



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA AUTONOMÍA
CONSTITUCIONAL DEL BANCO DE MÉXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JOSUÉ ANTONIO HERNÁNDEZ OSORIO

ASESOR:

MTRO. MARIO ALBERTO ALEJO PEDRAZA

NEZAHUALCÓYOTL, EDO. DE MÉXICO



2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres Rebeca e Isaac,
a mis hermanos Jacob y Esaú,
son mi principal apoyo y guía.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por brindarme la oportunidad de realizar mis estudios profesionales.

También agradezco al Mtro. Mario Alberto Alejo Pedraza mi director de tesis, a la Mtra. María Valencia Granados, al Lic. Javier Máximo Vázquez, a la Mtra. Berenice Ogazón Juárez, al Lic. Francisco León Farfán Osornio, a la Mtra. Blanca Estela Conde Barajas, a la Lic. María Guadalupe Castro Jaramillo, al Lic. Néstor Plascencia Flores, al Mtro. Rodrigo Maison Rojas, a la Lic. Ana Celia Salinas Romero, al Lic. Jorge Marcos Ruíz Ojeda y a mis demás profesores, por el tiempo y esfuerzo dedicado en mi formación académica y la de los alumnos de Derecho de la Facultad de Estudios Superiores Aragón.

Así como, a mis compañeros Pablo Adán, Félix Adán, Roberto Martínez, Erika Delgadillo, Claudia Mejía, Sonia Castillo, Saúl Jiménez, Iza Arenas, Daniel Camacho, José Peña, Víctor Sevilla, Sara Frías, Emiliana Díaz, Lizbeth Soto, Laura Anguiano, Felipe Blancas y Gabriel Hernández por su apoyo durante la carrera y por su amistad.

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DEL BANCO DE MÉXICO

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN	VII	
CAPÍTULO 1	12	
LA AUTONOMÍA		
1.1	Concepto de Autonomía	1
1.2	Raíz etimológica	1
1.3	Aspecto multidimensional y semántico	1
1.4.	El poder del Estado	2
1.4.1	Unidad del Poder Estatal	2
1.4.2	División de Poderes	4
1.4.3	Confusión Terminológica de la acepción “División de Poderes”	6
1.4.4	Criterio Flexible de la División de Poderes	8
1.4.5	División de Poder Horizontal	10
1.4.5.1	Conformación del Poder Legislativo	11
1.4.5.2	Conformación del Poder Ejecutivo	12
1.4.5.2.1	Organización de la Administración Pública Federal	12
1.4.5.2.1.1	Administración Pública Centralizada	13
1.4.5.2.1.2	Administración Pública Paraestatal	16
1.4.5.3	Conformación del Poder Judicial	17
1.4.6	Pesos y Contra Pesos del Poder del Estado	18
1.5	Vertientes de la Autonomía	20
1.5.1	Autonomía Organizativa	20
1.5.2	Autonomía Presupuestaria	21
1.5.3	Autonomía Normativa	22
1.5.4	Autonomía Funcional	23

1.5.6	Autonomía de Gestión	24
1.6	Autonomía Constitucional	25
1.6.1	Autonomía Constitucional	25
1.6.2	El Órgano Constitucional Autónomo	26
1.6.3	Justificación para la Creación de Órganos Constitucionales Autónomos	29
1.6.4	Requisitos de los Órganos Constitucionales Autónomos	31
1.6.4.1	Requisitos propuestos por García Pelayo	31
1.6.4.2	Requisitos de los Órganos Constitucionales Autónomos en México	34
	CAPÍTULO 2	41
	HISTORIA DEL BANCO DE MÉXICO	
2.1	Antecedentes remotos de la Banca en México	41
2.2	Antecedentes previos a la creación del Banco de México	45
2.3	Evolución Institucional del Banco de México.	47
2.3.1	El Banco de México como Sociedad Anónima	48
2.3.2	El Banco de México como Organismo Descentralizado	55
2.3.3	El Banco de México como Órgano Constitucional Autónomo	57
	CAPÍTULO 3	59
	MARCO JURÍDICO DEL BANCO DE MÉXICO	
3.1	Fundamento Constitucional – Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-.	59
3.2	Ley del Banco de México	66
3.2.1	Naturaleza	66
3.2.2	Objetivo Prioritario	67
3.2.3	Finalidades	68
3.2.4	Funciones	69
3.2.4.1	Operaciones	71
3.2.5	Reserva Internacional y Régimen Cambiario	74
3.2.6	Facultad del Banco de México de expedir normas y	

	sanciones	77
3.2.7	Gobierno y Vigilancia	77
3.2.7.1	Cargos y Sistema de Escalonamiento	78
3.2.7.2	Causas de remoción de los miembros de la Junta de Gobierno	80
3.2.7.3	Facultades de la Junta de Gobierno	82
3.2.7.4	Facultades del Gobernador	84
3.2.8	Fiscalización externa del Banco de México.	85
3.2.9	Disposiciones Generales	85
3.3	Reglamento Interior del Banco de México	86

CAPÍTULO 4 **88**

LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DEL BANCO DE MÉXICO

4.1	Importancia de la Autonomía del Banco de México	88
4.2	La Autonomía Constitucional del Banco del Banco de México	89
4.2.1	Perspectiva Mexicana	90
4.2.2	El Banco de México comparado con los requisitos propuestos por Manuel García Pelayo	95
4.3	Consideraciones sobre la multiplicidad de órganos supremos	99
4.4	Conclusiones	104
	Bibliografía	107

INTRODUCCIÓN

La teórica clásica de la división de poderes, es el origen y sustento del Estado Mexicano contemporáneo; sin embargo, al igual que en otras naciones, la organización fundamental del Estado ha evolucionado.

En nuestro país existe un antecedente importante, relativo a la creación del “*Cuarto Poder Conservador*” derivado de la promulgación de las Siete Leyes (1836), el cual en palabras de Alfonso Noriega Cantú “*tiene el mérito especial de haber sido la primera institución jurídico política que existió en nuestro derecho público que tuvo la misión específica de proteger la pureza de la Constitución*”,¹ mismo que sería suprimido en 1842 con la firma de las Bases de Tacubaya.

Sin embargo, fue hasta el año de 1994 cuando este fenómeno se desarrolla plenamente en el entramado institucional del Estado mexicano, con la aparición de entidades de gobierno distintas e independientes a los órganos supremos tradicionales.

Cabe mencionar que dichas entidades, alguna vez formaron parte de la Administración Pública Federal, desempeñándose en áreas estratégicas como la política monetaria o la materia electoral, y que evolucionaron al rango que actualmente ostentan.

Se advierte que no existe una teoría uniforme sobre este fenómeno, sin embargo, los diversos estudios realizados sobre el tema denominan generalmente a estos entes como “*Órganos Constitucionales Autónomos*”. Asimismo, se puede afirmar que gozan de un status especial único en la estructura estatal ya que por su naturaleza son equiparables en jerarquía a los órganos supremos tradicionales; sin embargo las posturas se diversifican en cuanto a los requisitos que deben reunir, la clasificación de dichos órganos y, sobre todo, una justificación suficiente para elevar a un órgano a esta categoría.

¹ NORIEGA, Cantú, Alfonso, El Supremo Poder Conservador, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Revista de la Facultad de Derecho de México. Número 111 septiembre – diciembre, México, 1978, P., 738.

En nuestro país existen al menos seis órganos de este tipo: 1) Banco de México, 2) la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 3) el Instituto Federal Electoral, 4) el Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación, 5) el Instituto Federal de Telecomunicaciones y 6) la Comisión Federal de Competencia Económica.

Ahora bien, por su historia, funciones, objetivo y prioridad estratégica se puede considerar que el Banco de México es por antonomasia, el ejemplo más claro de un Órgano Constitucional Autónomo del Estado mexicano.

Asimismo, el Banco de México; fue el primer caso en el que un ente de gobierno mereció ser elevado de Organismo Descentralizado del Gobierno Federal a Órgano Constitucional Autónomo, con el argumento de que *“si se ha de tener una política permanente de lucha contra las fuerzas inflacionarias, resulta clara la conveniencia de separar la función de crear dinero, de otras tareas del Estado, en las que continuamente se enfrentan reiteradas demandas para aumentar el gasto”*.²

Para el momento en que el Banco de México alcanzó el rango de Órgano Constitucional Autónomo, no se había delimitado en nuestro país que requisitos debía cumplir un órgano de este tipo, actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sostenido un criterio que atiende a esa carencia.

Asimismo, se comenta que existe la tendencia reiterada en el Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal a proponer la creación de Órganos Constitucionales Autónomos, al grado de que nuestro país cuenta ya con al menos seis entidades de este tipo, situación permitida por el criterio establecido por la SCJN, lo cual es considerado nocivo para la estructura institucional del Estado.

De lo anterior surgen las siguientes cuestiones: ¿Qué son los Órganos Constitucionales Autónomos?, ¿Cuáles son los requisitos que deben tener los Órganos Constitucionales Autónomos?, ¿Cuáles son las principales posturas que establecen los requisitos de los Órganos Constitucionales Autónomos?, ¿Cuál es la importancia de la Autonomía Constitucional del

² Exposición de Motivos para dotar de autonomía constitucional al Banco de México.

Banco de México?, ¿El Banco de México cumple los requisitos de las principales posturas propuestas para los Órganos Constitucionales Autónomos?, ¿Se puede considerar al Banco de México como un Órgano Constitucional Autónomo?, ¿Los requisitos establecidos por la SCJN para los Órganos Constitucionales Autónomos permiten la multiplicidad de órganos supremos?, ¿De qué manera influye en la estructura institucional del Estado la creación de Órganos Constitucionales Autónomos?, ¿Qué requisitos pueden evitar la multiplicidad de órganos supremos?, por lo que la presente tesis pretende demostrar la siguiente hipótesis:

En la actualidad, el Banco de México es un Órgano Constitucional Autónomo del Estado mexicano, que cumple con los requisitos establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su criterio “*ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS*,” sin embargo, dicho criterio permite la multiplicidad de órganos supremos, lo cual es nocivo para la estructura Institucional del Estado.

