>97</sup>

En la siguiente exposición recurriremos al criterio subyacente de la clasificación adoptada en la resolución del Parlamento Europeo, del 15 de diciembre de 1993, sobre la independencia de los bancos centrales de los países miembros, en la perspectiva de la 2º y 3º fase de la UEM (Unión Económica Monetaria)<sup>98</sup>. Abordaremos de este modo, por este orden, las principales atribuciones: la autonomía institucional, funcional, personal y material.<sup>99</sup>

### 3.1.1. AUTONOMÍA INSTITUCIONAL

Esta especie de autonomía mira a la institución banco central como entidad jurídica, en su relación con los poderes públicos. Obviamente, el banco central no constituye un simple órgano (departamento, servicio, etcétera) de la Administración Pública, pues antes debe ser dotado de *personalidad jurídica* separada o autónoma del

---

<sup>96</sup> *Ibid.* pp. 248, 249.

<sup>97</sup> SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, p.17.

<sup>98</sup> Documento A3-0387/93, publicado en el DOCE C20, del 24 de enero de 1994. En la comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de la Política Industrial — cuyo informe y exposición de motivos seguiremos— fue ponente el diputado Karl von Wogau (PE 205.218/def.).

En la Resolución, el Parlamento Europeo “exhorta a los Estados miembros a conceder lo más rápido posible la independencia a sus bancos centrales, teniendo como modelo el Tratado de Maastricht” y apunta los correspondientes “requisitos mínimos”. Cit. por José Simões Patricio, p. 18.

<sup>99</sup> LOUIS, Jean-Victor, *Vers un Systeme Europeen de Banques Centrales*, Informe del grupo de trabajo, Bruselas, 1989, pp. 25 y ss., la autonomía fue considerada en los siguientes aspectos: institucional, material, personal, financiera y de gestión interna. Cit. por José Simões Patricio, p. 18.

Estado<sup>100</sup>. Con todo, uno de los vectores determinantes para comparar el grado de autonomía institucional reside en saber qué género de institución es, jurídicamente, el banco central. Se trata de un aspecto nada claro en la mayoría de las legislaciones nacionales, y ciertamente con razón por las dificultades que suscita.<sup>101</sup>

La resolución del Parlamento Europeo, antes mencionada (núm. 2), considera contraria al principio de autonomía la adopción de una forma societaria, o mejor dicho, “la existencia de un banco central con accionistas privados” cosa extraña, ciertamente, en una Europa donde explícita o implícitamente hace décadas fueron nacionalizados (casi) todos los bancos.<sup>102</sup>

Otro aspecto destacado de la autonomía institucional, según el prototipo de la Unión Económica y Monetaria comunitaria (UEM), es que la definición de la política monetaria sea realizada por el banco central sin influencia externa. Concretamente, tanto al banco central como a los titulares de los respectivos órganos de gestión, les es *prohibido pedir o recibir instrucciones* y más todavía órdenes, de otras instancias, organismos o instituciones (aspecto pasivo). Por otro lado, los órganos políticos — gubernamentales, en particular— deben abstenerse de influir o lo que es lo mismo “intentar influenciar” al banco en el ejercicio de sus funciones (aspecto activo). Es lo que se deduce, para los propios bancos nacionales, del artículo 107° del Tratado de la Comunidad Europea (TCE).<sup>103</sup>

La mencionada recomendación del Parlamento Europeo expresa la opinión de que lo ideal para garantizar, en la práctica, una autonomía de esta clase implica acometer la definición de las orientaciones fundamentales de la política monetaria a un

---

<sup>100</sup> LOUIS, Jean-Victor, *op.cit.*, nota 92, p. 5. Cit. por José Simões Patricio, p. 23.

<sup>101</sup> La ley francesa, por ejemplo, se limita a calificar al Banco de Francia como “institución”. En el esfuerzo doctrinal y jurisprudencial para interpretar dicha referencia, se realizan clasificaciones que, en vez de figura de *empresa pública* (en el sentido francés de “establecimiento público industrial y comercial”), prefieren el de *establecimiento público mixto* (porque también ejerce autoridad administrativa), o bien un *organismo híbrido*: DIMITRIS TRIANTAFYLLOU, *L'activité Administrative de la Banque Centrale*, Paris, 1992, p. 72. Cfr. JEAN-PHILIPPE COLSON, *Droit Public Economique*, Paris, 1995. p. 243, según el cual trata de una “forma menor” atípica (en su expresión “inédita”) de empresa pública.

<sup>102</sup> SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, p. 24.

<sup>103</sup> *Loc. cit.*

órgano colegiado —cuyos miembros sean nombrados según variados procedimientos y con una procedencia regional también diferenciada— lo cual será de este modo menos permeable a las tentativas de influencia externa, al mismo tiempo que podrá reflejarse mejor, en la formación de las decisiones, sus experiencias y saberes plurales. Tal es el modelo ya adoptado en la legislación francesa y española, por ejemplo.<sup>104</sup>

Esta vertiente de la autonomía institucional será claramente amenazada —en lo mínimo que podrá decirse— en aquellos casos (como los de Bélgica o de España, tras las primeras adaptaciones legislativas realizadas a la vista del acceso a la tercera fase de la UEM) en que esté prevista la presencia, en los órganos colegiados de los bancos, de altos funcionarios del gobierno, o de nombramiento político, con independencia de que, evidentemente, no tengan derecho de voto. En el Parlamento Europeo se señaló este régimen como constitutivo, ciertamente, de una “tentativa inadmisibles de influencia por parte del gobierno”.<sup>105</sup> Lo mismo cabe decir en cuanto a la autorización de la presencia, en las reuniones de los órganos de decisión, de los miembros del órgano de fiscalización, que serán normalmente de nombramiento gubernamental.

El régimen norteamericano es bien diverso, puesto que el órgano decisor del Fed se reúne con el mayor secreto cada seis semanas, sin previo conocimiento, ni siquiera del titular de la cartera del tesoro o del propio presidente. Y el hecho de que en otros países no haya tal rigor puede explicarse virtualmente por la forma de composición o por la autonomía de que gozan sus bancos centrales —por lo que no es invocable acriticamente en países sin idéntica idiosincrasia, historia y consenso político-social en cuanto al funcionamiento (y prestigio) del banco central—. <sup>106</sup>

Por último, la autonomía institucional habrá de *suprimir cualquier forma de tutela administrativa* de la actividad específica del banco central, por ejemplo, la facultad de

---

<sup>104</sup> *Idem.*

<sup>105</sup> N.º. 2.1 de la exposición de motivos que instruye la propuesta de resolución ya antes mencionada. Curiosamente, algo idéntico está previsto (artículo 109º del Tratado CE y el artículo 46º-2 de los Estatutos del SEBC) en relación con el propio BCE —en caso de que, según observan L. Gormeley y J. De Haan, ob. Cit. p. 106, “independence under observation”.

<sup>106</sup> SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, p. 25.

suspender o de revocar los actos de sus órganos decisores. Así sucede en el ordenamiento jurídico portugués (artículo 43º -2 de ley orgánica del Banco de Portugal) y también ocurre en Alemania cuya ley permite al gobierno —aunque éste nunca haya hecho uso de tal poder— vetar suspensivamente, por un plazo máximo de dos semanas, las decisiones del Bundesbank, lo que tendría, en su caso, la consecuencia de que el gobierno fuese sometido a un debate parlamentario en dicho lapso de tiempo; aunque finalizado dicho plazo, la decisión se convierte legalmente eficaz.<sup>107</sup>

La plena capacidad de decisión del banco central, no puede ser condicionada previamente a través de instrucciones gubernamentales o similares, ni tampoco desautorizada por el derecho de veto o de mera suspensión de sus actos, posteriormente, por órganos políticos; *a fortiori*, debe excluirse en consecuencia la tutela sustitutiva: actuación de otros en la esfera de las atribuciones del banco y en su lugar.<sup>108</sup>

### 3.1.2. AUTONOMÍA FUNCIONAL

Según la resolución del Parlamento Europeo repetidamente mencionada, esta dimensión de la autonomía de los bancos centrales consiste esencialmente en que les sea reconocida la libertad de decisión en la elección de los instrumentos de política monetaria y en su modo de aplicación. Se trata, en nuestra opinión, de aquello que suele llamarse dirección de la política monetaria, sometida al banco central en el ámbito de su ejecución de la política monetaria antes previamente definida. No propiamente en el sentido de “dirigir” o incluso “definir” la política monetaria, sino en la acepción (que el

---

<sup>107</sup> Durante los trabajos preparatorios del Tratado de Maastricht, Francia llegó a presentar la propuesta de que la presidencia del Consejo de la UE pudiera análogamente suspender las decisiones del Banco Central Europeo; pero esta propuesta no pasó a la conferencia intergubernamental que aprobó el Tratado.

<sup>108</sup> SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, p. 25.

verbo *to conduct* tiene en inglés) de “gestionar” día a día dicha política o sus instrumentos.<sup>109</sup>

Según la dicotomía expuesta anteriormente, hablamos ahora de autonomía instrumental (*instrument Independence*) y no de autonomía de objetivos. Como instrumento fundamental de la política monetaria aparecen en primer lugar los tipos de interés a corto plazo. La cuantificación correspondiente debe por tanto ser dejada a la responsabilidad exclusiva de los bancos centrales, sin intromisión de las instancias gubernamentales. Otros instrumentos monetarios son bien conocidos: las operaciones de *open market* (señaladamente, compra y venta de títulos); el *coeficiente de caja*<sup>110</sup> mínimo impuesto a los bancos; de forma indirecta o refleja, por ser primeramente reglas de prudencia, los coeficientes (*ratios*) de solvencia y liquidez y los límites referentes a riesgos de crédito, etcétera. El recurso de instrumentos de carácter menos administrativo y más de mercado —como se comprobó por ejemplo en Portugal, claramente, a partir de 1992— se realiza, como es obvio, en el mercado de la mayor libertad o autonomía del banco central.<sup>111</sup>

El segundo aspecto considerado en el ámbito de la autonomía funcional es la prohibición monetaria del Estado por el banco central.<sup>112</sup> En los países de la Comunidad Europea esta prohibición entró en vigor en el inicio de la segunda fase de la UEM, esto es, el 1 de enero de 1994, conteniendo no solamente la concesión de crédito por los bancos centrales “bajo la forma de descubiertos o cualquier otra” al sector público estatal (administrativo y empresarial), sino también el acceso privilegiado, por el sector público, a las instituciones financieras en general: artículos 104° y 104°-A del Tratado CE.

---

<sup>109</sup> *Ibid.* p. 26.

<sup>110</sup> Fracción de los depósitos que los bancos mantienen en su poder. <http://www.ecobachillerato.com/diccionario.htm>

<sup>111</sup> SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, p. 26.

<sup>112</sup> Así, expresamente, el n° 1.1.3 de la exposición de motivos del informe que sirvió de base a la resolución del Parlamento Europeo a la que nos hemos referido.



En Portugal la cuenta gratuita tradicionalmente abierta a la administración central del banco central, conforme a lo dispuesto en la ley, fue objeto de consolidación, el 31 de diciembre de 1992, para la contratación de un empréstito<sup>113</sup> a largo plazo, anticipándose, por tanto, al calendario comunitario; en lo que se refiere a las Regiones Autónomas de Madeira y de las Azores, debe verse el protocolo relativo a Portugal en el anexo del Tratado de Maastricht. Esto representa, por cierto un corte en la tradición centenaria iniciada con el establecimiento de una referencia a alguna contrapartida explícita entre el privilegio a la exclusiva en la emisión de moneda y la apertura de las cuentas gratuitas de concesión de crédito al Estado otorgante del privilegio.<sup>114</sup>

Pero no se ha eliminado por completo que los bancos centrales continúen desempeñando la función tradicional de *banqueros del Estado*. Evidentemente no, en los Estados de la UE, en calidad de prestamistas, aunque en lo que respecta a otros servicios no tanto de asesoramiento en el área financiera y cambiaria, como sobre todo en las recepciones de cobranza o entregas y pagos de valores mobiliarios por cuenta del Estado y otros actos de gestión de la deuda pública, etcétera. La cuestión es que —en observancia de las mencionadas disposiciones legales— no se integren facilidades o privilegios crediticios. Igualmente se impondrá que tales servicios no sean gratuitos, si bien de manera oculta como en el caso de que sean remunerados por debajo del costo efectivo.<sup>115</sup>

### 3.1.3. AUTONOMÍA PERSONAL

Este aspecto de la autonomía se refiere al estatuto de los gestores de los bancos centrales. En la resolución de 1993 del Parlamento Europeo se alude en especial a la duración suficientemente larga de los mandatos, recordándose que el del gobernador no puede ser inferior a cinco años, según los Estatutos del SEBC. La primera

---

<sup>113</sup> Préstamo que se hace al estado, a un organismo oficial o a una empresa; la suma se divide en títulos u obligaciones. <http://es.thefreedictionary.com/empr%C3%A9stito>.

<sup>114</sup> SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, p. 27.

<sup>115</sup> *Loc. cit.*

manifestación del grado concreto de autonomía personal es la elección de la entidad del Estado competente para el *nombramiento* de los responsables de la administración del banco central, en particular el gobernador.<sup>116</sup>

En derecho comparado hay situaciones de variado signo. El nombramiento es realizado por el gobierno por ejemplo en los casos de Japón, Nueva Zelanda (bajo la propuesta del consejo de administración del Reserve Bank y con veto recíproco<sup>117</sup>), Suiza y Francia. En cambio, compete al Jefe de Estado de Alemania, en los Estados Unidos (sujeta en todo caso a la aprobación del Senado), en el Reino Unido, en España (nombramiento de gobernador por el Rey, a propuesta del presidente del gobierno, debiendo el ministro de Economía y Hacienda comparecer previamente en la comisión respectiva del Congreso para informar sobre el candidato propuesto) y en Holanda (nombrado por la Corona, nominalmente, aunque en la práctica siempre el gobierno, tradicionalmente, elige e indica al monarca el primer nombre de la lista propuesta por los órganos del Nederlandsche Bank, —la comisión directiva y el colegio de censores en sesión conjunta— lo que viene a equivaler a una cooptación<sup>118</sup>). En Portugal, en la revisión constitucional de 1992, se presentó un proyecto para introducir el nombramiento del gobernador y de los vice-gobernadores entre los poderes del presidente de la República, a propuesta del gobierno, aunque tal proyecto no obtuvo su aprobación; para la revisión de 1996, volvió a ser propuesto el nombramiento y la exoneración por el presidente de la República, a propuesta del gobierno, del gobernador del Banco de Portugal, solamente, de él y de los vicegobernadores.<sup>119</sup>

Todo parece aconsejar la *desgubernamentalización* (para usar el lenguaje político) de los más altos dirigentes del banco central, comenzando por el gobernador. El nombramiento de los restantes gestores será más autónomo si el gobernador tiene algo que decir al respecto, como sucede en España, donde el vice-gobernador es

---

<sup>116</sup> *Idem.*

<sup>117</sup> negativa mutua por parte del estado federal sobre actos de los estados particulares y viceversa. <http://www.revistakairos.org/k05-07.htm>

<sup>118</sup> La cooptación es un sistema de integración de cuerpos colegiados, según el cual los nuevos miembros a incorporar son elegidos por los miembros que ya están en funciones. <http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=228>

<sup>119</sup> SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, p. 28.

designado por el gobierno a propuesta del gobernador, y los restantes miembros del consejo son también designados por el gobierno a propuesta ministerial y a oído del gobernador.<sup>120</sup>

Grilli, Masciandaro y Tabellini<sup>121</sup> hacen referencia a la habilidad de un banco central para perseguir sus objetivos sin interferencias políticas partidarias. Dicha habilidad puede ejercitarse si: a) el objetivo de estabilidad monetaria se encuentra explícitamente por ley, y b) si el estatuto del banco prohíbe explícitamente que los representantes de gobierno puedan votar sobre asuntos de política monetaria durante las reuniones de los órganos directivos del banco. Además, ya que el derecho del gobierno para nombrar a los funcionarios del banco central implica que éstos puedan verse tentados a adoptar políticas para complacer a sus gobiernos y asegurarse su reelección, los contratos o el período de funciones de los funcionarios deberían ser lo suficientemente largos como para descartar esta posibilidad.<sup>122</sup>

El segundo aspecto es el referente a la *duración del mandato*. Los miembros de la comisión ejecutiva del BCE tienen un mandato con duración de 8 años —a semejanza del sistema alemán— pero la experiencia de los distintos países es diferente: cuatro años, en cuanto al presidente del Fed americano (escogido de entre los miembros del *board*, nombrados éstos por 14 años); 5 años, en los casos de Portugal y Japón, que es además la duración mínima fijada comunitariamente (artículo 14°-2 de los Estatutos del SEBC), con relación al derecho nacional de cada país integrante de la UEM; 6 años en España y Suiza; 7 en Holanda<sup>123</sup>. En Alemania, por ejemplo, los miembros del Consejo Directivo<sup>124</sup> del Bundesbank son nombrados por un

---

<sup>120</sup> *Idem.*

<sup>121</sup> ALBERTI, Adriana, “Independencia del banco central: dilemas económicos, políticos e institucionales. Una revisión de la literatura”, *Desarrollo Económico —Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, v. 35, núm. 139, Octubre-diciembre, 1995, p. 482.