El presente trabajo es una investigación jurídico propositiva en la que se emplea el método jurídico, privilegiando el acercamiento al fenómeno de Derecho mediante la técnica de investigación documental y la observación del fenómeno.³ En el primer capítulo del presente trabajo se abordan los elementos conceptuales necesarios para introducirse al estudio de los Órganos Constitucionales Autónomos, los cuales se dividen en tres grupos. El primero consiste en establecer premisas básicas de la estructura estatal mexicana tal como la Unidad del Poder Estatal, la teoría de la división de poderes, la confusión terminológica que representa dicha teoría; su criterio flexible establecido por la SCJN, los pesos y contrapesos del Poder del Estado y se incluye también una breve explicación de la conformación de los Órganos Supremos en nuestro país. El segundo se refiere al concepto de autonomía y sus vertientes dentro de los órganos de gobierno. Finalmente se desarrolla el marco conceptual relacionado directamente con la autonomía constitucional; en donde se expone una aproximación a dicho término; seguidamente se realizan consideraciones sobre la acepción “*Órganos Constitucionales Autónomos*” incluyendo algunas definiciones, se

³ Vid. WITKER, Velázquez, Jorge, *Metodología Jurídica*, Mc. Graw Hill, Segunda Edición, México, 2002, P., 129.

apuntan diversas razones para justificar la creación de los mismos y por último se exponen los requisitos que deben reunir. Cabe mencionar que específicamente se retoman los requisitos propuestos por el autor Manuel García Pelayo quien fuera presidente del Tribunal Constitucional Español en 1980, considerado como autor de referencia en el tema por diversos autores mexicanos como Ileana Moreno Ramírez y Jhon M. Ackerman; así como los requisitos establecidos por el criterio jurisprudencial de la SCJN haciendo una breve comparación de ambas posturas.

En el segundo capítulo se expone la trayectoria del Banco Central, en la cual se aprecia la necesidad histórica de desvincular sus funciones y organización de la influencia de cualquier autoridad externa y principalmente del Ejecutivo Federal.

El tercer capítulo consiste en un análisis del marco normativo que regula la existencia, naturaleza, objetivo, funciones y estructura del Banco de México, con la finalidad de tener un panorama claro y completo de la importancia estratégica que representa dicha institución para la nación; así como estudiar las disposiciones jurídicas que establecen, protegen y garantizan su permanencia como Órgano Constitucional Autónomo.

Finalmente, el cuarto capítulo inicia con una breve exposición de la importancia de la autonomía constitucional del Banco de México, prosigue con una comparación del Banco de México y los requisitos exigidos por la SCJN para considerarlo Órgano Constitucional Autónomo respecto de los requisitos propuestos por el autor de referencia Manuel García Pelayo, se realizan consideraciones respecto de la multiplicidad de órganos supremos y se aportan las conclusiones finales.

En la perspectiva mexicana el Banco de México puede ser considerado cabalmente como un Órgano Constitucional Autónomo, sin embargo queda de manifiesto que esta perspectiva permite la proliferación de entidades de esta naturaleza lo cual se considera nocivo para el ejercicio del Poder Público en nuestro país.

CAPÍTULO 1

LA AUTONOMÍA

1.1 Concepto de Autonomía

Genéricamente la palabra autonomía es empleada de manera superficial, entendiéndose por ésta a la capacidad de autogobernarse. Desde una perspectiva jurídica, se puede concebir a la autonomía como la potestad de un órgano para darse su propio ordenamiento jurídico.⁴

1.2 Raíz etimológica

La palabra autonomía tiene su origen en las raíces griegas *autos* que significa por sí mismo y *nomos* que significa ley, así mismo, derivado de su raíz etimológica se entiende que la autonomía es la capacidad de un ente para dictarse su propia ley.

1.3 Aspecto Multidimensional y Semántico

La autonomía es un principio y un término multidimensional en su aspecto semántico y jurídico, es decir la palabra autonomía difícilmente puede reducirse a un significado unitario; en un su aspecto semántico la palabra autonomía puedes tener distintos significados, por ejemplo se puede referir a la “*condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie*”,⁵o bien, se puede entender como el “*máximo recorrido que puede efectuar un vehículo sin repostar*”.⁶ En la ciencia del Derecho empleamos este vocablo en diversos momentos y para delimitar ideas específicas, por ejemplo; al referirnos a la autonomía de la voluntad, nos referimos a la capacidad de los sujetos de derecho privado de celebrar contratos es decir “*el ámbito dentro*

⁴ Vid. ROMANO Santi, Autonomía Fragmentos de un diccionario jurídico, trad. De Santiago Snetís Melendio y Marino y Ayerra Redín, Buenos Aires, JEA, 1964, P., 37.

⁵Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, “Autonomía”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=autonom%C3%ADa>

⁶ *Ídem.*

del cual los particulares pueden ordenar sus relaciones mediante normas elaboradas por sí mismos”,⁷ esta idea también se identifica con la locución “*autonomía privada*”.⁸

Respecto de los niveles de gobierno, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que “*Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el **Municipio Libre***”. Por su parte el artículo 116, en su segundo párrafo establece que “*Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de **cada uno de ellos***”, con lo cual podemos afirmar que los distintos órdenes de gobierno son **autónomos**.

De lo anterior se observa que el término autonomía es empleado con diferentes enfoques dependiendo de la teoría, el concepto, el órgano de gobierno, sus funciones, etcétera.

1.4 El poder del Estado

1.4.1 Unidad del Poder Estatal

Para abordar el estudio del tema, es necesario partir de la premisa básica de la unidad del Poder Estatal. Por lo cual se vuelve necesario recordar que existen diversos conceptos de lo que debe entenderse por Estado, así Hans Kelsen, concebía al Estado como “*un orden jurídico centralizado... como una organización política*”,⁹ es decir, el Estado no puede concebirse separado del Derecho. Por su parte Herman Heller percibía al Estado como una unidad que “*actúa en la realidad social... sencillamente como una abstracción impuesta por la economía*”.

⁷ ENTENZA Escobar, Pedro, F. Concepción normativa de la Obligación y el Contrato. Colofon S.A. México, 1995, P., 70.

⁸ *Ídem*.

⁹ KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y el Estado, 2ª edición, Trad. Eduardo García Máynez. UNAM, México, 1979, P., 206.

¹⁰Finalmente, Max Weber llama al Estado “*una organización política de carácter institucional y continuado cuando su aparato administrativo reclama con éxito el monopolio de la fuerza física legítima para la realización de los ordenamientos*”.¹¹

García Máynez, nos indica que una definición usual de Estado es: “*la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio*”,¹² de cual se desprenden los tres elementos del Estado que son, la población, el territorio y el gobierno.

La población es el conjunto de “*hombres que pertenece a un Estado*”.¹³ Es el elemento personal y colectivo del Estado.

Entendemos que el territorio es el espacio geográfico en donde se establece el Estado; desde una perspectiva jurídica, García Máynez nos indica que el territorio es “*la porción de espacio en que el Estado ejerce su poder*”.¹⁴

Y finalmente, el Gobierno, el cual “*está conformado por los distintos órganos del Estado investidos con la autoridad estatal. Es esencialmente, la acción por la cual una autoridad impone una línea de conducta*”.¹⁵

Por otra parte, es necesario señalar que el Poder Público emana originalmente del pueblo, tal y como lo establece el artículo 39 de la CPEUM:

“*Artículo 39.-*

¹⁰ HELLER, Herman, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, Sexta reimpresión 1971, P., 247.

¹¹ ABELLAN, Joaquín, Poder y Política en Max Weber, Ed. Biblioteca Nueva, S.L. Madrid, 2004, P., 28.

¹² GARCÍA, Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, 53º Reimpresión, México, 2002, P., 98.

¹³ *Vid, Íbidem.* P., 100.

¹⁴ GARCÍA, Máynez, Eduardo, *OP., Cit.*, P., 98.

¹⁵ DABIN, Jean, Doctrina General del Estado, Elementos de filosofía política, Trad. Héctor González Uribe/ Jesús Toral Moreno, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 123, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, UNAM, México, 2003, P., 60.

... *Todo **poder público** dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno*".

El precepto citado establece que el poder público dimana únicamente del pueblo. Sin embargo es necesario reconocer que la obra y el poder del Estado, no pueden materializarse únicamente por los esfuerzos espontáneos de los individuos o los grupos sociales, y es por esa razón que el pueblo elige ceder la potestad soberana a una entidad superior, constituyendo al Estado como depositario del Poder Público. En nuestro país este principio está establecido en el artículo 40 de la CPEUM que a la letra dice:

"Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal...".

Por otra parte, en cuanto al ejercicio del Poder Público el artículo 49, establece que:

*"Artículo 49.- **El Supremo Poder de la Federación** se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial"*

De modo que la Constitución Política de nuestro país determina que el Poder del Estado es uno solo, denominándolo como "**el Supremo Poder de la Federación**".

En resumen, y para los efectos del presente trabajo, se considera que el poder del Estado, surge y pertenece originalmente al pueblo. Dicho poder se ejerce en tres funciones estatales: la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial, pero ello no significa que dicho poder se fraccione en "*Poderes*", sino que se manifiesta a través de Órganos Supremos, pero siempre conservando su unidad e interdependencia.

1.4.2 División de Poderes

La teoría de la división de poderes es el origen de la organización del Estado moderno. La doctrina nos indica que fue la teoría clásica contenida en el "*Espíritu de la Ley*" de Charles Louis de Secodant, el Barón de la Bréde

y de Montesquieu, la que dio origen a esta forma de organización del Estado. Miguel Carbonell apunta que “*el núcleo importante de esta teoría se encuentra recogido en el capítulo sexto del libro XI Del Espíritu de las leyes*”,¹⁶ en el cual Montesquieu señala: “*Cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad... Asimismo no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Poder Legislativo y Ejecutivo... Todo lo habría perdido si el mismo hombre, o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares*”.¹⁷

Nuestra Constitución establece estas ideas fundamentales en el artículo 49, de la siguiente forma:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo...”

Este precepto garantiza que el Estado ejerza sus funciones mediante un sistema equilibrado de pesos y contra pesos en el que el Poder Estatal se encuentre auto limitado.¹⁸

Esquivel Vázquez, nos indica que existen varios principios que rigen la división de poderes, apoyándose en lo anteriormente argumentado por Orozco Henríquez: “*a) La división entre órgano constituyente y órgano constituido, b) La distinción entre la esfera del poder del Estado y la esfera autónoma de la sociedad y de los individuos, a través de los derechos y libertades fundamentales de los gobernados, c) la **división horizontal** del poder público y que coincide con las directrices de Montesquieu, al distinguir entre las **funciones** legislativa, ejecutiva y judicial, distribuyéndolas entre*

¹⁶ CARBONELL, Miguel / SALAZAR, Pedro, División de Poderes y Régimen Presidencial en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, P., 9.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Vid. CASAR, Ma. Amparo, Los Frenos y Contrapesos a las Facultades del Ejecutivo: la Función de los Partidos Políticos, el Judicial, El Legislativo y la Administración Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, Pp., 404 – 410.