<sup>122</sup> GRILLI, Vittorio, MASCIANDARO, Donato, y TABELINNI, Guido, “Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Democracies”, *Economic Policy*, 1991, 13, pp. 101-153. Cit. por Adriana Alberti, p. 482.

<sup>123</sup> SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, p. 28.

<sup>124</sup> NEUMANN, Manfred y VON HAGEN, Jürgen. “Monetary Policy in Germany”, presentado para el *Handbook on Monetary Policy*, M. FRATIANNI y D. SALVATORE (ed.), Greenwood Press, 1991. Cit. por Adriana Alberti, p. 482.

período de ocho años, el doble del período de funciones del Gobierno Federal. Además, se les puede otorgar un segundo período de igual duración casi automáticamente.

La idea básica de un “mandato suficientemente largo” es que *exceda al de la legislatura*, y, por tanto, coloque a los gestores al abrigo de la alternancia democrática o de los ciclos electorales. La forma específica adoptada en algunos países, con la misma finalidad, es establecer una rotación de, por ejemplo, la mitad de los miembros del órgano de administración, cuando se cumpla la mitad del mandato global.<sup>125</sup>

El tercer aspecto, posiblemente más relevante que los anteriores, de la autonomía personal es el de la *revocabilidad* de los mandatos. Los miembros del órgano del gobierno del banco central no pueden ser cesados *ad nutum* [a voluntad] o por mera “conveniencia del servicio”; es decir, el poder que tiene el gobierno para remover a los miembros de cargos.<sup>126</sup> En el Consejo Alemán, los miembros sólo pueden abandonar su cargo por motivos personales o por requerimiento del Consejo.<sup>127</sup>

La inamovilidad es el régimen general de los Estados Unidos de América y Alemania. Los estatutos del Banco de Inglaterra, de 1946, también prevén la exoneración del gobernador y demás gestores en ciertos casos (graves). El mismo régimen existe en los Países Bajos. El artículo 14-2° del Estatuto del SEBC, señala que un gobernador será relevado de su mandato solamente por la pérdida de las cualidades requeridas o la comisión de falta grave y además cabe la posibilidad de recurso ante el Tribunal de Justicia *comunitario*, y no ante las jurisdicciones nacionales.<sup>128</sup>

Además, el artículo 11°-1 del mencionado estatuto contempla otros aspectos que garantizan la autonomía personal, al decir que los miembros de la comisión ejecutiva —

---

Compuesto por el presidente, el vicepresidente, los miembros del Direktorium (cuerpo ejecutivo) y los presidentes del Landerzentralbanken determina el curso general de la política monetaria, formula las líneas de acción y define las responsabilidades de sus unidades administrativas en los estados alemanes.

<sup>125</sup> SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, p. 28.

<sup>126</sup> *Idem.*

<sup>127</sup> ALBERTI, Adriana, *op.cit.*, nota 121, p. 482.

<sup>128</sup> SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, p. 29.

incluidos los *gobernadores de los propios bancos nacionales*— no podrán ejercer cualesquiera actividades profesionales, aunque no estén remuneradas, salvo los casos autorizados a título excepcional por el Consejo del BCE. Algo similar se dispone en el ordenamiento portugués (artículo 71°-2 de la ley orgánica del Banco de Portugal).

En algunas legislaciones nacionales esta prohibición se mantiene por algún tiempo más allá del término del mandato, por lo menos en la actividad del sector financiero; obviamente, mediante una contrapartida remunerada. Así, la ley española prohíbe al gobernador y al vice-presidente, durante dos años después de haber cesado en sus funciones, el ejercicio de actividades profesionales relacionadas con instituciones de crédito y mercados de valores, en contrapartida, percibirán a título de compensación entre 80 y 100% del total de las remuneraciones de sus cargos, compensación que a su vez no será debida en el caso de que ejerciesen actividades remuneradas en el sector público o privado (salvo la docencia) o cuando el cese en sus funciones se acordara por el gobierno.<sup>129</sup>

Otros autores (Neumann y Von Hagen, Lossani, Nardozzi) sostienen que para que los funcionarios del banco central sean menos sensibles a las interferencias políticas partidarias y no se impliquen en recontrataciones salariales, deberían ser remunerados con salarios relativamente altos. Esta medida es sólo un elemento más que podría contribuir a garantizar la independencia de los funcionarios porque no siempre es efectiva.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> *Idem.*

<sup>130</sup> NEUMANN, Manfred y VON HAGEN, Jurgen, *op.cit.*, nota 124. LOSSANI, Marco, "The European Central Bank and the Objective of Monetary Stability. Problems and perspectives", Quaderno N°. 9/91, *Istituto di Ricerca Sulla Dinamica dei Sistemi Economici*, CNR. NARDOZZI, Giangiaco, *Tre sistema creditizi. Banche ed economia in Francia, Germania e Italia*, Il Mulino, Bologna, 1989. Cit. por Adriana Alberti, p. 482.

Comparados a nivel internacional con los de sus colegas, los salarios de los funcionarios del Bundesbank son relativamente altos. Dicha medida fue específicamente diseñada para fortalecer la independencia de los funcionarios del banco central y para evitar que se implicaran en recontrataciones por aumentos salariales con el gobierno.

### 3.1.4. AUTONOMÍA MATERIAL

En la recomendación ya mencionada, el Parlamento Europeo apunta de modo particular, en este ámbito, la autonomía presupuestaria, porque es imprescindible para “obviar la posibilidad del ejercicio de formas indirectas de presión”. Y en el informe que sirve de base a la resolución, se afirma que atentará contra la autonomía material, por ejemplo, la exigencia de que el presupuesto del banco central sea aprobado por el gobierno. En el derecho comparado, encontramos algunos países que reconocen esta autonomía presupuestaria (Estados Unidos, Alemania, Italia), aunque hay otros que no la reconocen (Japón, Nueva Zelanda, Bélgica). En el ordenamiento jurídico portugués, el presupuesto anual del banco central es únicamente objeto de *comunicación* al ministro de Finanzas (artículo 62º-2 de la respectiva ley orgánica).<sup>131</sup>

Por independencia económica, Grilli, Masciandaro y Tabellini se refieren a la obligación del banco central de financiar los déficits públicos. La independencia del banco central es menor cuando el gobierno tiene una gran influencia sobre la financiación monetaria del déficit presupuestario.<sup>132</sup>

Un aspecto obviamente importante es que el banco central se financie a través de rentas generadas por sus propias actividades —*en especial* la de la emisión de moneda— y de las operaciones que efectúa interna y externamente. En general, según el informe antes mencionado, la clase concreta de autonomía ahora tratada se traduce en un “poder de decisión en todas las cuestiones que no se refieran a la definición y ejecución de la política monetaria ni a recursos humanos”. Se alude de este modo a la necesidad de una *gestión* marcada por la racionalidad económica, especificándose la adopción de normas comunes aplicables a los valores mobiliarios y a la contabilidad.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, pp. 29, 30.

<sup>132</sup> GRILLI, Vittorio, MASCIANDARO, Donato, y TABELINNI, Guido, *op.cit.*, nota 92, p. 122. Cit. por Adriana Alberti, p. 482.

<sup>133</sup> SIMÕES PATRICIO, José, *op.cit.*, nota 83, p. 30.

Sin embargo, nada impide que, en relación con el aspecto de la libre elección del personal del banco central, especialmente de sus técnicos —y al contrario de lo que pueda resultar de la breve transcripción precedente— consideremos en este ámbito la estricta necesidad de la completa ausencia de constreñimientos (por ejemplo, una tutela gubernamental respecto a la selección del personal o a los patrones salariales del personal del banco) y de la mayor amplitud de los poderes del banco, para conseguir la excelencia en su desempeño.<sup>134</sup>

Las dos instituciones que ofrecen y más claros rasgos de la presencia del principio de descentralización e independencia en su estructura orgánica son la Reserva Federal de Estados Unidos y el Bundesbank alemán; en ambos casos su carácter federal y descentralizado ha sido fuente de conflictos que han motivado una determinada evolución estructural y a las que se hará referencia a continuación.<sup>135</sup>

### 3.2. ALEMANIA

La Ley del Banco Federal alemán de 1957 materializó el mandato formulado en el artículo 88 de la Ley Fundamental de Bonn, de 23 de mayo de 1949, en cuando a que la federación debía crear un banco monetario y emisor con carácter de banco federal, y en dicha creación el Bundesbank quedó constituido como una entidad de derecho público directamente dependiente de la Federación y dotada de personalidad jurídica propia. Para analizar la aplicación del principio de descentralización en el modelo adoptado por el Bundesbank, conviene hacer mención a la estructura orgánica, formada por el Consejo del banco central, el Directorio y las Juntas Directivas de los bancos centrales de los *Länder*<sup>136</sup>. En las instancias centrales opera principalmente el Consejo, y en las regionales se observa la participación del componente descentralizado, aunque

---

<sup>134</sup> *Loc. cit.*

<sup>135</sup> PRADO PRADO, Gabriela, *La autoridad monetaria en el sistema institucional de la Unión Europea*, Techos, Madrid, 2006, p. 110.

<sup>136</sup> Alemania es una federación de dieciséis estados llamados *Länder* (singular *Land*, 'país' o 'estado' en alemán).

con diversa intensidad e impacto en el diseño y ejecución de la política monetaria única, tal como se verá a continuación.<sup>137</sup>

El principal órgano de decisión del Bundesbank es su Consejo, que está formado por el presidente y el vicepresidente del Bundesbank, así como los demás miembros del Directorio, sumando en total ocho miembros, todos ellos nombrados por el presidente federal a propuesta del gobierno federal, así como por los presidentes de los nueve bancos centrales regionales, nombrados también por el presidente federal, pero a propuesta del Bundesrat (Cámara de representación de los *Länder*), previa propuesta de los respectivos *Länder*. A cada miembro le corresponde un voto, sus sesiones quincenales son preparadas por el equipo técnico del Directorio de Fráncfort y de los bancos centrales de los *Länder*; que básicamente se traducen en definir la política monetaria y crediticia. Además, dentro del sistema institucional, está dotado de la autonomía necesaria para fijar las directrices generales de su gestión y administración y, dado su rol jerárquicamente superior, debe delimitar las competencias del Directorio y de las Juntas Directivas de los bancos centrales de los *Länder*, pudiendo además impartir instrucciones a estos órganos cuando las circunstancias lo requieran.<sup>138</sup>

Junto a este órgano central de decisión se encuentra el Directorio, que está formado por el presidente y vicepresidente del Bundesbank junto con otros seis miembros, nombrados de acuerdo con sus aptitudes profesionales por el Presidente de la Federación, a propuesta del gobierno federal, previa audiencia del Consejo. Al Directorio corresponde principalmente la ejecución de las resoluciones del Consejo, así como la dirección y administración del Bundesbank, debiendo desarrollar además las funciones asociadas a la ejecución de las operaciones con la Federación y sus fondos especiales, las operaciones en divisas y con el exterior, y principalmente las operaciones de mercado abierto.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> PRADO PRADO, Gabriela, *op.cit.*, nota 135, p. 112.

<sup>138</sup> *Ibid.* p. 113.

<sup>139</sup> *Ibid.* p. 114.



En el tercer nivel orgánico del Bundesbank se encuentran los bancos centrales de los *Länder*, que son unidades desconcentradas, sin personalidad jurídica propia, y que constituyen las administraciones centrales del Bundesbank en los *Länder*, respectivos. Hasta la reforma de 1992 existía un banco central en cada uno de los once *Länder*, cantidad que se redujo a nueve.<sup>140</sup>

Dentro de cada banco central regional existe una Junta Directiva, que cumple funciones más bien administrativas y de ejecución en el contexto del sistema del Bundesbank, todas ellas destinadas al ámbito del *Land* o *Länder* correspondiente, entre las que destacan la función de ejecutar respecto de determinadas materias las decisiones de los órganos centrales del Bundesbank, llevar a cabo las operaciones de crédito que les competen, ejercer funciones de supervisión bancaria y cumplimiento de la política de reservas mínimas fijada por el Bundesbank, elaborar y enviar al Directorio informes sobre irregularidades y estructura general del sector bancario, analizar las tendencias monetarias y económicas generales de su distrito, que será remitido al presidente del banco regional, para el ejercicio de sus funciones en el Consejo del Bundesbank, y recoger y analizar datos estadísticos, así como supervisar las operaciones de deuda y las necesidades crediticias de la federación.<sup>141</sup>

Existe una figura institucional que pone de manifiesto la importante función que los bancos centrales de los *Länder* están llamados a cumplir, en cuanto a vincular la realidad de las economías locales con el diseño y ejecución de la política monetaria. Se trata de los Consejos Consultivos, donde tienen un espacio de participación los grupos representativos de los intereses económicos y sociales locales. Este organismo eminentemente asesor y de consulta está formado por catorce miembros nombrados por el presidente del Bundesbank, a propuesta de los gobiernos de los *Länder* respectivos y previa audiencia de las juntas directivas correspondientes.<sup>142</sup> El banco

---

<sup>140</sup> *Loc. cit.*

<sup>141</sup> PRADO PRADO, Gabriela, *op.cit.*, nota 135, p. 115.

<sup>142</sup> *Loc. cit.*

tiene más autoridad en el reino de la política monetaria que cualquier otro banco central europeo importante.<sup>143</sup>

La autonomía funcional consagrada en esta Ley conformó un particular estatus de institución independiente que provocó una situación irregular en el tradicional sistema de gobierno parlamentario alemán<sup>144</sup>, inaugurándose un intenso debate doctrinal acerca de la constitucionalidad de la ley del Banco Federal, así como de la naturaleza de dicha independencia, ya que, por un lado, se sostenía que ésta tenía rango constitucional, mientras que para otro sector de la doctrina el carácter autónomo de la autoridad monetaria se trataría de una mera opción legislativa autorizada por la Ley Fundamental, que no exigía, ni tampoco prohibía, la existencia de un banco central independiente<sup>145</sup>. Este debate se cerró al ratificar Alemania el Tratado de la Unión Europea, ya que con dicho objetivo se reformó el artículo 88 de la ley fundamental, donde se hizo una expresa alusión al carácter autónomo del Banco Central Europeo, al disponer que la federación creará un banco monetario y emisor con carácter de Banco Federal, que será independiente y estará vinculado al objetivo preferente de garantizar la estabilidad de los precios.

En lo que se refiere al particular régimen de la autonomía del Bundesbank, constituyó no sólo una innovación en el sistema jurídico constitucional alemán, sino que fue una novedad en el derecho comparado europeo<sup>146</sup>. Desde el punto de vista

---

<sup>143</sup> [www.germanculture.com.ua/spanish/library/facts/es\\_bl\\_bundesbank.htm](http://www.germanculture.com.ua/spanish/library/facts/es_bl_bundesbank.htm)

<sup>144</sup> SCHMIDT, R. "La Banca Centrale della Repubblica Federale Tedesca: aspetti costituzionali", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.º. 2, 1982, p. 600. Cit. por Gabriela Prado Prado, *op.cit.*, nota 135, p. 112.