*diversos órganos, d) la división vertical o federal, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales, las cuales se traducen en diversos grados de autonomía, e) la división temporal, es decir la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público; f) la división decisoria: mientras que las divisiones anteriores tienen carácter normativo, ésta, en cambio, se refiere a los actores que intervienen en la práctica de la toma de decisiones políticas; y g) La división social del poder entre los diversos estratos y grupos de la sociedad”.*¹⁹

De los anteriores principios y para nuestro interés destacamos únicamente el inciso c), la división horizontal de poder, ya que divide el ejercicio del poder del Estado en tres **funciones**, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

1.4.3 Confusión Terminológica de la acepción “*División de Poderes*”

El término “*División de Poderes*” es comúnmente empleado para referirse a la organización moderna del Estado, en la que el poder público se encuentra dividido para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Asimismo, es común referirse a los Órganos Supremos del Estado como “*Poderes*” (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Esta confusión terminológica se puede apreciar incluso en la redacción del artículo 49 Constitucional.²⁰

Al respecto, cabe retomar las consideraciones de Ileana Moreno Ramírez sobre que el vocablo poder, “*puede ser entendido en distintos sentidos, no es una expresión unívoca*”, es decir, que en un sentido semántico la palabra poder, “*es un término ambiguo*”, que entre otras posibles acepciones puede ser usada como “*sinónimo de agencias o ramas*

¹⁹ OROZCO, Henríquez, J, Jesús, comentario al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Obra colectiva, tercera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1992, P., 216.

²⁰ *Vid. Supra.* P., 5.

del gobierno o los titulares de éstas”. Moreno Ramírez afirma que **“al hablar de un poder refiriéndose a los poderes del Estado se debe entender una distribución de facultades atribuida a un órgano del Estado ya sea un órgano simple o un órgano complejo (ejecutivo, congreso y poder judicial)”**.²¹ Posteriormente hace referencia a Ulises Schimill en relación a que el término “*división de poderes*” no es del todo preciso puesto que: *“Debe hacerse notar que en esta frase [se refiere a un pasaje de Montesquieu] la palabra “poderes” se está usando en el sentido de facultades, de competencias. La doctrina de la división de poderes significa la división de las competencias o funciones estatales en diversos órganos. Las funciones del Estado hay que distinguirlas, dividir las y el ejercicio de cada una de ellas hay que encomendarlo a distintos órganos”*.²²

Schimill nos comenta que existe una confusión terminológica, ya que diversos autores utilizan la palabra Poder en dos sentidos; ya sea para designar una competencia estatal, o bien para designar al órgano encargado de ejercer esta competencia.

Por lo que es común llamar Poder Legislativo al órgano encargado de emitir las leyes. Asimismo, señala que, “debe concluirse que la Constitución, en su artículo 49, establece una división de los poderes o competencias federales y, posteriormente, en otros artículos, determina en qué órganos depositan esos poderes o competencias”.²³

Sin embargo se debe tener siempre presente que cuando se hace alusión a la “*doctrina de la división de poderes*” se está haciendo referencia a la división de los órganos supremos del Estado.

Por su parte Kelsen, indica que cuando “*se habla de los tres poderes del Estado, la palabra poderes entendida en el sentido de una función del*

²¹ MORENO, Ramírez, Ileana, Los Órganos Constitucionales Autónomos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 2005 Pp., 18 – 19.

²² SCHMILL, Ordóñez, Ulises, El Sistema de la Constitución Mexicana, Librería Porrúa, México, 1971, Pp., 178 y 179.

²³ Ídem.

Estado, y entonces se admite la existencia de funciones estatales distintas".²⁴

Seguidamente, Augusto Hernández Becerra, respecto de esta confusión terminológica comenta que: *"Las conclusiones de Montesquieu no fueron enteramente congruentes con sus premisas, porque en el discurso fueron agregándose consideraciones de carácter circunstancial: cómo arrebatarse el poder al monarca y la aristocracia, cómo evitar la concentración del nuevo orden político en una persona o en un grupo, cómo garantizar el disfrute de los derechos individuales. Se fusionaron, así causas con efectos y medios con fines (elecciones, tridivisión del poder, legalidad, supremacía de la Constitución, régimen jurídico de libertades públicas, todo en relación con libertad, igualdad, democracia, control del poder). Y, claro está, las funciones del poder soberano se confundieron con los órganos que las ejercitan*".²⁵

De lo anterior y en congruencia con las consideraciones de Ileana Moreno, se comenta que el término "*poder*" puede ser empleado para referirse a las "*ramas o agencias del gobierno*". De la misma manera, la acepción "*división de poderes*" se entiende como la organización del Estado, en la que el poder público se encuentra dividido para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo es igualmente correcto afirmar que el Estado tiene un único Poder Supremo, el cual se manifiesta a través de diversos órganos que ejercitan las funciones Legislativa, Ejecutiva o Judicial. Este punto, resultará relevante posteriormente al explicar la forma en la que se integran los Órganos Constitucionales Autónomos en la configuración estatal.

1.4.4 Criterio Flexible de la División de Poderes

El sistema constitucional mexicano, es de carácter flexible, es decir, que los distintos órganos supremos del Estado, además de ejercer sus

²⁴ KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y el Estado, 2ª edición, Trad. Eduardo García Máynez, UNAM, México, 1979, P., 302.

²⁵ HERNÁNDEZ, Becerra, Augusto, Estado y Territorio. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie: B. Estudios Comparativos. d) Derecho Latinoamericano. Núm. 20. México, 1981. P., 25.

facultades exclusivas, también ejercen facultades distintas a las que les corresponderían de acuerdo a su función y naturaleza original; con la salvedad de que esta flexibilidad no es arbitraria, sino que los órganos supremos del Estado pueden ejercer dichas excepciones solo cuando la propia Constitución lo establezca, obedeciendo a un criterio de *“coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado”*. A este sistema se le denomina como el sistema de pesos y contrapesos, y así lo ha sostenido la SCJN en su tesis jurisprudencial:

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Julio de 2009; Pág. 1540 **DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.**

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la **división funcional** de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino **flexible**, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la **unidad política del Estado**. Como se advierte, en nuestro país la **división funcional** de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera **flexible** sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente

así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.

PLENO

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 78/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

Además, en relación con el punto anterior (1.4.3), cabe hacer la mención de que la SCJN señala que en nuestro país existe una “**división funcional de atribuciones**”, entre los órganos que las ejercen, advirtiendo que se refiere explícitamente a los órganos supremos del Estado, (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), haciendo la distinción relevante de que no se refiere en todos los casos a ellos como Poderes sino como órganos que detentan una función.

1.4.5 División de Poder Horizontal

La división de poder horizontal como nos indica el jurista español Manuel García Pelayo consiste en la “*distribución de competencias atribuidas a órganos de un mismo rango dentro del orden constitucional*”.²⁶

Esta postura concuerda con la concepción clásica de la división de Poderes de Montesquieu. En el ordenamiento jurídico nacional tenemos este principio establecido en el artículo 49 de la CPEUM.

²⁶ GARCÍA, Pelayo, Manuel, El Status del Tribunal Constitucional. Revista Española de Derecho Constitucional, VOL. 1, Num.1, Enero-Abril, 1981, P., 21.

Para los efectos del presente trabajo, es necesario exponer brevemente la conformación de los órganos supremos, ya que los Órganos Constitucionales Autónomos se encuentran en un rango equiparable a estos.

1.4.5.1 Conformación del Poder Legislativo

El artículo 50 de nuestra Constitución establece que el Poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras de Diputados y Senadores respectivamente y que juntas forman el Congreso General.

El Poder Legislativo tiene encomendada principalmente la función legislativa, la cual consiste en que las Cámaras del Congreso de la Unión formulen o produzcan, a través de un proceso determinado en la Constitución y en la ley, normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas.²⁷ Este proceso se materializa en la formación o creación de leyes o decretos, y reformas a la Constitución.

La Cámara de Diputados se constituye de 500 diputados, 300 elegidos por el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 200 por el sistema de listas regionales plurinominales.

La Cámara de Senadores se integra con 128 Senadores, 64 del principio de mayoría relativa, 32 de la primera minoría y 32 de representación proporcional.

El principio de mayoría relativa consiste en que se elige un candidato que obtiene el mayor número de votos en cada distrito electoral uninominal, se elige un diputado por cada distrito electoral y dos senadores por entidad federativa.

Por el principio de Representación Proporcional, se asignan 200 Diputados y 32 Senadores, mediante listas regionales, con el porcentaje de votos que obtiene cada partido político en la circunscripción correspondiente.

²⁷ Vid. KELSEN, Hans, Teoría pura del Derecho, 8° edición, Trad. Roberto J. Vernengo, México, 1995, Pp., 243 – 246.

De modo que los representantes por partido varían de acuerdo al porcentaje de votos obtenido por región.

Asimismo, el principio de primera minoría, solo aplica en el caso de la Cámara de Senadores, este sistema consiste en que los partidos o coaliciones que obtienen el segundo lugar en la votación de Senadores en cada Entidad Federativa se le asigna un representante en la Cámara sumando un total de 32 miembros.²⁸

1.4.5.2 Conformación del Poder Ejecutivo

Por su parte el artículo 80 de la CPEUM, establece que el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo denominado "*Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*", sin embargo, por la diversidad de acciones que implica la Función del Ejecutivo Federal, este cuenta para su cabal cumplimiento con la Administración Pública Federal (APF).

La APF se integra por los órganos que realizan la ejecución de las leyes, la función administrativa;²⁹ que consiste en el ejercicio de las funciones de gobierno que tiene a su cargo el Ejecutivo.

Dichas funciones consisten principalmente en planeación-programación de las acciones del Ejecutivo, la administración de las finanzas públicas, la fiscalización interna del gasto público y la conducción de las políticas públicas adoptadas por Ejecutivo en cada administración.

1.4.5.2.1 Organización de la Administración Pública Federal

El poder Ejecutivo Federal tiene como único titular al Presidente de la República, el cual para el desempeño de sus funciones es auxiliado por un

²⁸ Guía de estudio para aspirantes a ocupar cargos de Supervisor Electoral y Capacitador Asistente Electoral, Instituto Federal Electoral, México, 2012, P., 7.

²⁹ Vid. OCHOA, Huerta, Carla, Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Segunda edición, México, 2001, P., 142.

sistema administrativo complejo y dinámico, conformado por la APF la cual en cumplimiento del artículo 90 de la CPEUM es Centralizada y Paraestatal.