<sup>145</sup> SALA ARQUER, J. "La posición jurídica del Banco Federal alemán", *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, n.º. 18, abril-junio de 1985, p. 323. Cit. por Gabriela Prado Prado, *op.cit.*, nota 135, p. 132.

El autor trata el problema constitucional del Banco Federal alemán exponiendo los principales argumentos esgrimidos por las distintas posiciones al respecto, y distinguiendo, en primer término, las teorías que conciben la independencia del ente emisor como resultado de una autorrenuncia del Parlamento al control parlamentario; en segundo lugar, se refiere a quienes afirman que la independencia del Banco Federal es consecuencia de una interpretación histórica de la autoridad monetaria se deduce de una interpretación lógica del artículo 38 de la Ley Fundamental de Bonn, según la cual la expresión "banco monetario" incluye la capacidad autónoma de dirigir la política monetaria a través de medidas propias, y, finalmente, resume la opinión de la doctrina mayoritaria según la cual la Constitución ni ordena ni prohíbe la independencia del Banco Federal, con lo cual se excluye la existencia de una garantía constitucional de dicha independencia y el legislador podría legítimamente someter al ente emisor a las instrucciones del gobierno.

<sup>146</sup> SCHMIDT, R., *op.cit.*, nota 144, p. 600. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 132.

orgánico pretendió garantizar su autonomía funcional recogiendo elementos de la tradición alemana, que había consagrado para la composición del órgano central de la autoridad monetaria un sistema plural de nombramiento, en el que se implicaban las instancias parlamentaria y gubernamental, así como la autoridad central y los entes federales.

De esta manera, en el sistema formado por el Bundesbank y los bancos centrales de los *Länder* opera una cierta integración de los entes descentralizados en el seno de una institución federal y, recíprocamente, una acentuada participación de la Federación en el caso de los bancos centrales de los *Länder*<sup>147</sup>. Este sistema pretende que el diverso origen de los miembros del Consejo se traduzca en un factor garante de la independencia de este cuerpo colegiado, por cuanto implica la presencia de distintas percepciones políticas, económicas y también geográficas, con lo que se espera impedir la preeminencia de los intereses particulares en la definición y ejecución de la política monetaria, y dotar al sistema de adopción de decisiones de una cierta legitimidad y credibilidad.<sup>148</sup>

Otro elemento de naturaleza orgánica, es la duración del mandato de los miembros de su Consejo y Directorio, que supera al período de legislatura, ya que se extiende por ocho años, sin que en el caso del órgano superior se contemple en la Ley del Banco Federal ningún supuesto de revocación de dicho mandato por parte del presidente federal, ni tampoco del presidente del Bundesbank<sup>149</sup>. En el caso del Directorio del Bundesbank su composición ha sido diseñada para dar a este cuerpo colegiado un perfil eminentemente técnico, carente de influencias ideológicas o políticas en su gestión<sup>150</sup>, ya que, además del presidente y el vicepresidente del Bundesbank, lo

---

<sup>147</sup> POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto, *Régimen jurídico del Banco de España*, ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1996, p. 179. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 132.

El autor aprecia este hecho como una garantía de independencia de dichos órganos, ya que supone la participación de una pluralidad de instancias en la elección de sus miembros.

<sup>148</sup> PRADO PRADO, Gabriela, *op. cit.*, nota 135, p. 133

<sup>149</sup> SALA ARQUER, J. “*La posición jurídica...*”, *op.cit.*, nota 145, p. 328. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 133.

<sup>150</sup> ORRIOLS SALLÉS, María Angels y ROCA SAGARRA, Joan, *Banco de España y estructura plural: los modelos administrativos de la Reserva Federal americana y del Bundesbank alemán*, ed. Marcial, Ponts, Madrid, 1997, p. 72. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 133.

Aunque en la literatura suelen encontrarse argumentos escépticos en tal sentido.

forman otros seis miembros, que deben reunir determinadas aptitudes profesionales en el ámbito económico y financiero. De esta manera se pretende equilibrar los intereses de tales intereses en la adopción de decisiones, evitando la preeminencia ilegítima de unos sobre otros, cuestión que la norma no está en condiciones de garantizar, pero que al menos admite como camino factible y deseable.

Descritas las principales disposiciones que pretenden garantizar la independencia orgánica del Bundesbank, no debe olvidarse que ésta tiene como objetivo la independencia funcional de la autoridad monetaria respecto de las instrucciones del gobierno en el ejercicio de las competencias que le corresponden según la Ley del Banco Federal. Esta competencia es ejercida sin que el gobierno federal pueda formular instrucciones al Bundesbank, lo que, según la doctrina alemana, excluye mandatos e inspecciones de cualquier tipo, así como cualquier medida de control más intenso, como autorizaciones, aprobaciones o revocaciones administrativas<sup>151</sup>. Con esto el Bundesbank supera las características de una mera institución administrativa independiente, toda vez que su independencia del gobierno federal no se ha visto completada con la correspondiente dependencia del Parlamento, ya que esta institución sólo dispone de los medios ordinarios de control, aunque es titular de la competencia legislativa que puede traducirse en reformas a la Ley de la Reserva Federal en lo concerniente a su régimen de autonomía.

De lo anterior se deduce que el Bundesbank escapa de las categorías propias de un órgano de la administración directa del Estado y, al no estar sometido a las instrucciones del gobierno, el Parlamento no puede exigir a éste responsabilidad política por las decisiones que el Bundesbank adopte en el ámbito de las competencias que le ha conferido la Ley de la Reserva Federal.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> SALA ARQUER, J. “*La posición jurídica...*”, *op.cit.*, nota 145, p. 330. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 134.

<sup>152</sup> PRADO PRADO, Gabriela, *op.cit.*, nota 135, p. 135.

### 3.3. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La Reserva Federal de Estados Unidos, constituida mediante la *Federal Reserve Act* de 23 de diciembre de 1913, es un sistema de bancos centrales donde se ha utilizado la descentralización territorial de la política monetaria. Con el fin de compensar a los bancos de la Reserva y asegurar la objetividad en el proceso de adopción de decisiones, se creó el Comité Federal de Mercado Abierto, formado por siete miembros del Consejo de gobernadores y cinco presidentes de los bancos de Reserva, que se designarían de acuerdo con un sistema de rotación.<sup>153</sup>

En el estudio del componente descentralizado del sistema, lo primero que resalta es el carácter privado de los bancos de la Reserva Federal, definidos como una entidad diferenciada, creada en virtud de la Ley de la Reserva Federal y que opera bajo la supervisión de la Junta de Gobernadores, pues son propiedad de los bancos comerciales miembros del sistema<sup>154</sup>, aunque su actuación debe ajustarse a la supervisión del Consejo de gobernadores. Es así como los doce bancos son entidades de naturaleza privada que ejercen una función de carácter público, ya que no operan con la lógica de los bancos comerciales que actúan en el mercado, toda vez que no tienen por objeto obtener ganancias y sus accionistas, que son los bancos miembros de la Reserva Federal, carecen de derechos propios de los accionistas de una sociedad de giro bancario, aunque perciben dividendos independientes del monto de los beneficios.<sup>155</sup>

La política monetaria es definida a nivel central por la junta de gobernadores y el Comité Federal de Mercado Abierto, siendo la primera la que establece la política

---

<sup>153</sup> *Ibid.* pp. 110, 111.

<sup>154</sup> PAREJA I. LOZANO, Carles. *Los Poderes de supervisión bancaria en el sistema federal norteamericano*, Madrid, 1995, p. 103. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 110.

Son miembros del sistema los “bancos nacionales”, cuya creación ha sido autorizada por el Comptroller Currency, que es una agencia federal, y los “bancos federales”, que han sido autorizados por una agencia estatal, siempre que se ajusten a los requisitos establecidos por la Junta de gobernadores.

<sup>155</sup> ORRIOLS SALLÉS, María Angels y ROCA SAGARRA, Joan, *op.cit.*, nota 150, p. 36. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 111.

general de la Reserva Federal y el segundo órgano el que establece las medidas y operaciones específicas a realizar en el mercado.<sup>156</sup>

Su régimen de autonomía fue concretándose progresivamente, ya que en la concepción e inicios de este sistema resultaba más neurálgico garantizar un funcionamiento descentralizado de aquel que fijarle un estatuto de autonomía<sup>157</sup>. Esta actuación independiente sería también consecuencia del diseño orgánico de la Reserva Federal, donde puede observarse una amplia participación del sector privado, ya que la Reserva Federal es un sistema de bancos centrales que articula la actuación descentralizada de doce bancos de Reserva de naturaleza privada —propiedad de la banca comercial— bajo el control y dirección de un ente de naturaleza pública, como es la junta de gobernadores, constituida como agencia federal. Para quienes diseñaron esta estructura jurídica, el doble carácter público-privado del sistema de la Reserva Federal permitía garantizar una actuación independiente del mismo, ya que, al estar debidamente representada una pluralidad de intereses privados en igualdad de condiciones, se evitaría la preeminencia indebida de alguno de ellos, permitiéndose la debida protección del verdadero interés público o general<sup>158</sup>.

En todo caso, dada la composición mixta público-privada del sistema, el estatuto de independencia funcional está consagrado con relación a su vértice, esto es, con relación a la junta de gobernadores, que ha sido constituida como una agencia federal independiente<sup>159</sup>, creada y controlada por el Congreso de Estados Unidos, pero que

---

<sup>156</sup> PRADO PRADO, Gabriela, *op.cit.*, nota 135, p. 112.

<sup>157</sup> ORRIOLS SALLÉS, María Angels y ROCA SAGARRA, Joan, *op.cit.*, nota 150, p. 29. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 111.

Señalan los autores que en los inicios de la Reserva Federal se hacía llegar desde todos los Estados la preocupación a favor de una estructura descentralizada que tuviera en cuenta los intereses locales.

<sup>158</sup> SALA ARQUER, José Manuel, "El Estado neutral: Contribución al estudio de las Administraciones independientes". *Civitas. Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 42, 1984, p. 406. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 128.

En este diseño institucional se plasma lo que se ha denominado neutralidad en el sentido de paridad, donde la igualitaria participación de diversos grupos o tendencias en la adopción de las decisiones garantiza un comportamiento neutral del órgano estatal.

<sup>159</sup> De acuerdo con el artículo 551 de la *Federal Administrative Procedure Act*, una agencia puede definirse como toda autoridad del gobierno de Estados Unidos, esté o no integrada o sujeta a la supervisión de otra agencia, excluyendo al Congreso, los tribunales norteamericanos, el gobierno de los territorios o posesiones de los Estados Unidos, el gobierno del distrito de Columbia, las agencias integradas por representantes de las partes o representantes de las organizaciones de las partes cuyas

debe coordinar su actuación con otras agencias del gobierno con el fin de que la política monetaria sea coherente con la política económica en general y la fiscal en particular, sin que ello implique en principio una merma en la independencia con que esta agencia está llamada a cumplir su misión, tanto respecto del Congreso como del Ejecutivo. En este punto, merece mención especial la relación que el Presidente de la Reserva debe mantener con el Departamento del Tesoro estadounidense, ya que, al ser este último órgano el responsable de las relaciones monetarias internacionales, la Reserva no puede adoptar medidas relativas a la cooperación monetaria internacional sin su consentimiento, observándose la necesidad de una relación de coordinación similar a la que el Consejo debe mantener con el BCE en la vertiente exterior de la unión monetaria. Por otro lado, el Departamento del Tesoro debe respetar la independencia de la Reserva Federal en materia de política monetaria interna, sin que cuente con facultades para prohibir o suspender una determinada decisión, ni para impartir instrucciones de ningún tipo.<sup>160</sup>

Desde el punto de vista orgánico, dos elementos jurídicos de la composición de la junta de gobernadores han sido contemplados para garantizar su estatus de agencia independiente del ejecutivo. Se trata, por una parte, de la duración del mandato de sus siete miembros, que son nombrados por el Presidente de Estados Unidos, previa ratificación del Senado por un plazo de catorce años<sup>161</sup>, lo que supera las posibilidades de duración en el cargo de la autoridad que los designa. Además, aunque el presidente tiene la facultad de nombrar al presidente y vicepresidente de la Reserva, éstos y todos los miembros de la junta de gobernadores no pueden ser removidos de sus cargos sin que se acredite alguna de las causas tasadas en la Ley de la Reserva Federal.<sup>162</sup>

---

controversias resuelve la agencia, los tribunales y comisiones militares, las autoridades militares de ocupación, ejercida en tiempo de guerra o en territorios ocupados.

<sup>160</sup> LOUIS, Jean-Victor, *op.cit.*, nota 92, p. 275. Cit. por Gabriela Prado Prado, p. 129.

<sup>161</sup> El presidente deberá en todo caso proponer al Senado nombres que den ciertas garantías de representatividad de los intereses financieros, agrícolas, industriales y comerciales, así como de las divisiones geográficas del país. Además, no puede proponer más de un candidato por cada distrito de la Reserva Federal.

<sup>162</sup> PRADO PRADO, Gabriela, *op.cit.*, nota 135, p. 129.

### 3.4. ESPAÑA

De acuerdo con lo previsto en la Ley de Autonomía del Banco de España (LBE artículo 1º), dicha institución es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actuará con autonomía respecto a la Administración General del Estado en el desempeño de sus funciones, con arreglo a lo previsto en el ordenamiento jurídico<sup>163</sup>. Si bien el fundamento normativo directo de la independencia del Banco de España se encuentra en la LBE, su principal garantía no es esta ley sino las disposiciones del Tratado de la Unión Europea (TUE) en las que se proclama la independencia del SEBC y de los bancos centrales nacionales que lo integran.<sup>164</sup>

Exceptuando los casos en que actúe en el ejercicio de las potestades administrativas que le confiere la ley, el Banco de España está sometido al ordenamiento jurídico privado. Además, la LBE establece que el Banco de España es parte integrante del SEBC y, como tal, está sometido a las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea y a los Estatutos del SEBC. Así, en el ejercicio de las funciones que se derivan de su condición de parte integrante del SEBC, el Banco de España se ajusta a las orientaciones e instrucciones del Banco Central Europeo.<sup>165</sup>

De acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la citada Ley de Autonomía, en el ejercicio de las funciones en las que el Banco de España participa como integrante del SEBC, ni el gobierno, ni ningún otro órgano nacional o comunitario podrá dar instrucciones al Banco de España ni éste podrá recabarlas o aceptarlas. Este artículo recoge el contenido del artículo 108 de TCE.<sup>166</sup>

Como contrapartida de esta autonomía, el Banco de España tiene la obligación de ser transparente y de rendir cuentas del desempeño de sus funciones. Por eso, el

---

<sup>163</sup> <http://www.bde.es/webbde/es/secciones/prensa/faqs/funcio1.html> (10/10/2009)

<sup>164</sup> POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto, *Régimen jurídico del Banco de España*, Madrid, 1996, p. 263.

<sup>165</sup> <http://www.bde.es/webbde/es/secciones/prensa/faqs/funcio1.html> (10/10/2009)

<sup>166</sup> *Loc. Cit.*



Gobernador comparece de forma periódica ante el Congreso y ante el Senado. Además, el presupuesto anual de gastos e inversiones del Banco de España figura en un anexo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que el gobierno transmite en el mes de septiembre al parlamento, y sus cuentas anuales se publican en un apéndice específico del informe anual. Los beneficios que pueda obtener el Banco se ingresan en el Tesoro, de acuerdo con un calendario preestablecido.<sup>167</sup>

**FUNCIONES.** El inicio de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) el 1 de enero de 1999 supuso la redefinición de algunas de las funciones ejercidas hasta entonces por el resto de los bancos centrales nacionales de la zona del euro. En el caso de España, fue necesario modificar la Ley de Autonomía del Banco de España para recoger la potestad del Banco Central Europeo (BCE) en la definición de la política monetaria de la zona del euro y sus facultades en la política de tipo de cambio y para adaptarse a las disposiciones tanto del TUE, como de los Estatutos del SEBC y a las orientaciones e instrucciones emanadas del BCE.<sup>168</sup>

Funciones como miembro del SEBC. Desde el 1 de enero de 1999 el Banco de España participa en el desarrollo de las siguientes funciones básicas atribuidas al SEBC: Definir y ejecutar la política monetaria de la zona del euro, con el objetivo principal de mantener la estabilidad de precios en el conjunto de dicha zona. Realizar las operaciones de cambio de divisas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 111 del TUE, así como poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas del Estado. Promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago en la zona del euro. Emitir los billetes de curso legal.