1.4.5.2.1.1 Administración Pública Centralizada

De acuerdo a lo establecido en el artículo 1o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Administración Pública Centralizada se conforma por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Dentro de la administración pública centralizada también se encuentran los órganos desconcentrados, los cuales dependen directamente del poder central.

En este orden de ideas la LOAPF establece la organización de la estructura administrativa central, estableciendo que la Consejería Jurídica tendrá como su titular al Consejero del Ejecutivo Federal el cual dependerá directamente del Presidente de la República –artículo 4 LOAPF-. Por su parte la ley prevé que el titular del Ejecutivo Federal contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica –artículo - 8 LOAPF-.

La parte toral de la administración pública centralizada la conforman las Secretarías de Estado, las cuales dependiendo el momento histórico han variado en número y funciones. Actualmente la administración central está conformada por 16 Secretarías de Estado, las cuales tienen el mismo nivel jerárquico unas respecto de otras, con la salvedad de que por acuerdo del Presidente de la República, la Secretaría de Gobernación será la coordinadora de las acciones de la Administración Pública Federal –artículo 10 LOAPF-.

La LOAPF establece también la forma de organización de cada Secretaría de Estado, determinando que al frente de cada una habrá un Secretario de Estado, auxiliado por Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina,

sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior de cada dependencia.

Los órganos desconcentrados se encuentran en la parte final de la cadena jerárquica de la administración central, el texto de la LOAPF establece que “*para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados*” –artículo 17 LOAPF-; se trata de entes de gobierno que gozan de cierto nivel de autonomía en el desempeño de sus funciones ya que cuentan con autonomía técnica y de gestión, pero dependen directamente de las Secretarías de Estado. Estos órganos son creados con la finalidad de agilizar el actuar administrativo; por ejemplo la potestad tributaria a nivel federal, por su complejidad técnica y por su amplitud está encomendada al Servicio de Administración Tributaria (SAT) el cual es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) –artículo 1. Ley del Servicio de Administración Tributaria-.

Cabe mencionar que los órganos que conforman la administración central están sujetos a la jerarquía establecida por la Ley y se consideran dependientes del Poder Ejecutivo Federal, por lo cual no cuentan con personalidad jurídica o patrimonio propios.

Al respecto Gabino Fraga comenta que “*la centralización administrativa se caracteriza por la relación jerárquica que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración*”.³⁰ Esto implica que los órganos que componen la Administración Central mantienen la unidad de la administración pública mediante diversos controles de poder; el poder de decisión, de nombramiento, de mando, de vigilancia, disciplinario, de revisión y para la resolución de conflictos de competencia. A continuación se comenta en qué consiste cada una de éstos:

- El *poder de decisión* consiste en que solo un número reducido de órganos jerárquicamente superiores, tienen la facultad de generar hechos creadores de circunstancias de derecho, o dictar resoluciones,

³⁰ GABINO, Fraga, Manuel, Derecho Administrativo, Porrúa, 40 edición, México, 2000, P., 166.

de este modo el resto de los órganos que no gozan de este poder de decisión, se limitan simplemente a coadyuvar materialmente con las resoluciones emitidas por el órgano superior.³¹

- El *poder de nombramiento* consiste en la facultad que tienen los titulares de los órganos superiores para designar a los titulares de los órganos que les están subordinados.³²
- El *poder de mando* se entiende como la facultad que tiene el órgano superior para dictar órdenes e instrucciones a sus inferiores.³³
- El *poder de vigilancia* se refiere a la facultad que tiene el órgano de fiscalizar internamente el desempeño de sus subordinados, mediante los distintos mecanismos de rendición de cuentas, realización de auditorías, investigaciones o requerimientos de información sobre la atención de los asuntos competencia del órgano que se trate.³⁴
- El *poder de revisión* consiste en la facultad del órgano de verificar la actuación de sus propios actos, de este modo el superior jerárquico puede confirmar, modificar o revocar un acto realizado por un inferior jerárquico, “*La autoridad inferior dicta el acto, la autoridad superior lo revisa*”.³⁵
- Puede darse el caso en que en un determinado asunto surja un conflicto de competencia, ya sea porque un órgano se considera competente para atenderlo y que otro lo reclame para el mismo efecto, o bien porque ninguna de estas autoridades se considere competente, en este supuesto el superior jerárquico es quien

³¹ Vid. *Ídem*.

³² Vid. *Ibidem*, P., 167.

³³ Vid. *Idem*.

³⁴ Vid. *Íbidem*, P., 169.

³⁵ *Ibidem*, P., 171.

determinará la competencia del órgano y quien de sus subordinados debe conocer del asunto.³⁶

1.4.5.2.1.2 Administración Pública Paraestatal

La administración pública descentralizada o paraestatal tiene su fundamento en el artículo 90 de la CPEUM y el artículo 1o de la LOAPF los cuales establecen que la APF, es también paraestatal y está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas paraestatales, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y por los fideicomisos públicos.

La Administración paraestatal se regula además por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y en cada caso particular, por las leyes orgánicas de cada entidad.

Cabe mencionar que la creación de estas entidades se da mediante su establecimiento en ley o la expedición de un decreto.

Una característica esencial de los órganos que forman la administración paraestatal es que dichos órganos cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios de conformidad en lo establecido por el artículo 45 de la LOAPF, por lo cual en su carácter de persona moral de Derecho público son sujetos de derechos y obligaciones y gozan de mayor grado de autonomía en el desempeño de sus funciones, ya que cuentan con un poder de decisión más holgado que el que pueden tener las Secretarías de Estado o los órganos desconcentrados y son responsables de su gobierno interior.

Sin embargo la Administración Pública Paraestatal no es por completo independiente del poder central. Gabino Fraga nos comenta que *“esta forma de administración es común en los estados contemporáneos, obedece al principio de unidad de poder, además de que los órganos descentralizados guardan con la administración central una relación distinta la jerárquica”*.³⁷

³⁶ Vid. *Ibidem*, P., 172.

³⁷ *Ibidem*, P., 199.

De este modo podemos identificar órganos descentralizados sectorizados a una Secretaría de Estado que funge como su coordinadora de Sector, dependiendo de la actividad que tengan encomendada; ejemplo de lo anterior es el Servicio de Enajenación de Bienes (SAE), el cual tiene el carácter de organismo descentralizado de la APF y esta sectorizado a la SHCP –artículo 76 Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público-.

La descentralización administrativa y desconcentración es un fenómeno del Estado contemporáneo cuya razón de ser no difiere en gran medida, de las razones para crear Órganos Constitucionales Autónomos.

1.4.5.3 Conformación del Poder Judicial

El artículo 94 de la Constitución establece que el Poder Judicial recae en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en tribunales de Circuito y en juzgados de Distrito. El Poder Judicial de la Federación al igual que la APF, está articulado de manera compleja, ya que se compone de diversos tribunales que obedecen a una escala jerárquica y a un sistema de competencias por materia y por territorio.

El texto constitucional es más exhaustivo en lo referente a la SCJN; dicho órgano se compone de once Ministros, funcionando en Pleno o en Salas, dichos Ministros son propuestos mediante un sistema de coordinado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; el presidente de la República, presenta al Senado ternas en las que propone a los aspirantes para ocupar el cargo de Ministro de la SCJN, el Senado por su parte mediante su Comisión de Justicia, verifica que los aspirantes propuestos reúnan los requisitos establecidos en la Constitución (artículo 95 CPEUM) y emitirá un dictamen para la consideración y votación del Pleno de la Cámara con el propósito de elegir en última instancia a los Ministros de la Corte.

El estudio del Poder Judicial Federal es abordado de manera extensa en diversos estudios jurídicos relacionados con sus funciones, fines, y competencia, dependiendo el enfoque requerido en cada caso. Para efectos

del presente trabajo podemos afirmar que el Poder Judicial Federal tiene las siguientes facultades fundamentales y que son:

- *“Resolver las controversias que se presenten por los Justiciables ante los tribunales (Artículo 104 CPEUM)*
- *El control constitucional de los actos de los otros dos poderes (Artículo 103 CPEUM)*
- *Interpretar la constitución y las demás normas generales, emitiendo la jurisprudencia correspondiente (artículo 94 y 107, fracción XIII, constitucionales), y*
- *Dilucidar las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (artículo 105 CPEUM)”*.³⁸

En esta perspectiva tenemos que el Poder Judicial, es el encargado de ejercitar la función Jurisdiccional del Estado, es decir, la resolución de conflictos presentados ante los tribunales del Estado, y adicionalmente en el caso mexicano, el Poder Judicial es el máximo protector e intérprete del Orden Constitucional.

1.4.6 Pesos y Contrapesos del Poder del Estado

En lo referente al sistema de Pesos y contrapesos tenemos que la Función Legislativa del Congreso no es la única que realiza, sino que tiene facultades diversas a su naturaleza original, tal como la función de aprobación del presupuesto, de fiscalización del Poder Ejecutivo, el juicio de responsabilidad (juicio político), la validación de nombramientos y la aprobación de tratados internacionales– artículos 74 fracción IV y VI; y 76 fracción I, II y VII, 109 fracción I y 110 CPEUM - dichas funciones extra legislativas, tienen matices administrativos y jurisdiccionales. Administrativamente el Poder Legislativo funge como un ente sancionador de la actuación administrativa y de validación de la actuación del Poder Ejecutivo, jurisdiccionalmente el Congreso puede ejercitar el procedimiento

³⁸ ESQUIVEL, Vázquez, Gustavo, Arturo, El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México, Porrúa, México, 2006, P., 51.

especial de juicio político; en concordancia con el criterio de la SCJN, estas funciones son ejercidas en coordinación con los demás poderes, complementando su actuación.

Por su parte el Poder Ejecutivo tiene facultades distintas a la administrativa, ya que cuenta con atribuciones de carácter legislativo, tales como poder presentar iniciativas de Ley ante el Congreso de la Unión – artículo 71 fracción I- , así como la facultad reglamentaria exclusiva –artículo 89 fracción I- y las facultades previstas en los artículos 29 y 131 Constitucionales referentes a la capacidad de emitir decretos en los casos que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto y para la regulación del comercio exterior. Cuenta además con funciones jurisdiccionales, tal como el indulto referente a la extinción de la sanción en los casos particulares.³⁹

En lo concerniente al Poder Judicial se comenta que éste cuenta con un control jurídico sobre los otros dos órganos supremos del Estado, a través del control de la constitucionalidad y legalidad de sus actos, tiene la facultad de influir en el actuar de dichos entes mediante las resoluciones que emita en las acciones de inconstitucional ejercidas entre los sujetos facultados para ello y en las resoluciones de los juicios de amparo promovidos por los particulares. Respecto a ello, Carla Ochoa comenta que: *“En esencia los mecanismos de control previstos en la Constitución por parte del Poder Judicial respecto del Poder Legislativo y el Ejecutivo son complementarios y tiene por objeto proteger al individuo frente a la acción del Estado mediante el amparo, o bien obtener la declaración de invalidez de actos y normas a través de la controversia y la acción de constitucionalidad”*.⁴⁰

Por lo que podemos concluir que en congruencia con el criterio flexible de la división de poderes sostenido por la SCJN, los órganos supremos del Estado participan de funciones distintas a las que por su naturaleza

³⁹ Vid. OCHOA, Huerta, Carla, *OP.*, *Cit.*, P., 145.