Funciones como banco central nacional. Respetando las funciones que emanan de su integración en el SEBC, la Ley de Autonomía otorga al Banco de España el desempeño de las siguientes funciones: Poseer y gestionar las reservas de divisas y metales preciosos no transferidas al BCE. Promover el buen funcionamiento y la

---

<sup>167</sup> [http://www.bde.es/webbde/Secciones/Publicaciones/Folleto/Fic/Folleto\\_Bienvenido.pdf](http://www.bde.es/webbde/Secciones/Publicaciones/Folleto/Fic/Folleto_Bienvenido.pdf) (10/10/2009)

<sup>168</sup> <http://www.bde.es/webbde/es/secciones/sobreelbanco/funciones/funlegi.html> (10/10/2009)

estabilidad del sistema financiero y, sin perjuicio de las funciones del BCE, de los sistemas de pago nacionales. Supervisar la solvencia y el cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito, otras entidades y mercados financieros cuya supervisión se le ha atribuido. Poner en circulación la moneda metálica y desempeñar, por cuenta del estado, las demás funciones que se le encomienden respecto a ella. Elaborar y publicar las estadísticas relacionadas con sus funciones y asistir al BCE en la recopilación de información estadística. Prestar los servicios de tesorería y de agente financiero de la deuda pública. Asesorar al gobierno, así como realizar los informes y estudios que resulten procedentes.<sup>169</sup>

**ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN.** De acuerdo con la Ley de Autonomía del Banco de España, sus órganos rectores son los siguientes:<sup>170</sup>

**El gobernador.** Dirige el banco y lo representa legalmente ante aquellas instituciones y organismos internacionales en los que participa. Preside el Consejo de Gobierno y la Comisión Ejecutiva. Es nombrado por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, y su mandato, no renovable, tiene una duración de seis años.

**El subgobernador.** Suple al gobernador en los casos de ausencia o vacante y asume las competencias que fija el reglamento del banco o las que le delega el gobernador, el Consejo de Gobierno o la Comisión Ejecutiva. Es nombrado por el gobierno, a propuesta del gobernador, para un mandato de seis años, simultáneo al del gobernador y sin posibilidad de renovación.

**El Consejo de gobierno.** Compuesto por el gobernador, el subgobernador, seis consejeros —nombrados por el gobierno a propuesta del ministro de economía y hacienda, oído el gobernador—, el director general del tesoro y política financiera, el vicepresidente de la comisión nacional del mercado de valores, los directores generales del banco, el secretario general y un representante del personal.

---

<sup>169</sup> *Loc. cit.*

<sup>170</sup> [http://www.bde.es/webbde/Secciones/Publicaciones/Folletos/Fic/Folleto\\_Bienvenido.pdf](http://www.bde.es/webbde/Secciones/Publicaciones/Folletos/Fic/Folleto_Bienvenido.pdf)  
(10/10/2009)

Entre sus competencias figuran: Aprobar las directrices generales de actuación del banco. Supervisar la instrumentación de la política monetaria. Proponer las sanciones que el banco, en el ejercicio de su función supervisora, debe elevar al ministro de economía y hacienda, e imponer aquellas que son de su competencia. Adoptar los acuerdos que sean necesarios para el desempeño de las funciones encomendadas al Banco de España. Ratificar los nombramientos de los directores generales.

**La Comisión Ejecutiva.** Está formada por el gobernador, el subgobernador, dos de los consejeros —elegidos por el Consejo de Gobierno a propuesta del gobernador—, los directores generales del banco y el secretario general. La Comisión Ejecutiva desempeña las siguientes funciones, de acuerdo con las directrices del Consejo de Gobierno: Instrumentar la política monetaria. Resolver sobre las autorizaciones administrativas que debe conceder el banco. Formular recomendaciones y requerimientos a las entidades de crédito. Iniciar, cuando sea necesario, expedientes sancionadores y acordar medidas de intervención y sustitución de administradores, respecto a las entidades supervisadas por el Banco de España.

El Banco de España se organiza en cinco direcciones generales y una secretaría general, además de tres direcciones generales adjuntas. En la región de América Latina, el Banco de España es miembro de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas y participa, en su condición de miembro, en las reuniones de los órganos rectores del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). El Banco de España contribuye activamente al análisis y evaluación de la economía internacional gracias al esfuerzo en el desarrollo de líneas de investigación sobre diversos temas. Entre ellos, destacan los aspectos relacionados con la macroeconomía y las finanzas internacionales, con especial atención a las economías emergentes y, en particular, a América Latina, y la arquitectura financiera internacional. Asimismo, el Banco de España dedica recursos a estrechar los vínculos y la cooperación bilateral con otros bancos centrales y supervisores bancarios de todo el mundo, en particular con los de América Latina.

### 3.5. ANÁLISIS DE SIETE PAÍSES LATINOAMERICANOS

El objetivo de este análisis es determinar en qué medida los bancos centrales de los países latinoamericanos han sido o son independientes, para lo cual se hace un breve repaso de su historia. El estudio abarca los siguientes países: Argentina, Bolivia, Chile, Honduras, México, Perú y Venezuela. Se analiza las consecuencias de su independencia “técnica” en su economía nacional y si la extrapolación de la independencia en países industrializados es aplicable al caso latinoamericano.<sup>171</sup>

La independencia de los bancos centrales de México o Venezuela no ha sido la óptima. Esto puede obedecer, en gran parte, a que ha estado más en papel que en la realidad. Conceder más independencia en términos legales no es suficiente cuando en la práctica hay desviaciones de la ley. Con base en un estudio de A. Cukierman sobre aspectos legales, se examinan las leyes de las naciones en estudio.<sup>172</sup> El proyecto consiste en comparar la nueva independencia de los bancos centrales con la de antes a partir del cuestionario elaborado por Cukierman y sus datos relativos. El procedimiento ayuda a medir la independencia mediante índices que se derivan de los valores asignados a las variables estipuladas en el cuestionario. Todo ello se puede interpretar de varias maneras. La dotación de independencia a los bancos centrales en los países estudiados data de principios de los años noventa. Su situación actual se compara, en relación con diversas variables, frente a la anterior y también con la del banco más “independiente” del mundo: el Deutsche Bundesbank.

**ANTECEDENTES.** La mayoría de los autores que se mencionan han efectuado estudios en países desarrollados y básicamente sobre aspectos legales. Casi todos

---

<sup>171</sup> ALCÁNTARA, Carlos, “Independencia de los bancos centrales latinoamericanos”, *Comercio Exterior*, v. 50, núm. 1, México, D.F., enero de 2000, p. 24.

<sup>172</sup> *Central Bank Strategy, Credibility and Independence*. MIT Press, Cambridge. 1993. Cit. por Carlos Alcántara, p. 24.

señalan si un banco es independiente aludiendo a las variables de estudio y su interpretación. A continuación se destacan algunos de los principales autores:<sup>173</sup>

*Alesina.* Su criterio se fundamenta en los estudios de Bade-Parking de 1980, los cuales se usaron variables de carácter legal de los bancos centrales para crear medidas económicas independientes para varios países industrializados. Crea una escala basada en la independencia política.<sup>174</sup> Sus conclusiones pueden resumirse en que un banco central independiente libre de presiones políticas puede comportarse de modo más predecible y promover la estabilidad económica y reducir la prima de riesgo de interés. La disciplina monetaria asociada a la independencia del banco central reduce el nivel y la variabilidad de la inflación, pero puede tener grandes beneficios o costos en términos macroeconómicos.

*Grilli, Masciandaro y Tabellini.* Su medida de independencia de los bancos centrales refleja tanto independencia política (definida como la de Alesina) como económica<sup>175</sup>. Sus conclusiones pueden resumirse en que hay una correlación negativa entre bancos centrales independientes y nivel de inflación.

*Cukierman.* Se basa en aspectos legales pero más precisos que los anteriores. Sus variables se relacionan con aspectos como nombramiento, despido, período en el puesto y resolución de conflictos entre el poder ejecutivo y el banco central. Sus conclusiones más importantes son que en las economías industrializadas la inflación se vincula de manera negativa con la independencia legal y no con el cambio de gobernadores. No hay relación entre inflación e independencia legal. A mayor inestabilidad política, mayor vulnerabilidad de la banca central.

*Eijffinger-Shaling.* Se basa en la capacidad del banco central para elegir los objetivos últimos de la política monetaria. Sus conclusiones son un mero repaso de los autores anteriores.

---

<sup>173</sup> ALCÁNTARA, Carlos, *op.cit.*, nota 171, pp. 24, 25.

<sup>174</sup> Definida como la habilidad del banco central de seleccionar sus objetivos sin la influencia del gobierno.

<sup>175</sup> Definida como la habilidad para usar instrumentos de política monetaria sin restricciones.

**BASE DE ANÁLISIS.** Se ha intentado establecer el grado de concordancia entre la independencia objetiva y la que tienen en papel los bancos centrales de los países estudiados. Cukierman es uno de los investigadores que más ha trabajado en bancos centrales de todo el mundo, razón por la cual se siguen sus métodos, que en algunos casos llevan a hipótesis diferentes de las sostenidas por él. El cuestionario se ha centrado en seis variables principales, a saber: Mandato del gobernador, quién lo nombra y destituye, puede mantener otros puestos, quién formula la política monetaria y, por último, los objetivos.<sup>176</sup>

Si el período de mandato del gobernador es más largo, si el poder ejecutivo tiene poca autoridad para nombrar o despedir al gobernador, si el banco dispone de amplia autoridad para dictar la política monetaria e incluso oponerse al poder ejecutivo en casos de conflictos, y si la estabilidad de precios es una de sus metas, entonces la banca se considera más independiente. Los bancos que pueden prestar libremente dinero al gobierno o no tiene límites para ello, así como los casos opuestos a los anteriores, se clasifican como menos independientes.

**LEYES DE LOS BANCOS CENTRALES.** A continuación analizaremos cada uno de los siguientes países latinoamericanos en base a sus ordenamientos jurídicos.

**ARGENTINA.** El grado de independencia no tiene grado institucional. El Congreso tiene el derecho constitucional de establecer un banco federal con la facultad de imprimir dinero. La Ley 24144/1992 hace del Banco Central una entidad del poder ejecutivo con autoridad para regularse en el marco de la ley. Ésta indica que la institución no está sujeta a órdenes, indicaciones o instrucciones del poder ejecutivo en materia de política monetaria y fiscal. A continuación sus variables.<sup>177</sup>

- Mandato del gobernador: cuatro años
- Nombramiento: poder ejecutivo

---

<sup>176</sup> ALCÁNTARA, Carlos, *op.cit.*, nota 171, p. 25.

<sup>177</sup> *Loc. cit.*

- Destitución: no está estipulado
- Otros puestos: no (tiempo completo)
- Formulación de política monetaria: sólo el banco
- Objetivos: estabilidad de precios, entre otros

**BOLIVIA.** Su ley es de 1977 y sus variables las siguientes:

- Mandato del gobernador: cuatro años
- Nombramiento: uno o dos miembros del poder ejecutivo
- Destitución: no estipulada
- Otros puestos: no (tiempo completo)
- Formulación de política monetaria: participa, pero tiene poca influencia
- Objetivos: estabilidad de precios, entre otros

**CHILE.** Entidad autónoma con personalidad jurídica de duración indefinida; institución de derecho público. El ministro de economía actúa como enlace entre el banco y el gobierno. Sus variables las siguientes:

- Mandato del gobernador: cuatro años
- Nombramiento: uno o dos miembros del poder ejecutivo
- Destitución: no estipulada
- Otros puestos: solo con el permiso del poder ejecutivo
- Formulación de política monetaria: participa, pero tiene poca influencia
- Objetivos: estabilidad de precios, entre otros

**HONDURAS.** Su ley de independencia es de 1950 y las variables son:<sup>178</sup>

---

<sup>178</sup> ALCÁNTARA, Carlos, *op.cit.*, nota 171, p. 26.

- Mandato del gobernador: seis a ocho años
- Nombramiento: uno o dos miembros del poder ejecutivo
- Destitución: no estipulada
- Otros puestos: no (tiempo completo)
- Formulación de política monetaria: participa, pero tiene poca influencia
- Objetivos: estabilidad de precios, entre otros

**MÉXICO.** Su ley es de 1994 y las variables son:

- Mandato del gobernador: seis a ocho años
- Nombramiento: poder ejecutivo
- Destitución: por razones de índole no política
- Otros puestos: no (tiempo completo)
- Formulación de política monetaria: sólo el banco
- Objetivos: estabilidad de precios, entre otros

**PERÚ.** Su ley es de 1993 y las variables son:

- Mandato del gobernador: cinco años
- Nombramiento: poder ejecutivo
- Destitución: por razones de índole no política
- Otros puestos: no (tiempo completo)
- Formulación de política monetaria: sólo el banco
- Objetivos: estabilidad de precios es su único objetivo

**VENEZUELA.** Su ley es de 1993 y las variables son:

- Mandato del gobernador: cinco años



- Nombramiento: uno o dos miembros del poder ejecutivo
- Destitución: incondicional por el poder ejecutivo
- Otros puestos: no (tiempo completo)
- Formulación de política monetaria: participa, pero tiene poca influencia
- Objetivos: estabilidad de precios, entre otros

**CONCLUSIONES.** Los modelos económicos de los países no son iguales, por lo que no se puede homogeneizar como se ha hecho para la mayoría de los países industrializados. Para estos países la independencia de los bancos centrales difiere de la realidad y puede llegar a ser un truco para obtener el reconocimiento del mercado, credibilidad frente a los inversionistas, el llamado *technical commitment*. La falta de credibilidad de los políticos los lleva a crear estas instituciones que son independientes en el papel pero no en la práctica.<sup>179</sup>

### 3.6. CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO

La autonomía es un principio fundamental de todo banco central, aún en los regímenes totalitarios. Se acostumbra presentar dos grandes clases de autonomía: *orgánica y funcional*, pudiendo incluirse en la segunda la autonomía *financiera*, o bien considerarla como categoría paralela. En la primera, se incluyen los requisitos del nombramiento del gobernador y demás gestores, la composición de los órganos sociales, la duración y forma de cesación de los mandatos. En la segunda, se consideran la definición de los objetivos principales del banco, su libertad en la elección de objetivos, en la dirección y en los instrumentos de política monetaria. Por último, la autonomía financiera respeta el margen de maniobra del que dispone el banco central en cuanto a las indicaciones necesarias para su funcionamiento.

---

<sup>179</sup> *Ibid.* pp. 26, 27.

De acuerdo a la clasificación adoptada por el Parlamento Europeo sobre la independencia de los bancos centrales, abordamos las principales atribuciones: autonomía institucional, funcional, personal y material: La autonomía institucional analiza la institución banco central como entidad jurídica en su relación con los poderes públicos, es decir, habrá de *suprimir cualquier forma de tutela administrativa* de la actividad específica del banco central, por ejemplo la facultad de suspender o de revocar los actos de sus órganos decisores.

La autonomía funcional consiste esencialmente en les sea reconocida la libertad de decisión en la elección de los instrumentos de política monetaria y en su modo de aplicación. No propiamente en el sentido de “dirigir” o incluso “definir” la política monetaria, sino en “gestionar” día a día dicha política o sus instrumentos.

La autonomía personal se refiere: 1) a la duración del mandato de los gestores, que en principio exceda a la duración de la legislatura, 2) a la elección de la entidad del Estado competente para el *nombramiento* de los responsables de la administración del banco central, en particular del gobernador. El nombramiento de los restantes gestores será más autónomo si el gobernador tiene algo que decir al respecto, 3) la *revocabilidad* de los mandatos, los miembros del órgano del gobierno del banco central no pueden, ser cesados a voluntad. En el Consejo Alemán, los miembros sólo pueden abandonar su cargo por motivos personales o por requerimiento del Consejo.

La autonomía presupuestaria es imprescindible para “obviar la posibilidad del ejercicio de formas indirectas de presión”. La cual atentará contra la autonomía material, por ejemplo, la exigencia de que el presupuesto del banco central sea aprobado por el gobierno. En el derecho comparado, encontramos algunos países que reconocen esta autonomía presupuestaria (Estados Unidos, Alemania, Italia), aunque hay otros que no la reconocen (Japón, Nueva Zelanda, Bélgica). La independencia del banco central es menor cuando el gobierno tiene una gran influencia sobre la financiación monetaria del déficit presupuestario. Un aspecto importante es que se

financie a través de rentas generadas por sus propias actividades —*en especial* la de la emisión de moneda— y de las operaciones que efectúa interna y externamente.

Un factor importante, para equilibrar la autonomía con la responsabilidad es una clara especificación de sus objetivos a través de medidas legislativas —como la estabilidad monetaria— para definir los límites de la esfera de acción del banco central y establecer un parámetro de evaluación. Se requiere fundamentar y justificar, en términos políticos, la descentralización del poder del Estado hacia organismos independientes, lo cual implica una revisión de la teoría tradicional de los poderes y la responsabilidad de los organismos reguladores.

Las dos instituciones que ofrecen y más claros rasgos de la presencia del principio de descentralización e independencia en su estructura orgánica son la Reserva Federal de Estados Unidos y el Bundesbank alemán. Las diferencias entre el modelo estadounidense y el alemán no sólo se refieren al diseño institucional de ambos, sino también a los fines u objetivos institucionales. La Ley Humphrey-Hawkins de 1978 asignó a la Reserva Federal una pluralidad de objetivos prioritarios, debiendo procurar además de la estabilidad de precios, una mejora en el nivel de empleo y la moderación de los tipos de interés a largo plazo. El Bundesbank se le ha encomendado la estabilidad de precios, sin supeditar dicha misión a cualquier otra finalidad económica; además, tiene la obligación de apoyar la política económica general del gobierno federal. El estatuto de autonomía del Bundesbank ha sido superado por el Derecho comunitario, que ha dado lugar a una figura institucional dotada de un grado más elevado de autonomía.

El Banco de España es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actuará con autonomía respecto a la Administración General del Estado en el desempeño de sus funciones, con arreglo a lo previsto en el ordenamiento jurídico. Según el artículo 7 de LBE ni el gobierno, ni ningún otro órgano nacional o comunitario podrá dar instrucciones al Banco de España ni éste podrá recabarlas o aceptarlas. El Banco de España tiene la obligación de ser

transparente y de rendir cuentas del desempeño de sus funciones. Sus órganos rectores son los siguientes: el Gobernador, el Subgobernador, el Consejo de Gobierno y la Comisión Ejecutiva.

La independencia de los bancos centrales de México o Venezuela no ha sido la óptima; lo cual en parte se debe a que ha estado más en papel que en la realidad. Conceder más independencia en términos legales no es suficiente cuando en la práctica hay desviaciones de la ley. Si el período de mandato del gobernador es más largo, si el poder ejecutivo tiene poca autoridad para nombrar o despedir al gobernador, si el banco dispone de amplia autoridad para dictar la política monetaria e incluso oponerse al poder ejecutivo en casos de conflicto, y si la estabilidad de precios es una de sus metas, entonces la banca se considera más independiente. Los bancos que pueden prestar libremente dinero al gobierno o no tiene límites para ello, así como los casos opuestos a los anteriores, se clasifican como menos independientes. Los modelos económicos de los siete países latinoamericanos no son iguales, por lo que no se puede homogeneizar como se ha hecho para la mayoría de los países industrializados.

## CAPÍTULO IV

### REFORMAS HACIA LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE MÉXICO

**SUMARIO.** 4.1. *LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS JURÍDICAS.* 4.2. *REFORMAS DEL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.* 4.2.1. *PRIMERA REFORMA DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL.* 4.2.2. *SEGUNDA REFORMA DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL.* 4.2.3. *TERCERA REFORMA DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL.* 4.2.4. *CUARTA REFORMA DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL.* 4.2.5. *QUINTA REFORMA DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL.* 4.3. *REFORMAS DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.* 4.4. *REFORMAS DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.* 4.5. *REFORMAS DEL ARTÍCULO 1 Y CAPÍTULO VI DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO.* 4.6. *REFORMAS DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY DEL REGLAMENTO INTERNO DEL BANCO DE MÉXICO.* 4.7. *CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO.*

#### 4.1 LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS JURÍDICAS

En el sistema normativo mexicano la constitución es norma de normas. Está encaminada a normar; impone deberes, crea limitaciones, otorga facultades y concede derechos. Nada ni nadie puede normarla; su naturaleza de suprema niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior y, en cambio, requiere que todo le sea inferior y cada acto de autoridad esté de acuerdo con ella. No reconoce nada por encima. El concepto constitución surgió en el mundo moderno para oponerse a sistemas de dominación absolutista. Todo el orden normativo, federal y

local, debe estar de acuerdo con la constitución. En teoría constitucional la supremacía de la carta magna es un elemento esencial; toda la estructura normativa del país descansa sobre esa idea.<sup>180</sup>

Aunque la norma constitucional posee la misma estructura y características que otras normas jurídicas se diferencia por su contenido. Además, la norma constitucional en México reviste tres cualidades esenciales:<sup>181</sup>

A) El artículo 133 constitucional (que a continuación transcribimos) señala la jerarquía de las normas e indica que la norma constitucional es *suprema*, posee la categoría más alta del orden jurídico; de modo que priva sobre cualesquiera otras y en caso de contradicción entre una norma constitucional y una norma ordinaria, debe aplicarse la primera precisamente por su carácter de *suprema*.

**“Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

B) El creador de la norma constitucional es el poder constituyente o el poder revisor de la constitución, mientras que la norma ordinaria es creada por el poder legislativo. El artículo 135 constitucional (que a continuación transcribimos) crea al poder revisor para que altere o modifique la norma constitucional. El poder revisor es un órgano de jerarquía superior a los poderes constituidos y que se integra con el congreso federal y congresos locales; en esta forma, el órgano que crea o altera la norma constitucional posee una naturaleza especial.

---

<sup>180</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Universidad Autónoma Metropolitana, Oxford, México, 1999, p. 20.

<sup>181</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico mexicano*, UNAM, México, 1988, pp. 2202, 2003.

**“Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados”.

C) De acuerdo con el citado artículo el procedimiento para reformar la norma constitucional es más difícil y complicado que aquel que se sigue para modificar la norma ordinaria. Además, la norma constitucional es rígida, es decir tiene una protección especial para su alteración.

Hans Kelsen,<sup>182</sup> distingue dos sentidos en el vocablo constitución: El sentido lógico-jurídico, es la norma fundamental que no fue creada conforme a un procedimiento jurídico ni es una norma de derecho positivo. Y el sentido jurídico positivo, es la norma de la cual derivan los procesos de creación de todas las demás normas jurídicas<sup>183</sup>. Una norma jurídica es válida por haber sido creada en la forma establecida por otra, la última constituye la razón de validez de la primera. La relación entre la que regula la creación de otra y esta misma norma, puede presentarse como un vínculo de supra y subordinación, siendo estas figuras de lenguaje de índole espacial. La norma que determina la creación de otra, es superior a ésta; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera. La estructura jerárquica del orden jurídico de un Estado puede expresarse en los siguientes términos: supuesta la existencia de la norma fundamental, la constitución representa el nivel más alto dentro del derecho nacional.<sup>184</sup>

Las normas generales establecidas legislativa o consuetudinariamente representan un nivel inmediatamente inferior a la constitución, en el orden jerárquico del derecho. Estas normas generales tienen que ser aplicadas por los órganos competentes para ello, especialmente los tribunales, pero también las autoridades administrativas. Los órganos aplicadores del derecho deben ser instituidos de acuerdo

---

<sup>182</sup> CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7° ed, Porrúa-UNAM, 1999, p. 36.

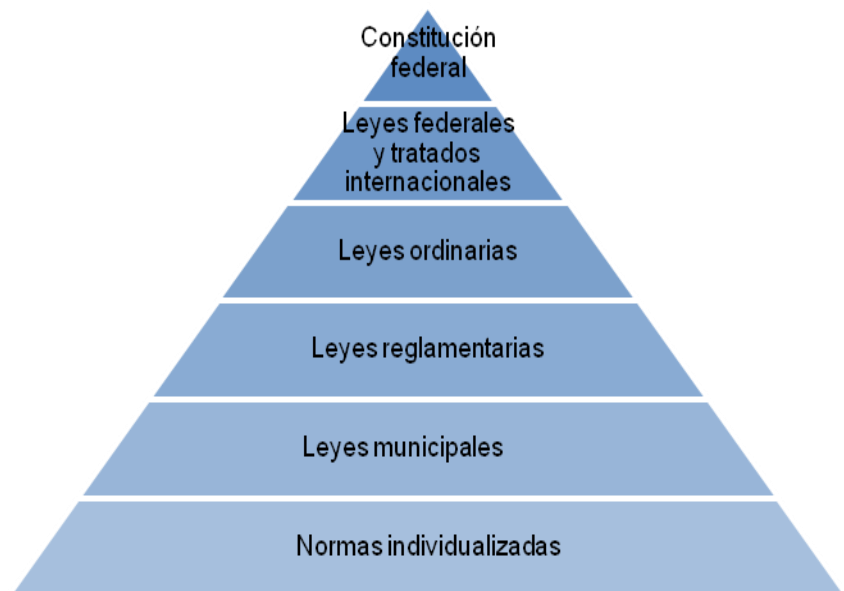
<sup>183</sup> KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, pp. 138-140. Cit. por Jorge Carpizo, p. 36.

<sup>184</sup> KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1995, pp. 146, 147.

con el orden jurídico, el cual ha de determinar asimismo el procedimiento que tales órganos están obligados a observar cuando aplican las normas jurídicas.<sup>185</sup>

Algunas veces, la creación de normas generales se divide en dos o más etapas. Ciertas constituciones otorgan a determinadas autoridades administrativas, por ejemplo, al Jefe del Estado o a los miembros de su gabinete, el poder de expedir normas generales de acuerdo con las cuales son elaboradas determinadas prescripciones de una ley. Estas normas generales, que no son creadas por el legislador, sino por otro órgano, sobre la base de normas generales que el legislador ha expedido, se llaman reglamentos u ordenanzas.<sup>186</sup>

El sistema del ordenamiento jurídico escalonado, fue establecido por el jurista austriaco Hans Kelsen, donde cada una de sus capas depende de la anterior (superior a ella) y a su vez sostiene a las inferiores, esta relación jerárquica que vincula entre sí a los integrantes del orden



jurídico constituye un medio eficaz para lograr certeza y seguridad. Este sistema escalonado se le conoce como la pirámide de Kelsen y está ordenado de la siguiente forma.<sup>187</sup>

**Constitución Federal.** Es la ley máxima de nuestro país, según el artículo 133 la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que de ella emanen y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión.

<sup>185</sup> *Ibid.* pp. 151, 152.

<sup>186</sup> *Ibid.* p. 154.

<sup>187</sup> <http://www.websjuridicas.com/modules/news/article.php?storyid=454> [10/10/2009]



**Las leyes federales y los tratados internacionales.** Las primeras son creadas por el Congreso de la Unión, es decir, por el poder legislativo federal al objeto de que sean aplicadas en todo el territorio nacional. Las segundas son los tratados que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado, con sus homónimos en otros países, y estos son de cumplimiento obligatorio en todo el país.<sup>188</sup>

**Las leyes ordinarias.** Regla jurídica que no reglamenta o deriva de ningún artículo de la Constitución general, tiene a pesar de ello que seguir el espíritu de la misma en todas y cada una de sus disposiciones. Por ejemplo, el Código Civil o el Código de Comercio. También como una ley ordinaria podría ser el decreto, como acto del poder ejecutivo referido al modo de aplicación de las leyes en relación a los fines de la administración pública, es de igual forma la disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes.

**Leyes reglamentarias.** Estas leyes son los reglamentos en sí, en cuanto es una disposición de carácter legislativo, expedida por el ejecutivo, debe aplicarse a todas las personas cuya situación quede bajo su campo de acción. El objeto de los reglamentos es facilitar el mejor cumplimiento de la ley, por lo que no pueden significarse en contra del contenido de la propia ley y por lo tanto, con rango inferior al de la ley.

**Leyes municipales.** Son las que rigen en cada municipio ya que como dice el artículo 115 constitucional, todos los municipios y los estados adoptaran para su gobierno un régimen representativo y popular, sin dejar de ser libres y soberanos.

**Las normas jurídicas individualizadas.** Son aquellas que se refieren a situaciones jurídicas concretas o particulares. Para algunos autores no se trata de normas jurídicas en realidad, sino de actos jurídicos regidos por normas jurídicas. Se consideran normas jurídicas individualizadas, los contratos, los testamentos, las sentencias y las resoluciones administrativas.

---

<sup>188</sup> *Loc. cit.*

El orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de: 1) Normas constitucionales, 2) normas ordinarias, 3) normas reglamentarias y 4) normas individualizadas. Tanto los conceptos constitucionales como los ordinarios y reglamentarios son normas de carácter general; las individualizadas, en cambio, refiéranse a situaciones jurídicas concretas.<sup>189</sup>

Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias, y las individualizadas por normas de índole general. Algunas veces, sin embargo, una norma individualizada puede encontrarse condicionada por otra del mismo tipo, como ocurre, por ejemplo, cuando una sentencia se funda en un contrato.

Ciertos autores dividen las leyes ordinarias en dos grupos: de *organización* y de *comportamiento*. A las primeras suele llamárseles *orgánicas*; su principal fin consiste en la organización de los poderes públicos, de acuerdo con las normas constitucionales. Las segundas regulan la conducta de los particulares. Otros ordenamientos combinan ambos grupos, como la Ley del Trabajo, las cuales se llaman *mixtas*.<sup>190</sup>

Gabino Fraga clasifica las normas del artículo 133 desde el punto de vista de su formación y modificación en: leyes constitucionales y en leyes ordinarias, comunes o secundarias. Las primeras emanan del Poder Legislativo Constituyente, según el artículo 135 constitucional. Las leyes ordinarias emanan del poder legislativo ordinario, siguiendo el procedimiento más sencillo señalado en el artículo 72.<sup>191</sup>

García Máynez<sup>192</sup> colocó en la cúspide del triángulo a la Constitución federal y a las leyes federales y los tratados internacionales. Después clasificó las normas restantes —las locales— según su ámbito especial de vigencia: 1) las que aplican al Distrito Federal e islas dependientes de la federación y 2) las que aplican a las

---

<sup>189</sup> GARCÍA Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1996, p. 85.

<sup>190</sup> *Ibid.* p. 86.

<sup>191</sup> CARPIZO, Jorge, *op.cit.*, nota 182, p. 16.

<sup>192</sup> GARCÍA Máynez, Eduardo, *op.cit.*, nota 189, pp. 87, 88.

entidades federales. Estas dos ramas tienen la misma jerarquía y no pueden entrar en conflicto por tener distinto ámbito territorial de validez. A su vez, las primeras normas — las que aplican en el Distrito Federal, etcétera— se subdividen en: I) leyes ordinarias, II) leyes reglamentarias y III) normas individualizadas. El segundo grupo de normas se subdivide en: I) constituciones locales, II) leyes ordinarias, III) leyes reglamentarias, IV) leyes municipales y V) normas individualizadas. Para García Máynez las leyes federales son de mayor jerarquía que las locales.<sup>193</sup>

Mario de la Cueva piensa que el orden jurídico mexicano se clasifica así: I) Constitución federal, II) leyes constitucionales y tratados, III) el derecho federal ordinario y el derecho local, y este último dividido según la ordenación de García Máynez. De la Cueva distingue entre leyes constitucionales y derecho federal ordinario. Para él las primeras son las que material y formalmente emanan de la Constitución, en cambio las segundas sólo emanan formalmente de ella. También, niega que la legislación federal sea superior a la legislación local.<sup>194</sup>

## **4.2 REFORMAS DEL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Este estudio se refiere a las reformas al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>195</sup> en materia de la prestación del servicio público de banca y crédito.<sup>196</sup> Como ya se indicó en el apartado anterior, en México el proceso de la reforma constitucional está descrito por la CPEUM, en el artículo 135, cumpliendo los requisitos esenciales como lo plantean teóricamente Kelsen y Ross en las teorías

---

<sup>193</sup> La SHCP en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, tomo IV, núm. 15, 1942, p. 395, también sostiene la tesis de que existe supremacía del derecho federal sobre el local. Citado por Jorge Carpizo.