⁴⁰ *Ibíd.*, P., 177.

originalmente les corresponden, pero siempre dentro de un sistema de pesos y contrapesos determinado en la propia CPEUM.

Igualmente, los Órganos Constitucionales Autónomos realizan funciones inherentes a su naturaleza y finalidades, pero también en casos específicos cuentan con facultades propias de otros órganos supremos del Estado, tales como emitir normas o sanciones.

1.5 Vertientes de la Autonomía

La autonomía en los órganos del Estado tiene distintas vertientes y grados de aplicación dependiendo cada caso en particular.

1.5.1 Autonomía Organizativa

Este tipo de autonomía, supone la capacidad del órgano para determinar su estructura y organización interna, se divide a su vez en dos subtipos:

- *Autonomía gubernativa*: implica la capacidad de un ente para autogobernarse, contar con personal propio para el cumplimiento de las funciones del órgano, así como ser capaz de poder nombrar a los cargos que ejerzan funciones de dirección y gobierno sin que exista algún tipo de interferencia exterior.⁴¹
- *Autonomía administrativa*: se refiere a la capacidad de “*emprender la acción administrativa de manera independiente y sin ninguna interferencia de un agente u órgano de poder externo*”.⁴² Por lo anterior, este tipo de autonomía solo puede ser ejercida por entes independientes entre sí. Alfonso Nava Negrete comenta que la autonomía administrativa “*significa independencia de acción entre*

⁴¹ Vid. Estudio “*La aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación*” Estudios especializados. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007, P., 16. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/InsInvJurcomP..pdf

⁴² *Ibidem*. P., 19.

*órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está **subordinado a las decisiones de otro por ley***".⁴³

1.5.2 Autonomía Presupuestaria

Ileana Moreno, nos comenta que *"una menor dependencia económica de otro poder incrementa la autonomía. En los hechos, éste es uno de los factores con más peso. Sin la capacidad de auto determinar los recursos propios, se sofoca la autonomía técnica y de gestión otorgada por virtud de un mandato legal"*.⁴⁴

La autonomía presupuestal se refiere a la capacidad de que gozan algunos órganos para determinar libremente su presupuesto; es decir cada órgano que goce de esta potestad, podrá elaborar su proyecto de presupuesto el cual remite al Poder Ejecutivo y éste lo incluye en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), para su posterior aprobación por la Cámara de Diputados –artículo 74 Fracción IV CPEUM-.

La capacidad de auto regular el presupuesto de un ente de gobierno se establece por lo general en las leyes orgánicas de cada órgano o directamente en la Constitución (Como en el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)).

Los poderes Legislativo y Judicial gozan de esta prerrogativa, así como los Órganos Constitucionales Autónomos, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) los contempla en el Ramo 1 denominado Ramos Autónomos. Existen además algunos órganos de gobierno específicos que también tienen autonomía presupuestaria como en el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA); el artículo 1º de su Ley Orgánica faculta al Pleno de su Sala Superior para aprobar su proyecto de presupuesto, sujetándolo a las disposiciones de la Ley Federal de

⁴³ NAVA, Negrete, Alfonso, y QUIROZ, Acosta, Enrique, "Autonomía Administrativa", Enciclopedia Jurídica Mexicana. México, Porrúa-UNAM, 2004, P., 438.

⁴⁴ MORENO. Ramírez. Ileana. *OP., Cit.*, P., 43.

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); este tribunal es clasificado en el PEF con el Ramo 32.

Esta vertiente de la autonomía se divide en tres subtipos dependiendo el momento en que se encuentre el presupuesto; elaboración, ejecución y fiscalización:

- *Autonomía de determinación presupuestal*: se refiere a la capacidad del órgano de establecer el monto de recursos financieros requerido para la realización de funciones, teniendo presente sus costos de operación y su estructura, sin que ningún órgano pueda interferir en su conformación o presentación ante los órganos de decisión.⁴⁵
- *Autonomía de gestión*: en la perspectiva de autonomía presupuestal, supone que el órgano pueda disponer de su presupuesto libremente, de tal manera que el órgano esté en posibilidad de cumplir con las funciones que tenga encomendadas. Igualmente se debe tener en cuenta el tipo de funciones que realiza y el tamaño de su estructura.⁴⁶
- *Autonomía de fiscalización*: es la facultad que tiene el órgano de revisar el ejercicio de las erogaciones realizadas, por órganos técnicos que dependan orgánicamente de la institución. Esto sin perjuicio de las facultades de fiscalización externa de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) establecidas en el artículo 79 de la CPEUM.⁴⁷

1.5.3 Autonomía Normativa

La Autonomía Normativa es la facultad que tiene un órgano de dictar su propia normativa. Cabe mencionar que este nivel de autonomía es en

⁴⁵ Vid. Estudio "La aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación" OP., Cit., Pp., 20 – 23.

⁴⁶ Vid. Ídem.

⁴⁷ Vid. Ídem.

función de los límites impuestos en el marco jurídico con relación a las funciones de los órganos externos, facultados para realizar modificaciones a la Constitución o a la Ley Ordinaria.

Asimismo, la producción normativa de un Órgano Constitucional Autónomo no representa solamente la capacidad de establecer normas de auto organización con efectos internos, sino que sus disposiciones tienen también efectos al exterior de la institución; además son normas que no requieren ser sancionadas o refrendadas por otro órgano del Estado.⁴⁸

1.5.4 Autonomía Funcional

La autonomía funcional, es el tipo de autonomía que existe entre los distintos órdenes jurídicos establecidos en nuestra Constitución, y se refiere a las asignaciones competenciales propias de cada nivel de gobierno, que por lo general son excluyentes entre si y requieren de autonomía en su ejercicio, así lo ha establecido la SCJN en el siguiente criterio jurisprudencial:

“[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Septiembre de 1999; Pág. 709 **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS.**

Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.

PLENO

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 95/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.”

⁴⁸ *Ibidem*, P., 24.

1.5.5 Autonomía Técnica

La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos, debido a sus características y su actividad, no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado,⁴⁹ es decir, no están sujetos a las reglas de gestión convencionales de los órganos centrales, además, la autonomía técnica implica la capacidad que tiene un órgano para regir su comportamiento bajo criterios de especialización técnica.

Este tipo de autonomía es ejercida por los Órganos Constitucionales Autónomos, como es el caso del Banco de México, al dirigir la política monetaria del país. Igualmente en la Administración Pública, es convencionalmente ejercida por los órganos desconcentrados y descentralizados, debido a que las actividades que realizan por lo general, requieren de procedimientos técnicos específicos como es el caso de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) que de conformidad con el artículo 1º de su Reglamento Interior, en su carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) tiene la misión de administrar y preservar las aguas nacionales para su uso sustentable; o el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el cual es un órgano descentralizado con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México de acuerdo a lo establecido por el artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social.

1.5.6 Autonomía de Gestión

Es común observar en la jurisprudencia y la ley el término autonomía de gestión, sin embargo, la autonomía de gestión no tiene un concepto preciso. Implica actos de dirección, administración, organización, disposición, distribución y suministro, y se traduce en el conjunto de

⁴⁹ Vid. CANO, Valle, Fernando y SARWATARI, Zavala, Garbiñe, La autonomía de gestión de los Institutos Nacionales de Salud, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, P., 26.

diligencias que un órgano debe realizar para el logro de los objetivos o metas que tiene asignados.⁵⁰

La autonomía de gestión también involucra diversos elementos obedeciendo a la idea de descentralización estructural administrativa y a la libertad de actuación técnica, de modo que este tipo de autonomía se relaciona principalmente con los Órganos Constitucionales Autónomos, los órganos de la administración pública descentralizada y, en menor medida, con los órganos desconcentrados.

Podemos definir a la autonomía de gestión como la facultad de ejercicio de atribuciones y funciones de decisión para la consecución de las finalidades que la ley otorga a un órgano.

1.6 Autonomía Constitucional

1.6.1 Autonomía Constitucional

El estudio de la autonomía constitucional es relativamente nuevo en la ciencia jurídica. García Pelayo comenta que la autonomía constitucional surge en Europa en las últimas décadas del siglo XIX, y con un mayor auge después de la Segunda Guerra Mundial, indicando que esta tendencia adquiere *“una gran relevancia en la doctrina y en la praxis jurídico-públicas alemana e italiana”* específicamente nos indica que *“el remozamiento del concepto se originó, sin duda, con motivo de las polémicas en torno al status del Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana”*,⁵¹ cabe mencionar que en su texto *“El Estatus del Tribunal Constitucional”*,⁵² no define el termino Autonomía Constitucional.

Desde un punto de vista semántico, el termino autonomía constitucional, implica cierta dificultad para su conceptualización. Al respecto César Astudillo nos comenta que *“los vocablos autonomía y constitucional*

⁵⁰ Vid. Estudio *“La aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación”* OP., Cit., P., 53.

⁵¹ GARCÍA. Pelayo, Manuel, OP., Cit., P., 13.

⁵² *Ibidem*, P., 1.

*gozan, cada uno, de un alto grado de indeterminación y vaguedad. Cuando se unen, su carácter polisémico tiende a elevarse, generando importantes dificultades para alcanzar una definición amplia, precisa y omnicompreensiva”.*⁵³

Sin embargo, consideramos que la autonomía constitucional se refiere al “*estatus*” especial establecido en la Constitución,⁵⁴ con el que se dota a un órgano de gobierno, colocándolo a un nivel jerárquico equivalente al de los poderes Legislativo Ejecutivo o Judicial, consecuentemente, esto implica que dichos órganos no están sujetos a la potestad de ninguno de los poderes tradicionales del Estado y que tampoco se encuentran por encima de ellos, lo cual nos aproxima al entendimiento del término en su conjunto.