<sup>194</sup> CARPIZO, Jorge, *op.cit.*, nota 182, p. 18.

<sup>195</sup> CPEUM, abreviatura de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>196</sup> MOLINA PIÑEIRO, Luis J., “Reformas constitucionales al artículo 28 en materia bancaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, t. XLVI, enero-abril 1996, núms. 205-206, México, pp. 285, 287.

intrasistémicas<sup>197</sup> de la validez normativa originada en la norma fundamental; además y por tratarse —como lo estudia Loewenstein—<sup>198</sup> de un estado federal las reformas y adiciones requieren la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados. Dados estos requisitos podría pensarse que se trata de una Constitución rígida, difícil de ser modificada, pero considerando el hecho histórico de los centenares de reformas que ha tenido,<sup>199</sup> dicha rigidez jurídica formalizada no se ha dado en la práctica política.

En el proceso de reforma constitucional permanente la presencia del presidencialismo ha sido manifiesta al hacer el Presidente uso frecuente e indiscriminado de su facultad fundada en el artículo 71 de la CPEUM, que determina en parte: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete: **I.** *Al Presidente de la República*; **II.** *A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión*; y **III.** *A las Legislaturas de los Estados. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, [...] pasarán desde luego a comisión*”. De 1920 a 1996, las reformas constitucionales más importantes han sido iniciadas por el Presidente de la República.<sup>200</sup>

En materia de servicio de banca y crédito las reformas constitucionales han sido al artículo 28 que al publicarse en 1917 determinaba:

“En los Estados Unidos Mexicanos *no habrá monopolios*, ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a *la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes* por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los *privilegios* que por determinado tiempo se concedan a los *autores y artistas* para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus *inventos*, se otorguen a los inventores y perfeccionados de alguna mejora.

---

<sup>197</sup> Referidas al mundo interno. [http://www.scribd.com/doc/3223320/Cazau-Pablo-Diccionario-de-Psicologia-Social-](http://www.scribd.com/doc/3223320/Cazau-Pablo-Diccionario-de-Psicologia-Social)

<sup>198</sup> LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, ed. Ariel, Barcelona, 1964. Cit. por Luis J. Molina Piñero, p. 287.

<sup>199</sup> GUTIÉRREZ Salazar, Sergio, *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, México, 1995. Cit. por Luis J. Molina Piñero, p. 287.

<sup>200</sup> MOLINA PIÑERO, Luis J., *op.cit.*, nota 196, p. 288.

”En consecuencia, la ley *castigará severamente* y las autoridades perseguirán con eficacia toda *concentración o acaparamiento* en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el *alza de los precios*; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar *la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público*; todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general, o de alguna clase social.

”No constituyen *monopolios* las *asociaciones de trabajadores*, formadas para proteger sus propios intereses.

”Tampoco constituyen monopolios las *asociaciones o sociedades cooperativas* de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los estados, y *previa autorización* que al afecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, *las autorizaciones concedidas* para la formación de las asociaciones de que se trata.”<sup>201</sup>

Este artículo permaneció inalterable hasta 1982 y se refería a la prohibición de los monopolios. A continuación analizaremos las cinco reformas que sufrió el artículo 28 constitucional. 1) En 1982 se reformó (*DOF* 17 de noviembre de 1982), estableciendo como monopolio del Estado, derivado de la nacionalización (expropiación), la prestación del servicio público de banca y crédito; 2) en 1983 (*DOF* 3

---

<sup>201</sup> *Ibid.* pp. 288, 289.

de febrero de 1983), como parte de la reestructuración del derecho económico constitucional, determinando como no monopolios las funciones exclusivas del Estado en las áreas estratégicas, estableciendo los requisitos para el otorgamiento de los subsidios a las actividades prioritarias, instituyendo la protección al consumidor y fijando los precios máximos a los artículos, materia o productos considerados como necesarios para la economía nacional o el consumo popular; 3) en 1990 (*DOF* 27 de junio de 1990), restableciendo el régimen mixto en la prestación del servicio de banca, *derogando el monopolio del Estado producto de la nacionalización (expropiación)*; 4) en 1993 (*DOF* 20 de agosto de 1993), estableciendo la autonomía del Banco Central; y 5) en 1995 (*DOF* 2 de marzo de 1995), facultando al Estado para dar concesiones o permisos en materia de comunicación vía satélite y ferrocarriles.<sup>202</sup>

#### 4.2.1 PRIMERA REFORMA DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL

Como consecuencia de la decisión jurídica-política de nacionalización (expropiación) de la Banca y del control generalizado de cambio, fue la reforma al artículo 28 de la CPEUM, enviada por el Presidente de la República (José López Portillo) en términos del artículo 71, fracción I. Misma que fue publicada en el *DOF* 17 de noviembre de 1982, en los siguientes términos:<sup>203</sup>

**Artículo 28.** Se adiciona un párrafo quinto: “Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo (que prohíbe los monopolios) la prestación del *servicio público de banca y crédito*. Este servicio será *prestado exclusivamente* por el Estado a través de Instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito *no será objeto de concesión a particulares*”.

---

<sup>202</sup> *Ibid.* pp. 289, 290.

<sup>203</sup> *Ibid.* pp. 307, 308.

Disposición que determina que el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado (monopolio legal) y que no será objeto de concesión a particulares.

En esta misma fecha, también se publicaron reformas a los artículos 72, dándole facultades al Congreso, fracción X “[...] para legislar en toda la República sobre [...] servicios de banca y crédito” y fracción XVIII “Para establecer casas de moneda [...] fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera [...]” y el artículo 123, apartado B, fracción XIII bis, que determinó que las instituciones bancarias nacionalizadas (expropiadas) regirán “[...] sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en [...]”, en ese apartado referente a los trabajadores al servicio del Estado.<sup>204</sup>

#### 4.2.2 SEGUNDA REFORMA DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL

El Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, quien había tomado posesión el 1 de diciembre de 1982 para el sexenio 1982-1988, envió al Congreso de la Unión una iniciativa (CPEUM, artículo 71, fracción I) de reforma al artículo 28 de la CPEUM, misma que cumplidos los requisitos del Constituyente Permanente (CPEUM, artículo 135) dos meses después se publicó en el *DOF* 3 de febrero de 1983, en los siguientes términos:<sup>205</sup>

**“Artículo 28.** En los Estados Unidos Mexicanos *quedan prohibidos los monopolios*, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

---

<sup>204</sup> *Loc. cit.*

<sup>205</sup> MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *op.cit.*, nota 196, pp. 308, 309.

”En consecuencia, *la ley castigará severamente*, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda *concentración o acaparamiento* en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el *alza de los precios*; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para *evitar la libre concurrencia* o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

”Las leyes fijarán bases para que se señalen *precios máximos a los artículos, materias o productos* que se consideren necesarios para la *economía nacional o el consumo popular*, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de *evitar que intermediaciones innecesarias* o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. *La ley protegerá a los consumidores* y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

”No constituirán monopolios *las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas* a las que refiere este precepto. Acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

”Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del *servicio público de banca y crédito*. Este servicio será *prestado exclusivamente* por el Estado a través de Instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en



apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito *no será objeto de concesión a particulares.*

”El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

”No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

”Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

”El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

”La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

”Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.”<sup>206</sup>

En dicha reforma reitera y amplía las disposiciones del artículo original (1917) y que introduce: la protección por ley a los consumidores propiciando su organización para el cuidado de sus intereses; *la no constitución de “[...] monopolios (de) las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas [...]”, mismas que ahí se determinan, no incluyendo la prestación del servicio público de banca y crédito*, aunque éste se considera como no monopolio en el mismo precepto; y la determinación de las características para el otorgamiento estatal de subsidios a actividades prioritarias. Adicionalmente, en mismo decreto se publicaron las modificaciones a los artículos 25, 26, 27 fracciones: XIX, XX, XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F.<sup>207</sup>

#### **4.2.3 TERCERA REFORMA DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL**

El Presidente de la República (Carlos Salinas de Gortari), quien había tomado posesión el 1° de diciembre de 1988, para el sexenio 1988-1994, envió al Congreso de la Unión el 2 de mayo de 1990 una iniciativa (CPEUM, artículo 71, fracción I) de reforma al artículo 28 constitucional.<sup>208</sup>

El análisis de la exposición de motivos a grandes rasgos muestra que: 1) la nacionalización (expropiación) de la banca fue efecto de circunstancias internas y externas superadas; 2) la reiterada afirmación de que restablecer el régimen mixto de la

---

<sup>206</sup> *Ibid.* pp. 309, 310.

<sup>207</sup> *Ibid.* pp. 311-313.

<sup>208</sup> *Ibid.* pp. 313, 314.

prestación de servicio de la banca y crédito es acorde a la regulación económica de la Constitución de 1917, prioritariamente mixta, 3) en ella se determinan las áreas económicas estratégicas; 4) dando exclusividad al Estado en la prestación de determinados servicios, incluyendo el petróleo y la energía eléctrica, 5) afirmando que la prestación del servicio público de banca y crédito no fue considerado como tal por el Constituyente Permanente en 1983. 6) La afirmación de que el retorno de la banca a la economía mixta no es producto de la ineficacia del Estado como administrador. 7) La creencia de que la banca mixta<sup>209</sup>, especialmente con el apoyo de la privada, fortalecerá la estabilidad económica, ampliará el desarrollo de largo plazo y atenderá las demandas más urgentes de la pobreza extrema a través del Programa Nacional de Solidaridad.<sup>210</sup>

Cumplidos los requisitos del Constituyente Permanente (CPEUM, artículo 135) la reforma se publicó en el *DOF* 27 de junio de 1990, derogando del artículo 28 constitucional el párrafo quinto, *dando término al monopolio estatal en la prestación de servicio de banca y crédito.*

#### **4.2.4 CUARTA REFORMA DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL**

Antecedente de esta reforma es el decreto del Presidente de la República, publicado en el *DOF* 10 de noviembre de 1991, que abrogó el Decreto de Control de Cambios del 1° de septiembre de 1988, sus disposiciones complementarias y sus resoluciones generales (artículo 1°), dejando sin efecto las obligaciones derivadas de los mismos (artículo 2°), así como los efectos administrativos originados por infracciones a los mismos (artículo 3°).<sup>211</sup>

En 1993 el Presidente de la República (Carlos Salinas de Gortari) envió al Congreso de la Unión fundado en el artículo 71, fracción I de la CPEUM, una iniciativa

---

<sup>209</sup> Son instituciones financieras constituidas con aportaciones del Gobierno Federal, así como de particulares; debe su nombre a dicha conformación del capital. <http://www.definicion.org/banca-mixta>

<sup>210</sup> MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *op.cit.*, nota 196, pp. 319, 320.

<sup>211</sup> *Ibid.* p. 320.

de reforma al artículo 28 constitucional. El 20 de agosto de ese año, cumplidos los requisitos constitucionales (CPEUM, artículo 135), se publicó en el *DOF* el decreto por el que se reformó el artículo 28, párrafos sexto y séptimo, instituyendo un Banco Central Autónomo, en los siguientes términos:

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

”No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.”<sup>212</sup>

Fecha en que también se publicaron reformas y adiciones a los artículos constitucionales 73, dándole facultades al Congreso de la Unión, fracción X: “Para legislar en toda la República sobre [...], intermediación y servicios financieros [...]”; y el

---

<sup>212</sup> *Ibid.* pp. 320, 321.

123, apartado B, fracción XIII bis, determinando: “El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado”, mismo que rige las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores.<sup>213</sup>

#### **4.2.5 QUINTA REFORMA DEL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL**

El Presidente de la República (Ernesto Zedillo Ponce de León), quien había tomado posesión el 1° de diciembre de 1994, para el sexenio 1994-2000, envió al Congreso de la Unión una iniciativa (CPEUM, artículo 71, fracción I) de reforma al artículo 28 constitucional, misma que una vez cumplidos los trámites del Constituyente Permanente (CPEUM, artículo 135), se publicó en el *DOF* 2 de marzo de 1995, reformando el párrafo cuarto en los siguientes términos: “[...] La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional [...] el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación [...]”. Reforma que hace susceptibles de concesión a los ferrocarriles y las comunicaciones vía satélite, dando potencialmente por terminado el monopolio (legal) estatal de los ferrocarriles, que había sido aceptado aún por los defensores radicales del principio de subsidiariedad económica.<sup>214</sup>

#### **4.3 REFORMAS DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

El 29 de diciembre de 1976 se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que entró en vigor a partir del 1° de enero del año

---

<sup>213</sup> *Loc. cit.*

<sup>214</sup> MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *op.cit.*, nota 196, pp. 321, 322.

siguiente.<sup>215</sup> Las bases de integración de la administración pública centralizada y paraestatal se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>216</sup> esta norma consta de tres títulos, tres capítulos, 56 artículos, algunos de ellos derogados, y seis transitorios. Esta menciona que la presidencia de la República, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la administración pública centralizada.<sup>217</sup>

Hasta el 17 de junio de 2009 se había reformado 34 veces la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>218</sup> Son de especial interés para la Banca Central y esta tesis las siguientes reformas al artículo 31 de la citada ley:

A) En la cuarta reforma, publicada en el *DOF* 29 de diciembre de 1982, se adicionaron y modificaron las fracciones IV, VI, VII, IX, XIII, XIV, XV artículo 31 de LOAPF.<sup>219</sup> En particular nos interesa la fracción VII, donde se cambió completamente el texto original: “Mantener al corriente el avalúo de los bienes muebles nacionales, y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo; así como compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes muebles que deban llevar otras dependencias;” por el siguiente, el cual se conserva sin modificación: “*Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;*”.

B) En la reforma número catorce, publicada en el *DOF*, 23 de diciembre de 1993, se creó la Ley de Banco de México. El artículo décimo octavo transitorio de esta ley señaló: “*Se abroga la Ley Orgánica del Banco de México del 21 de diciembre de 1984.*”

---

<sup>215</sup> CASTELLANOS Coutiño, Horacio, “Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Revista de Administración Pública*, p. 152. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=71>.

<sup>216</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre de 1976.

<sup>217</sup> MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Algunas reflexiones sobre la administración pública y la justicia administrativa. La tutela judicial efectiva*, p. 124. <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/5/2301/14.pdf>.

<sup>218</sup> MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Algunas reflexiones sobre la administración pública y la justicia administrativa. La tutela judicial efectiva*, p. 124. <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/5/2301/14.pdf>.

<sup>219</sup> *Sumario de reformas a las leyes federales vigentes*, pp. 31, 32. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/LEYFED\\_sumario\\_ref.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/LEYFED_sumario_ref.pdf).

*Se derogan los artículos 31 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 13, párrafos primero y segundo de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, 48, párrafo segundo y décimo segundo transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito, 24 de la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional y las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley. Se deja sin efecto, en lo referente al Banco de México, lo previsto en la fracción VII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los artículos 1o., 8o. y 14 de la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, así como en los artículos 1o., 2o., 8o., y 21, fracción IV, del reglamento de dicha Ley.”<sup>220</sup>*

A continuación transcribimos el artículo 31 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su versión original (DOF, 29 de diciembre de 1976):

“A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**I.-** Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federales y del Departamento del Distrito Federal

**II.-** Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;

**III.-** Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes;

**IV.-** Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación, y, con la excepción de lo previsto en la fracción VI del Artículo 34, resolver en los casos concretos su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados. Para ello escuchará a las dependencias responsables de los sectores correspondientes;

**V.-** Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación,

---

<sup>220</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario.htm> [01/10/2009]

**VI.-** Proyectar y calcular los ingresos tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal;

**VII.-** Mantener al corriente el avalúo de los bienes muebles nacionales, y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo; así como compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes muebles que deban llevar otras dependencias;

**VIII.-** Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las inspecciones fiscales;

**IX.-** Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público;

**X.** Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

**XI.-** Dirigir la política monetaria y crediticia;

**XII.-** Administrar las casas de moneda y ensaye;

**XIII.-** Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes de instituciones de crédito, seguros y fianzas;

**XIV.-** Intervenir en la representación del interés de la Federación y del Distrito Federal en controversias fiscales, y

**XV.** Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”<sup>221</sup>

Ahora transcribimos el artículo 31 vigente de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**I.-** Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

**II.-** Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto

---

<sup>221</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF\\_orig\\_29dic76\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_orig_29dic76_ima.pdf) [01/10/2009]



público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

**III.-** Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

**IV.-** (Se deroga).

**V.-** Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

**VI.-** Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

**VII.-** Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

**VIII.-** Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;

**IX.-** Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que lo competa a otra Secretaría;

**X.** Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan;

**XI.-** Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

**XII.-** Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;

**XIII.-** Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

**XIV.-** Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

**XV.** Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República;

**XVI.** Normar, autorizar y evaluar los programas de inversión pública de la administración pública federal;

**XVII.** Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos, así como presidir las instancias de coordinación que establezca el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y sus resultados;

**XVIII.-** Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

**XIX.** Coordinar, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables;

**XX.-** Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;

**XXI.-** Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;

**XXII.-** (Se deroga).

**XXIII.-** Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

**XXIV.** Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, y

**XXV.-** Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”<sup>222</sup>

Para concluir este apartado, enunciaremos las 34 reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en orden cronológico hasta el 17 de junio de 2009:

---

<sup>222</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf> [10/10/2009]

- Decreto de adición a la Ley Orgánica de la Administración pública Federal (*DOF*, 8 de diciembre de 1978).
- Decreto por el que se reforman el artículo 27 en su fracción XXVII, el artículo 32 en su fracción XVIII, y ésta pasa a ser la XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 31 de diciembre de 1980).
- Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 4 de enero de 1982).
- Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 29 de diciembre de 1982).
- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 30 de diciembre de 1983).
- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 21 de enero de 1985).
- Decreto por el que se adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 26 de diciembre de 1985).
- Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 14 de mayo de 1986).
- Decreto por el que se reforma el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 24 de diciembre de 1986).
- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Protección al Consumidor (*DOF*, 4 de enero de 1989).
- Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 34, 35 y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 22 de julio de 1991).
- Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal *DOF*, 21 de febrero de 1992).
- Decreto por el que se reforma, adiciona, y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 25 de mayo de 1992).
- Ley del Banco de México (*DOF*, 23 de diciembre de 1993).
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 28 de diciembre de 1994).

- Decreto por el que se reforman los artículos 28 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 19 de diciembre de 1995).
- Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 15 de mayo de 1996).
- Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (*DOF*, 24 de diciembre de 1996).
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 4 de diciembre de 1997).
- Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales (*DOF*, 4 de enero de 1999).
- Decreto por el que se reforman diversas disposiciones en materia penal (*DOF*, 18 de mayo de 1999).
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca (*DOF*, 30 de noviembre de 2000).
- Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal (*DOF*, 13 de marzo de 2002).
- Decreto por el que se expide la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y se reforman y adicionan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles (*DOF*, 25 de febrero de 2003).
- Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación (*DOF*, 10 de abril de 2003).

- Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista; se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y se reforma el primer párrafo del artículo 5o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (*DOF*, 21 de mayo de 2003).
- Decreto por el que se adiciona una fracción XXX al artículo 34, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 10 de junio de 2005).
- Decreto por el que se reforman la fracción X del artículo 31 y las fracciones IV y IX del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 8 de diciembre de 2005).
- Decreto por el que se adiciona una fracción XXVI, recorriéndose la subsecuente, al artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 24 de abril de 2006).
- Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 4 de mayo de 2006).
- Decreto por el que se reforma la Fracción XXVII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; reforma el párrafo tercero del artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y expide la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (*DOF*, 2 de junio de 2006).
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (*DOF*, 1 de octubre de 2007).
- Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*DOF*, 28 de noviembre de 2008).

- Decreto por el que se expide la Ley General de Turismo y se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII, del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF, 17 de junio de 2009).<sup>223</sup>

#### **4.4 REFORMAS DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal (artículo 3°). Además, el título tercero “De la administración pública paraestatal”, artículos 45 a 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, menciona los contenidos iniciales de la administración pública paraestatal. Los principios de esa forma de administración, en su ciclo vital, que va de la creación, organización, planeación, programación, presupuestación, control, evaluación y, en su caso, extinción, se plasman en la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP).<sup>224</sup> Desde el punto de vista formal, esta ley consta de 68 artículos distribuidos en seis capítulos, en su apartado de “Disposiciones generales” señala que la ley reglamente en lo “conducente” al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal (artículo 1°).<sup>225</sup>

La Ley Federal de Entidades Paraestatales se publicó en *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 1986; desde esa fecha hasta el 28 de noviembre de 2008 se ha reformado nueve veces, como señalamos en orden cronológico:<sup>226</sup>

---

<sup>223</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>

<sup>224</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 14 de mayo de 1986, última reforma del 4 de junio de 2002.

<sup>225</sup> MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *op.cit.*, nota 217, pp. 125, 126.

<sup>226</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfep.htm>

- Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (*DOF*, 24 de julio de 1992).
- Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (*DOF*, 24 de julio de 1996).
- Decreto por el que se reforman diversos ordenamientos legales (*DOF*, 23 de enero de 1998).
- Decreto por el que se reforma el artículo 5o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (*DOF*, 4 de enero de 2001).
- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (*DOF*, 4 de junio de 2002).
- Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista; se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y se reforma el primer párrafo del artículo 5o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (*DOF*, 21 de mayo de 2003).
- Decreto por el que se reforma la Fracción XXVII del Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; reforma el Párrafo Tercero del Artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y expide la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (*DOF*, 2 de junio de 2006).
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (*DOF*, 21 de agosto de 2006).
- Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (*DOF*, 28 de noviembre de 2008).

El artículo 4 de dicha ley no ha sido modificado, conserva el siguiente texto original: “El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.”<sup>227</sup>

#### **4.5 REFORMAS DEL ARTÍCULO 1 Y CAPÍTULO IV DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO**

Esta ley se deriva a partir de los artículos 28 y 73, fracción X, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y tiene por objeto regular al organismo con carácter autónomo, con personalidad y patrimonio propios, denominado Banco de México. A continuación indicamos en orden cronológico las diferentes Leyes del Banco de México.<sup>228</sup>

- “En esta última etapa de creación, fue expedida la *Ley Orgánica del Banco de México*, expedida y promulgada por el presidente Plutarco Elías Calles el 23 de agosto de 1925.
- La segunda Ley Orgánica fue creada en 1936.
- La tercera ley fue promulgada en 1941, es sociedad anónima al igual que las anteriores.
- La cuarta ley fue promulgada en 1982, deja de ser sociedad anónima y orgánica para ser *Ley del Banco de México* y un organismo descentralizado de la administración pública.

---

<sup>227</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/110.doc>

<sup>228</sup> VARELA JUÁREZ, Carlos, *op.cit.*, nota 46, p. 108.



- La quinta ley vuelve a ser *Ley Orgánica del Banco de México*, es promulgada en diciembre de 1984 y se define como Banco Central de la Nación.

En 1993, se reforma el artículo 28 de la Constitución Mexicana, se establece autonomía en funciones y administraciones en el artículo 1º de la propia ley. Por ese motivo, en diciembre de 1993 se expide la nueva Ley del Banco de México que rige hasta nuestros días”.<sup>229</sup>

Ahora enumeramos las cuatro reformas hasta el 31 de diciembre de 2000, de la Ley del Banco de México, la cual se publicó en *DOF* del 23 de diciembre de 1993.<sup>230</sup>

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley del Banco de México y Ley del Servicio de Tesorería de la Federación (*DOF*, 17 de noviembre de 1995).
- Decreto por el que se reforman diversos ordenamientos legales (*DOF*, 23 de enero de 1998).
- Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras (*DOF*, 19 de enero de 1999).
- Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales (*DOF*, 31 de diciembre de 2000).

El artículo 1º no se ha reformado, conserva su texto original: “El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las

---

<sup>229</sup> *Ibid.* p. 242.

<sup>230</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/LEYFED\\_sumario\\_ref.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/LEYFED_sumario_ref.pdf)

disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En el capítulo IV, el artículo 39, fracción I, se publicó su reforma en el *DOF* del 23 de enero de 1998; señalando que para ser miembro de la Junta de Gobierno deberá cumplir el siguiente requisito: “Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y no tener más de sesenta y cinco años cumplidos en la fecha de inicio del período durante el cual desempeñará su cargo.”

#### **4.6 REFORMAS DEL ARTÍCULO 1 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL BANCO DE MÉXICO**

Este reglamento fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 1994 y entró en vigor el 1 de octubre del mismo año. En su primer artículo, el cual conserva el texto original, señala que “el ejercicio de las atribuciones que las leyes y las disposiciones reglamentarias confieran al Banco, así como el de las que su propia Ley otorga a la Junta de Gobierno, al Gobernador, o a la Comisión de Responsabilidades, se sujetará a lo dispuesto en este Reglamento”.<sup>231</sup>

Dicho reglamento ha sido reformado y adicionado en múltiples ocasiones, como a continuación indicamos las fechas de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación: 16 de marzo, 3 de abril y 2 de octubre de 1995; 28 de marzo, 24 de mayo y 19 de septiembre de 1996; 7 de abril, 7 de mayo, 24 de julio y 26 de diciembre de 1997; 13 de febrero y 14 de octubre de 1998; 25 de junio, 30 de julio y 1 de octubre de 1999; 4 de agosto de 2000; 16 de marzo, 17 de diciembre 2001; 8 de febrero, 5 de junio, 9 de octubre, 23 y 26 de diciembre de 2002; 2 de junio de 2003; 7 de abril, 3 de junio, 1 de octubre, 9, 10 y 22 de diciembre de 2004; 14 de octubre y 15 de noviembre

---

<sup>231</sup> <http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/ReglamentoInterior/ReglamentoInterior.html>  
[10/10/2009]

de 2005; 26 de abril de 2007; 9 de mayo y 22 de diciembre de 2008; 30 de enero, 10 de junio, 16 de julio y 29 de septiembre de 2009.<sup>232</sup>

## 4.7 CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO

En el sistema normativo mexicano la constitución es norma de normas. El artículo 133 de la Carta Magna indica que la norma constitucional es *suprema*, posee la categoría más alta del orden jurídico; de modo que priva sobre cualesquiera otras y en caso de contradicción entre una norma constitucional y una norma ordinaria, debe aplicarse la primera precisamente por su carácter de *suprema*.

El creador de la norma constitucional es el poder constituyente o el poder revisor de la constitución, mientras que la norma ordinaria es creada por el poder legislativo. El artículo 135 constitucional señala que el poder revisor es un órgano de jerarquía superior a los poderes constituidos y que se integra con el congreso federal y congresos locales; de esta forma crea o altera la norma constitucional.

El sistema del ordenamiento jurídico escalonado, fue establecido por el jurista austriaco Hans Kelsen, donde cada una de sus capas depende de la anterior (superior a ella) y a su vez sostiene a las inferiores, esta relación jerárquica que vincula entre sí a los integrantes del orden jurídico constituye un medio eficaz para lograr certeza y seguridad.

En el proceso de reforma constitucional permanente el Presidente ha hecho uso frecuente e indiscriminado de su facultad fundada en el artículo 71 de la CPEUM; de 1920 a 1996, las reformas constitucionales más importantes han sido iniciadas por él.

---

<sup>232</sup> <http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/ReglamentoInterior/Modificaciones.html>

El artículo 28 de la CPEUM, permaneció inalterable hasta 1982 y se refería a la prohibición de los monopolios. Sufrió cinco reformas: 1) En 1982 se reformó (*DOF* 17 de noviembre de 1982), estableciendo como monopolio del Estado, derivado de la nacionalización (expropiación), la prestación del servicio público de banca y crédito; 2) en 1983 (*DOF* 3 de febrero de 1983), como parte de la reestructuración del derecho económico constitucional, determinando como no monopolios las funciones exclusivas del Estado en las áreas estratégicas, estableciendo los requisitos para el otorgamiento de los subsidios a las actividades prioritarias, instituyendo la protección al consumidor y fijando los precios máximos a los artículos, materia o productos considerados como necesarios para la economía nacional o el consumo popular; 3) en 1990 (*DOF* 27 de junio de 1990), restableciendo el régimen mixto en la prestación del servicio de banca, derogando el monopolio del Estado producto de la nacionalización (expropiación); 4) en 1993 (*DOF* 20 de agosto de 1993), *estableciendo la autonomía del Banco Central al decir: “será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración”*; y 5) en 1995 (*DOF* 2 de marzo de 1995), facultando al Estado para dar concesiones o permisos en materia de comunicación vía satélite y ferrocarriles.

El 29 de diciembre de 1976 se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que entró en vigor a partir del 1° de enero del año siguiente. Hasta el 17 de junio de 2009 se había reformado 34 veces. En la cuarta reforma, publicada en el *DOF* 29 de diciembre de 1982, se modificó el artículo 31, fracción VII, entre otras, señalando que a la SHCP le corresponde: *“Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito”*. En la reforma número 14, publicada en el *DOF* del 23 de diciembre de 1993, se creó la Ley de Banco de México. El artículo décimo octavo transitorio de esta ley señaló: *“Se abroga la Ley Orgánica del Banco de México del 21 de diciembre de 1984 [...] Se deja sin efecto, en lo referente al Banco de México, lo previsto en la fracción VII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [...]”*.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales se publicó en *DOF* del 14 de mayo de 1986 y hasta el 28 de noviembre de 2008 se ha reformado nueve veces. Tiene por

objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal (artículo 1º). El artículo 4 de dicha ley no ha sido modificado e indica que: “El Banco de México, [...] así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.”

La Ley del Banco de México se deriva a partir de los artículos 28 y 73, fracción X, de la CPEUM, y tiene por objeto regular al organismo con carácter autónomo, con personalidad y patrimonio propios, denominado Banco de México. La Ley del Banco de México tuvo seis etapas. En 1993, se reforma el artículo 28 de la CPEUM, se establece autonomía en funciones y administraciones en el artículo 1º de la propia ley. Por ese motivo, en el *DOF* del 31 de diciembre de 1993 se expide la nueva Ley del Banco de México que rige hasta nuestros días y hasta el 31 de diciembre de 2000 se ha reformado cuatro veces.

La Ley del Banco de México, en su artículo 1º señala que “el banco central será persona de derecho público con carácter autónomo [...] En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. El artículo 21 señala que Comisión de Cambios estará integrada por el secretario y el subsecretario de SHCP, otro subsecretario de dicha dependencia que designe el titular de ésta, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe. En el artículo 38 indica que la Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional. En el artículo 40 menciona que el cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El artículo 61 señala que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco, salvo las excepciones indicadas.

El reglamento interno del Banco de México fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 1994, entró en vigor el 1 de octubre del mismo año y ha sido reformado en múltiples ocasiones. El primer artículo, conserva el texto original, señala que “el ejercicio de las atribuciones que las leyes y las disposiciones reglamentarias confieran al Banco, así como el de las que su propia Ley otorga a la Junta de Gobierno, al Gobernador, o a la Comisión de Responsabilidades, se sujetará a lo dispuesto en este Reglamento”.

## CONCLUSIONES

**Primero.** El 1 de septiembre de 1925, se instituyó el Banco de México, bajo la forma de sociedad mercantil anónima. La Ley Orgánica del 26 de abril de 1941, en su reforma del 31 de diciembre de 1982, cambió su naturaleza a organismo público descentralizado. El *Diario Oficial* 23 de diciembre de 1993 publicó la Ley del Banco de México, otorgándole carácter *autónomo*; entró en vigor el 1º de abril de 1994.

**Segundo.** La autonomía es un principio fundamental de todo banco central, aún en los regímenes totalitarios. La *autonomía orgánica* incluye los requisitos del nombramiento del gobernador y demás gestores, la composición de los órganos sociales, la duración y forma de cesación de los mandatos. En la autonomía *funcional*, se consideran la definición de los objetivos principales del banco, su libertad en la elección de objetivos, en la dirección y en los instrumentos de política monetaria.