1.6.2 El Órgano Constitucional Autónomo

Al igual que el término Autonomía Constitucional, la doctrina la jurisprudencia y la ley no han definido con claridad que se debe entender por Órgano Constitucional Autónomo, seguramente debido a la dificultad que representa conceptualizar a estos entes públicos sin tener presente qué características deben poseer.

John Ackerman,⁵⁵ previene que para analizar la naturaleza de los Órganos Constitucionales Autónomos es necesario reconocer la existencia de dos enfoques teóricos predominantes al respecto: el primero de ellos es denominado “*minimalista*” o “*negativo*” consistente en que casi cualquier organismo explícitamente mencionado en la Constitución no forma parte de uno de los poderes tradicionales del Estado, es decir, automáticamente un órgano (independientemente de sus funciones o relevancia) participaría del

⁵³ ACKERMAN, M. John y AUSTUDILLO, César, La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Auditoría Superior de la Federación, México, 2009, P., 57.

⁵⁴ *Vid.* GARCÍA, Pelayo Manuel, OP., Cit., P., 13.

⁵⁵ *Vid.* ACKERMAN, M. John, Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2010, P., 5.

poder supremo del Estado, por el simple hecho de estar contemplado en la Carta Fundamental.

El segundo enfoque señalado por Ackerman, es denominado como “*maximalista*”,⁵⁶ el cual consiste en que los órganos clasificados como constitucionales autónomos deben reunir cierto número de requisitos básicos; este enfoque ha influenciado la mayoría de los estudios sobre al tema, por ejemplo para García Pelayo,⁵⁷ los requisitos necesarios para atribuir de ese status especial a un órgano del Estado son:

- a) La configuración inmediata en la Constitución.
- b) Estimar que los órganos autónomos son un componente fundamental en la estructura constitucional.
- c) Suponer que tienen participación en la dirección política del Estado.
- d) Que cuentan con paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos constitucionales.⁵⁸

De modo que, desde un enfoque maximalista, tenemos que no cualquier órgano estatal califica para ser considerado constitucional autónomo, sino únicamente los que reúnan cierto número de requisitos básicos. Los demás órganos que se encuentran mencionados en la Constitución pero que no cumplen con ciertos requerimientos especiales se conocen como “*órganos constitucionalmente relevantes*”;⁵⁹ un ejemplo de ellos es la ASF, toda vez que el texto del artículo 79 de la CPEUM, determina que:

“Artículo 79.-

... la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización, funcionamiento y resoluciones...”

⁵⁶ *Ídem.*

⁵⁷ *Ídem.*

⁵⁸ *Vid.* MORENO, Ramírez, Ileana, *OP., Cit.*, P., 6 a 12.

⁵⁹ GARCÍA, Pelayo, Manuel, *OP., Cit.*, P., 13.

De la lectura del precepto citado se observa que la ASF cuenta con autonomía técnica, de gestión y administrativa, pero carece de autonomía presupuestaria y paridad de rango al depender directamente de la Cámara de Diputados, es decir, dicha institución se encuentra en una relación de subordinación directa con una de las cámaras del Congreso Federal, con lo cual la ASF se puede calificar de ser un órgano constitucionalmente relevante.

Retomando la tarea de conceptualizar a los Órganos Constitucionales Autónomos, Esquivel Vázquez se refiere a ellos de la siguiente manera:⁶⁰ “*Órgano Constitucional Autónomo, es aquel establecido en la Constitución, con autonomía en su administración y el ejercicio de sus funciones, así como con capacidad de autorregularse (sic) a su interior, que realiza funciones esenciales del Estado*”.

Por otra parte, el ordenamiento jurídico mexicano, como ya se mencionó, no conceptualiza a estos órganos de manera expresa, pero se refiere ellos de manera implícita, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de la siguiente manera:

“Artículo 2. *Para efectos del presente decreto se entenderá por:*

...

X. Entes públicos federales: las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos”.

Y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se define a los Órganos Constitucionales Autónomos de manera casuista en la siguiente forma:

“Artículo 3. *Para los efectos de esta ley se entenderá por:*

IX. Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, El Banco de México, las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la

⁶⁰ ESQUIVEL, Vázquez, Gustavo, Arturo, *OP.*, Cit., P., 77.

ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Como puede observarse, el legislador no ha determinado completa y claramente qué se debe entender por estos órganos, ni tampoco exactamente cuáles son.

Por nuestra parte, consideramos que en México los Órganos Constitucionales Autónomos, son aquellos órganos cuya actividad prioritaria es fundamental para el funcionamiento del Estado, que están configurados directamente en la Constitución, dotados de autonomía para en el ejercicio de sus funciones y en su administración, sin estar subordinados a ninguno de los tres poderes tradicionales del Estado.

Es de reconocerse que la aparición de estas entidades autónomas revoluciona el entendimiento y configuración del Estado como tradicionalmente es considerado. Carbonell incluso se refiere a ello mencionado que “*en la actualidad la división de poderes se ha enriquecido*”;⁶¹ dejando de manifiesto el hecho de que la configuración del Estado contemporáneo se encuentra en evolución.

1.6.3 Justificación para la Creación de Órganos Constitucionales Autónomos

La creación de entidades atípicas a la concepción tradicional de la división de poderes responde principalmente a tres aspectos; primeramente que dichos órganos sean neutrales de las fuerzas partidistas, así como para dar legitimidad a un órgano o bien por requerimientos especiales de profesionalización técnica.

Consideramos que estas justificaciones aisladas no son suficientes, más bien se requiere de la presencia conjunta de estos elementos para elevar a rango de autónomo constitucional a un ente de gobierno.

a) Neutralidad de fuerzas partidistas

⁶¹ CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *OP.*, Cit., P., 55.

Esta neutralidad es necesaria cuando las funciones que ejerce el órgano pueden desvirtuarse por la injerencia de intereses de un partido político en la toma de decisiones. Así pues, el objeto radica en evitar la influencia de factores partidistas en la toma de decisiones que afecten la ejecución de la función que se tutela. En otras palabras, del órgano autónomo se espera imparcialidad.

En el caso de los órganos que regulan un sector, se busca que toda decisión se tome con base en consideraciones estrictamente técnicas. Dentro de esta categoría nos dice María Salvador que es recomendable la neutralidad política en los órganos que llevan a cabo funciones de regulación económica por dos motivos. El primero de ellos, es que el mecanismo para la toma de decisiones políticas no es el mismo que debe usarse para tomar decisiones económicas o técnicas. El segundo es que, si se sigue un criterio de neutralidad, ello conllevará continuidad en la determinación y aplicación de las políticas públicas.⁶²

Asimismo, se comenta que, hoy día, otros actores sociales, como la sociedad civil, las grandes corporaciones, los medios de comunicación entre otros, también son factores reales de poder.⁶³ Ante éstos también se debe reafirmar la neutralidad e independencia de los Órganos Constitucionales Autónomos.⁶⁴

b) *Legitimidad*

Existe la creencia que dotar de autonomía constitucional a un órgano del Estado le da en automático legitimidad. Ésta resulta ser una justificación extrema ante la falta de legitimidad, lo cual debiera ser el último recurso. Lo óptimo es agotar los recursos ordinarios que confieren legitimidad a un ente (aplicación estricta de la ley, elección transparente de su órgano de gobierno, ejercicio correcto del presupuesto asignado, entre otros), antes de

⁶² Vid. SALVADOR, Martínez, María, *Autoridades independientes*, Ariel, Barcelona, 2002, P., 345.

⁶³ Vid. LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Editorial Cenit S.A., Madrid, 1931, P., 58.

⁶⁴ Vid. MORENO Ramírez, Ileana, *OP., Cit.*, Pp., 30-33.

lograrla vía la independencia orgánica, pues en aras de la legitimidad, se puede convertir en autónomo a un ente que no es esencial para el Estado.⁶⁵

c) *Especialización técnica*

En nuestro país, es frecuente argumentar que ésta es la razón de mayor peso para justificar la creación de un Órgano Constitucional Autónomo, obedeciendo al criterio que requiere de la existencia de circunstancias o elementos que justifiquen plenamente dicha creación, tal es el caso del surgimiento de funciones nuevas y complejas que, atendiendo a su naturaleza, conlleven a la necesidad de que sean desarrolladas por órganos independientes en sus decisiones de los poderes tradicionales del Estado.

Sin embargo, Ileana Moreno considera, en este punto, que la especialización técnica no puede leerse de forma aislada. “*No es suficiente para justificar que se encomiende ciertas funciones de carácter técnico a un órgano autónomo*”,⁶⁶ sino que debe considerarse como un elemento más para tomar la decisión de constituir a un ente como autónomo, aunado a los criterios de neutralidad política y de legitimación.

1.6.4 Requisitos de los Órganos Constitucionales Autónomos

1.6.4.1 Requisitos propuestos por García Pelayo

Partiendo de los señalamientos de los tratadistas mexicanos Ileana Moreno Ramírez⁶⁷ y John M. Ackerman,⁶⁸ la referencia obligada para abordar el estudio de los Órganos Constitucionales Autónomos es la concepción del jurista español Manuel García Pelayo, en la cual los requisitos que deben reunir los Órganos Constitucionales Autónomos son los siguientes:

⁶⁵ *Ídem.*

⁶⁶ *Ibidem.* P., 37

⁶⁷ *Íbidem.* P., 6.

⁶⁸ *Vid.* ACKERMAN, M. John, *OP.*, *Cit.*, P., 4.

a) La configuración inmediata en la Constitución.

Este primer requisito consiste en que la Constitución directamente debe establecer el estatus de órgano autónomo, así como su configuración, es decir que la ley suprema no solo debe mencionar al órgano o alguna de sus funciones, sino que debe establecer su estatus, su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros y su sistema de competencias, es decir, que reciben directamente de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición de órganos autónomos.⁶⁹

Esta característica implica un nivel de protección especial (constitucional) a los órganos autónomos, ya que dificulta que el órgano, sus facultades, así como su estructura básica, sean modificados por el legislador ordinario, toda vez que se requiere de un procedimiento especial, en donde sea el Constituyente Permanente quien realice una reforma a la Constitución.

b) Estimar que los Órganos Constitucionales Autónomos son un componente fundamental en la estructura constitucional.