Otros autores clasifican la *autonomía* en: a) *institucional* que analiza la relación de la institución con los poderes públicos, es decir, *suprimiendo cualquier forma de tutela administrativa* de la actividad específica del banco central; b) *funcional* consiste en libertad de elección de los instrumentos de política monetaria y su modo de aplicación; c) *personal* se refiere a la duración del mandato de los gestores, a la elección de la entidad del Estado competente para el *nombramiento* de los responsables de la administración del banco central, en particular del gobernador, y la *revocabilidad* de los mandatos; y d) *autonomía presupuestaria* es imprescindible para “obviar la posibilidad del ejercicio de formas indirectas de presión”.

**Tercero.** En derecho comparado, las diferencias entre el modelo estado–unidense y el Bundesbank no sólo se refieren al diseño institucional de ambos, sino también a los fines u objetivos institucionales. La Reserva Federal tiene como objetivos prioritarios la estabilidad de precios, una mejora en el nivel de empleo y la moderación de los tipos de interés a largo plazo. El Bundesbank la estabilidad de precios y la obligación de apoyar la política económica general del gobierno federal. El Banco de España es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actuará con autonomía respecto a la Administración General del Estado en el desempeño de sus funciones. Ni el gobierno ni ningún órgano nacional o comunitario podrán darle instrucciones; tiene que ser transparente y rendir cuentas del desempeño de sus funciones.

**Cuarto.** En el sistema normativo mexicano la constitución es norma de normas. El artículo 133 de la Carta Magna indica que la norma constitucional es suprema, posee la categoría más alta del orden jurídico; de modo que priva sobre cualesquiera otras y en caso de contradicción entre una norma constitucional y una norma ordinaria, debe aplicarse la primera precisamente por su carácter de suprema.

**Quinto.** El creador de la norma constitucional es el poder constituyente o el poder revisor de la constitución, mientras que la norma ordinaria es creada por el poder legislativo. El artículo 135 constitucional señala que el poder revisor es un órgano de jerarquía superior a los poderes constituidos y que se integra con el congreso federal y congresos locales; de esta forma crea o altera la norma constitucional. En el proceso de reforma constitucional permanente el Presidente ha hecho uso frecuente e indiscriminado de su facultad fundada en el artículo 71 de la CPEUM; de 1920 a 1996, las reformas constitucionales más importantes han sido iniciadas por él.

**Sexto.** El artículo 28 constitucional, párrafos 6º y 7º, establece la creación del Banco de México; permaneció inalterable hasta 1982 y sufrió cinco reformas hasta 1995. En la cuarta reforma (*DOF* 20 de agosto de 1993) se estableció la autonomía del Banco Central (después de haber pasado de sociedad mercantil anónima a organismo



descentralizado) al decir: “*será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. [...] estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, [...] desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones [...].*” Notamos que la norma suprema da preeminencia a la autonomía, al declarar: “*será autónomo [...] Ninguna autoridad podrá ordenar [...] ejercicio autónomo de sus funciones*”. No obstante, al atribuir al titular del Ejecutivo la designación de la Junta de Gobierno (un gobernador y cuatro subgobernadores) se cuestiona la autonomía orgánica o personal.

Por lo tanto, proponemos que el párrafo 7º, del artículo 28 constitucional (vigente):

“[...] El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos [...]”.

Sea reformado como a continuación se indica:

“[...] El banco central, en los términos que establezcan las leyes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por la junta de gobierno del banco central, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos [...]”.

**Séptimo.** La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en su cuarta reforma, publicada el 29 de diciembre de 1982, se modificó el artículo 31, fracción VII, señalando que a la SHCP le corresponde: “*Planear, coordinar, evaluar y*

*vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito*". Ahora bien, aunque en la reforma número 14, publicada el 23 de diciembre de 1993, se creó la Ley del Banco de México y en su artículo décimo octavo transitorio mencionó: "[...] Se deja sin efecto, en lo referente al Banco de México, lo previsto en la fracción VII del artículo 31 de la LOAPF [...]"; todavía la SHCP ejerce influencia en dicha institución como a continuación se indica en las siguientes conclusiones.

Por consiguiente, la fracción VII (vigente), del artículo 31 de la LOAPF:

"Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;"

Proponemos que sea reformada de la siguiente manera:

"Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;"

**Octavo.** La Ley del Banco de México (expedida en diciembre de 1993) se deriva de los artículos constitucionales 28 y 73, fracción X. Aunque en su artículo 1° señala su *carácter autónomo* en sus funciones y administración, los siguientes artículos y fracciones que transcribimos de la Ley del Banco de México (vigente) contradice el párrafo 6° del artículo 28 de la Carta Magna:

**"Artículo 3o.-** El Banco desempeñará las funciones siguientes:

[...]

**III.** Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;

**IV.** Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;

[...]

**Artículo 21.-** El Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una Comisión de Cambios, que estará integrada por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha Dependencia que designe el Titular de ésta, el Gobernador del Banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe. Los integrantes de la Comisión no tendrán suplentes.

Las sesiones de la Comisión serán presididas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en su ausencia, por el Gobernador y, en la ausencia de ambos, por el subsecretario que designe el Titular de la citada Secretaría. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

La Comisión podrá reunirse en todo tiempo a solicitud del Secretario de Hacienda y Crédito Público o del Gobernador; sus sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros, siempre que tanto dicha Secretaría como el Banco de México se encuentren representados. Las resoluciones de la Comisión se tomarán por mayoría de votos, siendo necesario en todo caso el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la citada Secretaría.

[...]

**Artículo 44.-** Compete a la Junta de Gobierno dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción señaladas en el artículo inmediato anterior, debiendo hacerlo a solicitud del Presidente de la República o de cuando menos dos de sus miembros. El dictamen se formulará según resolución de la mayoría de los miembros de la Junta de Gobierno, después de conceder el derecho de audiencia al afectado y sin que éste participe en la votación.

El dictamen, con la documentación que lo sustente, incluida la argumentación por escrito que, en su caso, el afectado hubiere presentado, será enviado al Ejecutivo Federal. Este último deberá remitirlo, acompañado con la citada documentación y con

su razonamiento de procedencia o improcedencia de remoción, a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, para resolución definitiva.

**Artículo 45, párrafo 3:** El Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, podrán asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones de la Junta de Gobierno, para lo cual serán previamente convocados, dándoles a conocer el orden del día correspondiente. Dichos funcionarios podrán convocar a reunión de la Junta de Gobierno y proponer asuntos a ser tratados en ella.

**Artículo 47, fracción V:** Ser el enlace entre el Banco y la Administración Pública Federal;

**Artículo 49.-** La remuneración del Gobernador del Banco, así como la de los Subgobernadores, las determinará un comité integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, cuya designación no produzca conflicto de intereses y que sean de reconocida experiencia en el mercado laboral en el que participan las instituciones de crédito públicas y privadas, así como las autoridades reguladoras de éstas.

[...]

**Artículo 50.-** El Secretario de Hacienda y Crédito Público solicitará a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión, le proponga una terna de firmas de reconocido prestigio, entre las cuales designará al auditor externo del Banco con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y contratará sus servicios por cuenta del Banco. La contratación del auditor externo no podrá hacerse por períodos mayores de cinco años.

El auditor tendrá las más amplias facultades para examinar y dictaminar los estados financieros del Banco, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta, debiendo enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión copia de los dictámenes que presente a la Junta de Gobierno, y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física.

**Artículo 67.-** El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las multas que no hubieren sido cubiertas oportunamente al Banco de México, se aplicará

por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Banco a través de la unidad administrativa que señale su Reglamento Interior.”

Nuevamente notamos, del análisis de los anteriores artículos y fracciones, que la norma ordinaria contradice a la norma suprema, al disponer que la SHCP y el Ejecutivo Federal interfieran en la autonomía del Banco de México, autonomía funcional, institucional y personal. Proponemos reformar la Ley del Banco de México, como indicamos a continuación:

**“Artículo 3o.-** El Banco desempeñará las funciones siguientes:

[...]

**III.** Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal;

**IV.** (derogado)

[...]

**Artículo 21.-** El Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una Comisión de Cambios, que estará integrada por la Junta de Gobierno. Los integrantes de la Comisión no tendrán suplentes.

Las sesiones de la Comisión serán presididas por el Gobernador y, en su ausencia por el subgobernador que designe el Gobernador. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

La Comisión podrá reunirse en todo tiempo a solicitud del Gobernador o dos subgobernadores; sus sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros. Las resoluciones de la Comisión se tomarán por mayoría de votos.

[...]

**Artículo 44.-** Compete a la Junta de Gobierno dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción señaladas en el artículo inmediato anterior, debiendo hacerlo a solicitud del Gobernador o de cuando menos dos de sus miembros. El dictamen se formulará según resolución de la mayoría de los miembros de la Junta de Gobierno,

después de conceder el derecho de audiencia al afectado y sin que éste participe en la votación.

El dictamen, con la documentación que lo sustente, incluida la argumentación por escrito que, en su caso, el afectado hubiere presentado, será enviado a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, para resolución definitiva.

**Artículo 45, párrafo 3:** (derogado)

**Artículo 47, fracción V:** (derogado)

**Artículo 49.-** La remuneración del Gobernador del Banco, así como la de los Subgobernadores, las determinará la Junta de Gobierno, la cual será aprobada por la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente.

**Artículo 50.-** (derogado)

[...]

**Artículo 67.-** El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las multas que no hubieren sido cubiertas oportunamente al Banco de México, se aplicará por el propio Banco a través de la unidad administrativa que señale su Reglamento Interior.

[...]"

**Noveno.** Además, la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), publicada el 14 de mayo de 1986; la cual tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal. En su artículo 4, señala que:

“El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.”

Lo cual muestra que considera al Banco de México como una entidad paraestatal y no es consecuente con su naturaleza de organismo autónomo como la Carta Magna lo menciona. Por lo tanto, de acuerdo a Hans Kelsen, en caso de contradicción entre una norma constitucional y una norma ordinaria, prevalece la primera por su carácter supremo. Por lo anterior, proponemos la siguiente reforma al artículo 4° de LFEP:

“Las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.”

**Décimo.** Finalmente, la autonomía del Banco de México no ha sido la óptima; no es, todavía, ni total ni definitiva, y no deja de ser parcial por la tutela administrativa del Poder Ejecutivo mediante el titular del secretario de la SHCP. La política cambiaria debe ser responsabilidad titular de las autoridades monetarias, no de las hacendarias. Solamente así se consolidará la autonomía del banco central y se dará un paso firme hacia la eliminación de la inflación.

## BIBLIOGRAFÍA

### A) LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Iniciativa de Ley del Banco de México, Banco de México, noviembre de 1993.

Iniciativa de Reforma Constitucional para dotar de Autonomía al Banco de México, Banco de México, 17 de mayo de 1993.

Legislación Bancaria, tomo V, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1985.

Iniciativa de Ley del Banco de México, Banco de México, noviembre de 1993.

Ley Orgánica del Banco de México.

Ley del Banco de México.

Reglamento Interior del Banco de México.

Ley de Planeación.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con las reformas ocurridas de diciembre de 1978 a diciembre de 1986.

Ley que crea el Banco de México, 25 de agosto de 1925, Banco de México.

Exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Diario Oficial de la Federación* del 14 de mayo de 1986, última reforma del 4 de junio de 2002; 15 de mayo de 1990; 19 de junio de 1974; 29 de septiembre de 1976

### B) BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Nuevo derecho bancario panorama del sistema financiero mexicano*, Porrúa, México, 2003.



- ALBERTI, Adriana, "Independencia del banco central: dilemas económicos, políticos e institucionales. Una revisión de la literatura", *Desarrollo Económico —Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, v. 35, núm. 139, Octubre-diciembre, 1995.
- ALCÁNTARA, Carlos, "Independencia de los bancos centrales latinoamericanos", *Comercio Exterior*, v. 50, núm. 1, México, D.F., enero de 2000.
- ARRIGUNAGA GÓMEZ DEL CAMPO, Javier, *Autonomía del Banco de México y perspectivas de intermediación financiera*, IJ-UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, (Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, núm. 9), 1994. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/230/3.pdf>.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Universidad Autónoma Metropolitana, Oxford, México, 1999.
- ASTUDILLO URSÚA, Pedro, *Elementos de teoría económica*, Porrúa, México, 2002.
- BETETA, Mario Ramón, *Tres aspectos del desarrollo económico de México y nuestro panorama político actual*, 2 ed., México, 2001.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7° ed, Porrúa-UNAM, 1999.
- CASTELLANOS Coutiño, Horacio, "Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Revista de Administración Pública*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=71>.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, Porrúa, México, 2006.
- GARCÍA Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1996.
- GÜITRÓN FUENTEVILLA, Julián, "Tesis", ed. Promociones Jurídicas y Culturales, S.C. México, 1991.
- IBÁÑEZ Nájjar, Jorge Enrique, "La soberanía monetaria", *Universitas*, núm. 78, Bogotá, Colombia, junio de 1990.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1995.
- MANERO, Antonio, *El Banco de México, sus orígenes y su fundación*, México.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Algunas reflexiones sobre la administración pública y la justicia administrativa. La tutela judicial efectiva*, <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/5/2301/14.pdf>.

- MOLINA PIÑEIRO, Luis J., "Reformas constitucionales al artículo 28 en materia bancaria", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, t. XLVI, enero-abril 1996, núms. 205-206, México.
- POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto, *Régimen jurídico del Banco de España*, ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1996.
- PRADO PRADO, Gabriela, *La autoridad monetaria en el sistema institucional de la Unión Europea*, Techos, Madrid, España, 2006.
- SAVRANSKY, Jorge, *Bancos y entidades financieras. Operaciones. Contratos de préstamo. Oferta de valores*, Astrea, Buenos Aires, 1988.
- SIMÕES PATRICIO, José, *Autonomía de los bancos centrales: perspectiva de derecho comparado*, Revista de Derecho Bancario y Bursátil, ed. Trotta, S.A., Madrid, 1998.
- TURRENT DÍAZ, Eduardo, *Las Tres Etapas de la Autonomía del Banco Central en México*, Banco de México, Documentos de Investigación, Núm. 2007-10, México, Julio 2007.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *El Derecho Autonomía y Educación Superior. Derecho de la educación y de la autonomía*, IIJ-UNAM/IPN, México, 2003. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1091>.
- VARELA JUÁREZ, Carlos, *Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano*, Trillas, México, 2003.

### **C) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, México, Porrúa-UNAM, 1992
- DICCIONARIO PRÁCTICO LAROUSSE, *Sinónimos y Antónimos*, 10<sup>o</sup> ed., Larousse, México, 1987.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA LATINOAMERICANA, UNAM, IIJ, 1<sup>a</sup>. ed., México, 2006
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1986.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua Española*, 20<sup>o</sup> ed., Espasa, Calpe, S.A. Madrid, España, 1984.

## D) DOCUMENTOS

*Semblanza histórica del Banco de México*, BANXICO, México, 16 de junio de 2008.

VÁZQUEZ FLORES, Manuel Alejandro, *La cuestionable autonomía del Banco de México*, DGSCA-UNAM, Canal 12, Red de videoconferencia, México, [29/09/2009 18.00-19:00 hrs.] [www://webcast.unam.mx/todos-los-eventos/details/492-la-cuestionable-autonomia-del-banco-de-mexico](http://webcast.unam.mx/todos-los-eventos/details/492-la-cuestionable-autonomia-del-banco-de-mexico).

[www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx) [10/10/2009]

[www.es.thefreedictionary.com](http://www.es.thefreedictionary.com) [10/10/2009]

[www.bde.es/webbde/es/](http://www.bde.es/webbde/es/) [10/10/2009]

[www.definicion.org/banca-mixta](http://www.definicion.org/banca-mixta) [10/10/2009]

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio) [10/10/2009]

[www.ecobachillerato.com/diccionario.htm](http://www.ecobachillerato.com/diccionario.htm) [10/10/2009]

[www.germanculture.com.ua/spanish/library/facts/es](http://www.germanculture.com.ua/spanish/library/facts/es) [10/10/2009]

[www.juridicas.unam.mx/publica](http://www.juridicas.unam.mx/publica) [10/10/2009]

[www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx) [10/10/2009]

[www.revistakairos.org](http://www.revistakairos.org) [10/10/2009]

[www.scribd.com](http://www.scribd.com) [10/10/2009]

[www.websjuridicas.com](http://www.websjuridicas.com) [10/10/2009]