Este requisito consiste en que los Órganos Constitucionales Autónomos son absolutamente necesarios en el sistema constitucional del Estado, el cual de acuerdo a lo expuesto por García Pelayo en su texto "*El Estatus del Tribunal Constitucional*", está formado por los órganos supremos y las relaciones fundamentales que estos mantienen entre sí de tal suerte que la desaparición o modificación de un órgano o bien de sus relaciones fundamentales, afectaría la sustancialidad y, con ello, la globalidad del sistema constitucional.⁷⁰

Ileana Moreno, además, comenta sobre este punto que los Órganos Constitucionales Autónomos son órganos sin los cuales no se entiende un

⁶⁹ Vid. GARCÍA. Pelayo Manuel. *OP.*, *Cit.*, P., 13.

⁷⁰ *Ibidem* P., 15.

Estado,⁷¹ por lo que deben ser excepcionales y esenciales, de lo contrario resultaría ocioso dotar de dicho status a un ente.

c) Participación en la dirección política del Estado.

El tercer requisito consiste en que los Órganos Constitucionales Autónomos, participan en la dirección política del Estado, es decir en “*la formación de la voluntad estatal*”, “*en la dirección del supremo poder del Estado*”.⁷²

Se advierte que García Pelayo se refiere a la dirección que toma el sistema político estatal, ya sea por decisiones tomadas por partidos políticos y grupos de interés, o bien aquellas decisiones tomadas por y en nombre del Estado que vinculen o comprometan a la sociedad nacional, decisiones que adquieren principalmente la forma de normas imperativas y de líneas de acción del Estado y cuyos actores son los órganos constitucionalmente competentes para tal objeto, **lo que puede dar lugar a conflictos entre ellos, los cuales tendrán carácter político en la medida que signifiquen una pugna por la participación en el ejercicio del poder estatal.**

En este sentido, tendrán carácter político las decisiones y acciones del Estado que se mueven dentro de una esfera en la que la libertad de decisión de los órganos sólo está limitada por la Constitución y los instrumentos normativos previstos por ésta para **fijar o regular el ejercicio de sus competencias decisorias**, es decir, sobre quién deberá tomar dicha decisión, sin predeterminar el contenido concreto de la misma. Por consiguiente, quedan al margen de tal esfera las actividades ordinarias de la APF y de los Tribunales de Justicia y están dentro de ellas aquellas actividades destinadas a determinar las normas integrantes del orden jurídico y las acciones gubernamentales propiamente dichas, es decir, distintas de las de la mera administración.⁷³

⁷¹ Vid. MORENO, Ramírez, Ileana, *OP., Cit.*, P., 9.

⁷² GARCÍA. Pelayo Manuel, *OP., Cit.*, P., 22.

⁷³ Vid. *Íbidem*, Pp., 22, 23.

- d) Que cuenten con paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos constitucionales.

García Pelayo señala que “*la paridad de rango consiste en que todos los órganos constitucionales pertenecen al mismo rango jurídico-público*”,⁷⁴ es decir que cada órgano es supremo, por consiguiente cada órgano constitucional es autónomo respecto de los demás, ya que no depende, ni está por encima de ningún otro.

Consecuentemente, estos órganos constitucionales son partícipes del Supremo Poder del Estado, mismo que ejercen mediante el desempeño de la función que la Ley Suprema les confiere.

Las relaciones de coordinación son aquéllas que mantienen los Órganos Constitucionales Autónomos con los demás órganos supremos del Estado, en función de un criterio de interdependencia organizativa o sistemática que permita la unidad de acción y decisión del Estado. Dichas relaciones son delimitadas en la Constitución misma, configurando el sistema de pesos y contrapesos del actuar del Estado.

1.6.4.2 Requisitos de los Órganos Constitucionales Autónomos en México

Como ya se mencionó, no existe un criterio doctrinario unánime sobre los requisitos necesarios para poder llamar a un órgano como constitucional autónomo, sin embargo la SCJN se ha pronunciado al respecto de la siguiente forma:

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Febrero de 2008; Pág. 1871
ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos

⁷⁴ Ibídem. P., 28.

autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

PLENO

[CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2005](#). Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Del criterio jurisprudencial citado se observa que la SCJN reconoce “*la evolución de la distribución del poder público,*” el cual se materializa mediante la creación de Órganos Constitucionales Autónomos, sin embargo, este criterio no es claro en cuanto a la configuración de dichos entes en el Estado, ya que de manera textual enuncia “*sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes*”; en la cual se considera que la división de poderes es orgánicamente tripartita.

Asimismo, se observa claramente que los ministros de la Corte se apoyan en la justificación de profesionalización técnica para la creación de los Órganos Constitucionales Autónomos al referir que a dichos órganos se les ha conferido “*funciones estatales específicas, con el fin de obtener una*

mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales”.

Seguidamente, la Corte afirma que los Órganos Constitucionales Autónomos forman parte del Estado, en el entendido de que atienden *“necesidades torales, tanto del Estado como de la sociedad en general”.*

Derivado de estas consideraciones y con una inclinación hacia la justificación de profesionalización técnica de funciones, la SCJN enlista cuatro características que deben reunir los Órganos Constitucionales Autónomos:

- a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- b) Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y
- d) Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Como se puede apreciar, en el caso mexicano, los requisitos de los Órganos Constitucionales Autónomos difieren de la concepción vertida por el tratadista español García Pelayo, sin embargo, toma relevancia el criterio de la corte en cuanto a que dichos órganos deben atender *“funciones coyunturales del Estado”.* Conviene hacer una comparación entre ambas posturas:

Requisitos de los Órganos Constitucionales Autónomos			
Nº	García Pelayo	Criterio de la SCJN	Observaciones
1	La configuración inmediata en la Constitución.	Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.	En el primer requisito ambas posturas concuerdan, en que la Constitución establezca y configure directamente al órgano.

2	Componente fundamental en la estructura constitucional.		El requisito de formar parte de la estructura constitucional, pasa desapercibido por la SCJN, lo cual abre la posibilidad a que cualquier ente pueda ser elevado al rango de constitucional autónomo sin necesariamente ser fundamental para la estructura constitucional del Estado.
3	Suponer que tienen participación en la dirección política del Estado.		En este punto referente a la dirección que toma el sistema político estatal destinado para tomar decisiones por y en nombre del Estado que vinculen o comprometan a la sociedad nacional, tampoco es considerado por la SCJN.
4	Contar paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos	Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.	En este requisito ambas posturas coinciden parcialmente, ya que la SCJN, no refiere de

	constitucionales.		<p>forma textual en sus requisitos que los Órganos Constitucionales Autónomos deban contar con paridad de rango, sin embargo. Para poder mantener relaciones de coordinación con otros órganos del Estado, se considera que implícitamente la Corte les atribuye una jerarquía equivalente a la de los poderes tradicionales. Ahora bien, el criterio jurisprudencial, aunque no en los requisitos, sí menciona que dichos órganos autónomos se encuentran a la par de los órganos tradicionales.</p>
5		<p>Contar con autonomía e independencia funcional y financiera.</p>	<p>La corte considera que un Órgano Constitucional Autónomo debe ser capaz de ser autónomo en el desempeño de sus</p>

			funciones y además poder determinar libremente su situación presupuestal. Esta característica no es contemplada en los requerimientos del texto clásico de García Pelayo.
6		Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.	El tratadista español, no establece este criterio como requisito de un Órgano Constitucional Autónomo, sin embargo, la corte se inclina por considerar que estos órganos realizan “ <i>funciones coyunturales</i> ” del Estado, lo cual obedece a la justificación de profesionalización técnica.

De la comparación realizada, podemos afirmar que la concepción esgrimida por Manuel García Pelayo, es más rigurosa que los requerimientos considerados por la SCJN, ya que la primera tiene una tendencia conservadora de la estructura constitucional del Estado, además de dar congruencia clara a la evolución de la distribución del Poder Público

dentro de un sistema en el que los órganos supremos son esenciales y dependen unos de otros para la subsistencia del Estado mismo.

El criterio de la SCJN, un poco más segado, es omiso en cuanto a los requerimientos que consideren a los Órganos Constitucionales Autónomos como componentes fundamentales de la estructura constitucional, y además tiene la tendencia de que dichos órganos deben atender funciones “*coyunturales*”, estratégicas para la nación y la sociedad, lo cual abre el parámetro de posibilidades para que cualquier órgano con una función de especialización técnica pueda ser considerado esencial y llegue a alcanzar el rango de Órgano Constitucional Autónomo.

CAPÍTULO 2

HISTORIA DEL BANCO DE MÉXICO

2.1 Antecedentes remotos de la Banca en México

Eduardo Turrent Díaz, nos indica que hasta mediados del siglo XIX no existía una banca propiamente en México, es decir, no existían instituciones que se dedicaran a captar recursos del público para después prestarlos (proceso de intermediación bancaria), aunque si existían operaciones de crédito, las cuales se realizaban con las órdenes religiosas o los consulados de comerciantes.⁷⁵

En 1864, con el establecimiento en la ciudad de México de una sucursal del banco británico “*The Bank of London, México and South América*”, el cual sería el primer banco de emisión de México,⁷⁶ inicia la historia de la banca mexicana; de 1864 a 1881 se establecieron diversos bancos en el territorio nacional, tales como el Banco Minero en Chihuahua, el Banco Nacional Mexicano en la ciudad de México, entre otros.

En este periodo, la emisión de billetes se realizaba por distintas instituciones de carácter privado, por lo que se consideraban títulos de crédito, pagaderos a la vista y canjeables por monedas en el momento que se quisiera, posteriormente, el gobierno también empezó a emitir billetes, los cuales llegaron a ser de aceptación obligatoria e igualmente canjeables por monedas metálicas.⁷⁷

Un antecedente directo de la Banca Central en México lo tenemos con el proyecto del “*Gran Banco del Imperio Mexicano*”. Durante el primer imperio mexicano, Agustín de Iturbide se planteó la posibilidad de crear una institución que tuviera la facultad de emitir billetes y que fuera controlado por

⁷⁵ Vid. TURRENT, Díaz, Eduardo, Historia Sintética de la Banca en México, Banco de México, 2007, P., 2.

⁷⁶ Vid .BORJA. Martínez Francisco, Orígenes del Banco Central en México. Documentos de Investigación, Acuario Impresiones y Ediciones S. A. de C. V., México, 1979, p. 6.

⁷⁷ Vid. Billetes y monedas, Historia de la Moneda y del Billeto de México, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/billetes-y-monedas/billetes-monedas.html>

el gobierno, sin embargo, el proyecto de un Banco Central se materializaría casi 100 años después.

Cabe mencionar, que en este periodo de la historia de México, el país aún se encontraba en medio de la transformación económica, social y política cuyo desenlace se daría durante la Reforma; el legado colonial había dejado una organización social basada en el poder de la iglesia, misma que aún dominaba la economía, el territorio, los servicios educativos eclesiásticos y prestaba algunos servicios sociales, en cambio el Estado apenas comenzaba a formar una protoburocracia ineficiente e inexperta, producto de los periodos de guerra y supremacía de caudillos militares. Asimismo, el Gobierno carecía de la capacidad de recaudar recursos, de hecho, eran los caciques y caudillos locales quienes aún controlaban a la población y no requerían la existencia de un gobierno federal, dado que sólo representaría más impuestos para ellos,⁷⁸ de modo que la confrontación Iglesia – Estado era ya inminente, desembocando en las leyes de desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos, las cuales tenían dos objetivos primordiales para el Gobierno: el primero, a largo plazo, consistía en la repartición de tierras; el segundo, a corto plazo, buscaba obtener fondos para un gobierno que se encontraba en bancarrota, ya que una parte del producto de venta de esas tierras pasaría al erario nacional y la otra al pago de deuda pública, sin embargo, dichos objetivos tuvieron resultados poco satisfactorios, ya que en este momento no se fraccionó la propiedad eclesiástica y no se generaron los activos necesarios para financiar el déficit del gobierno;⁷⁹ de modo que las circunstancias sociales, políticas y económicas alejaban la posibilidad de la creación de un Banco Central dominado por el Estado.

Posteriormente, en el año de 1857, durante el mandato de Ignacio Comonfort, se encuentra el siguiente antecedente de la Banca Central, cuando un grupo encabezado por Liger de Libessart y sus socios, obtuvieron

⁷⁸ Vid. SOLÍS, Leopoldo, Evolución de la Economía Mexicana, El Colegio Nacional, México, 1999, Pp., 110-111.

⁷⁹ *Ibidem*, Pp., 112 y 113.

una concesión para establecer un banco que se denominaría “*Banco de México*”, derivado de un decreto del 29 de julio de 1857.⁸⁰

Desafortunadamente este proyecto tampoco se pudo concretar, debido a las circunstancias beligerantes de México en esa época, que desembocaron en una guerra civil entre conservadores y liberales, posteriormente, el advenimiento de la invasión francesa y la imposición del segundo imperio mexicano.

En el segundo imperio mexicano (1863 a 1867), también existió una propuesta similar de crear un banco único de emisión que igualmente llevaría por nombre “*Banco de México*”, sin embargo tampoco pudo concretarse debido a que la propuesta incluía el monopolio de emisión de circulante por el gobierno y el emperador Maximiliano no respaldó esa propuesta ya que tenía tendencias liberales contrarias al monopolio.⁸¹

Durante este periodo, por las circunstancias turbulentas de la época, la economía nacional, la política fiscal y monetaria, no tuvieron un ambiente propicio para el desarrollo; más bien el beneficio obtenido de este periodo histórico fue que el movimiento liberal sentó las bases políticas para el desarrollo del Estado a través del debilitamiento de la Iglesia.

Posterior a la Reforma, el panorama económico permitió la entrada de inversión privada nacional y extranjera, a consecuencia de que durante la guerra civil y la intervención francesa, el gobierno se vio en la necesidad de vender los bienes eclesiásticos recaudados de manera apresurada y sin orden.⁸²

Sin embargo, ello no significó un déficit para el gobierno o crisis económica generalizada, sino todo lo contrario; el Porfiriato registró no solo equilibrio presupuestal, sino inclusive superávit presupuestal, significó la entrada del país a una económica de mercado con una fuerte dependencia en capitales extranjeros (heredado hasta nuestros días).

⁸⁰ Vid. BORJA, Martínez, Francisco, *OP., Cit.*, P., 34.

⁸¹ Vid. *Ibidem*, p. 6.

⁸² *Ibidem*, P., 115.

A modo de referencia, en materia presupuestal y fiscal, durante las gestiones de Matías Romero y José Yves Limantour a finales del siglo XIX, como Secretarios de Hacienda, se llevaron a cabo acciones que significaron la creación y transformación de la Hacienda Pública que integraba aceleradamente a la economía nacional, tanto en su interior como en la economía de un mercado de conjunto. De tal suerte que a partir del Porfiriato, la economía mexicana entra en una fase de crecimiento nueva alejada de los años de y desorden de la guerra de reforma y la intervención francesa y empieza a considerársele como un país capitalista, aproximadamente desde el último cuarto del siglo antepasado; así se estableció una nueva perspectiva para el Estado, basada en el “*presupuesto*”, y que apunta a una vinculación del Estado con el mercado, así como entre la recaudación y el gasto, pero en función de determinantes de política económica.⁸³ El presupuesto permitió no solo una articulación económica, sino política, sistema que se extiende hasta nuestros días.

En lo que se refiere a política monetaria, el crecimiento de actividades como la minería, las manufacturas y la electricidad fueron producto del ingreso de México a la economía mundial, lo cual significó un sorprendente crecimiento y estabilidad de precios.

Durante el régimen Porfirista, se otorgaron grandes privilegios y concesiones a banqueros extranjeros que controlaron rápidamente las principales instituciones bancarias establecidas previamente. Asimismo, “*se establecieron numerosos bancos refaccionarios – hipotecarios – que contribuyeron en gran medida a la explotación de las riquezas del país alcanzado para el año de 1910 más de 32 establecimientos con un capital estimado en 764 millones de pesos, que se dedicaron a estimular actividades industriales y a canalizar créditos del Gobierno*”,⁸⁴ pero no se materializó ningún proyecto de Banco Central.

⁸³ *Íbidem*, P., 122.

⁸⁴ *Íbidem*, P., 137.

2.2 Antecedentes previos a la creación del Banco de México

A finales del siglo XIX, el sistema bancario mexicano se encontraba compuesto por diversas instituciones de crédito tales como el “*The Bank of London, Mexico and South America*”, el “*Banco Nacional Mexicano*”, “*El Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario*”, el “*Banco de Chihuahua*”, el “*Banco Minero de Chihuahua*” por mencionar algunos; todas estas instituciones se había generado bajo contratos distintos, y con funciones diversas, entre las que se en encontraba la emisión de circulante que aún no poseía el Estado.

Previo al movimiento revolucionario de 1910, el país contaba con 24 bancos de emisión, de los que destaca el *Banco de Londres y el Banco Nacional de México*, ya que sus billetes eran los únicos que podían circular en todo el territorio, así mismo existían dos bancos hipotecarios y cinco refaccionarios.⁸⁵

Al inicio de la Revolución de 1910, el gobierno maderista mantenía una postura abierta respecto de la diversidad de bancos emisores. Turren Díaz comenta que durante el gobierno de Madero se “*intentó incluso aumentar el número de bancos de emisión con el objeto de ampliar la red bancaria del país*”,⁸⁶ sin embargo, los sucesos políticos de ese momento le dieron un giro al desarrollo económico y social de la nación, ya que con el ascenso de Victoriano Huerta inició a un periodo de guerra civil que duraría casi una década.

Un antecedente importante relacionado con la política monetaria se da en esta transición; en el momento en que el régimen militar de Huerta se enfrenta a los grupos revolucionarios en todo el territorio, se ve obligado a financiar un nuevo enfrentamiento, para lo cual solicita crédito del exterior e impone a los bancos locales la obligación de darle prestamos cuantiosos, llevando a las finanzas públicas y a la economía nacional a una situación extremadamente delicada.

⁸⁵ Vid. TURRENT, Díaz, Eduardo, *OP.*, *Cit.*, P., 3.

⁸⁶ *Ídem.*

En 1913, el régimen Huertista solicitó a bancos locales la cantidad de 18. 2 millones de pesos, y en el año de 1914 obligó a la banca a entregarle la cantidad de 41 millones de pesos, de modo que para *“febrero de 1913 a abril de 1915 los bancos locales otorgaron créditos al gobierno usurpador por una cantidad cercana a los 59 millones de pesos”*.⁸⁷

Este periodo de la revolución dejó a la banca mexicana en ruinas, no solo por las imposiciones del gobierno Huertista, sino que además estas instituciones fueron víctimas de saqueos por los grupos beligerantes, lo cual derivó en daños también a los usuarios de los servicios bancarios. Turren Díaz anota que, derivado de esta situación, *“para mediados de 1914 los billetes en circulación de los bancos, más los depósitos a la vista contaban con una garantía en metálico de tan sólo 26.5 por ciento mientras que la ley exigía al menos 33 por ciento”*,⁸⁸ por lo que los billetes circulantes entraron en desuso casi por completo.

La principal preocupación en cuanto a política monetaria, para este momento de la historia era la escasez de medios de pago que había sido originada por el acaparamiento y la especulación de que eran objeto los metales preciosos, así como la caótica emisión de billetes de banco que entorpecía las transacciones comerciales.

Por esta razón, en agosto de 1915, el nuevo gobierno de Carranza intentó obligar a los bancos de emisión a colocarse dentro de los lineamientos de la Ley Bancaria de 1897 o forzarlos a liquidar sus activos. Al siguiente año el gobierno declaró ilegal la existencia de dichas instituciones y decretó que deberían cubrir con metálico la totalidad de sus billetes en circulación y posteriormente proceder a su liquidación. En 1917, Carranza procede a la incautación y al crédito forzoso con los bancos, apoderándose de la totalidad de sus reservas metálicas, situación que se prolongó hasta 1920, sin que en ese lapso se pudiera consumar la liquidación de las instituciones de crédito.⁸⁹

⁸⁷ *Ibidem*, P., 4.

⁸⁸ *Ídem*.

⁸⁹ *Ibidem*, P., 5

En 1917, el gobierno de Carranza presentó al Congreso Constituyente la iniciativa de reforma al artículo 28 de la Constitución, en el que se proponía adicionar el monopolio de la acuñación de moneda y emisión de billetes a favor del Estado por medio de un solo banco que controlara el Gobierno Federal.⁹⁰ Dicha iniciativa sería el sustento constitucional que le daría vida al Banco de México como el único banco de emisión en el país.

Posteriormente a la promulgación de la constitución, existieron varios proyectos para dar cumplimiento al mandato constitucional de crear un banco único de emisión pero aún existía disparidad de criterios en las cámaras en cuanto al monopolio del Estado en la emisión de billetes y acuñación de moneda, además las experiencias del pasado empezaban a permear los proyectos de iniciativas de ley con el término de “*autonomía de la Banca Central*”.⁹¹

Cabe mencionar que para este momento la inestabilidad monetaria era aún grave, la mayoría de las operaciones comerciales se realizaban con monedas de oro y plata, debido a la gran desconfianza en los billetes en circulación.

2.3 Evolución Institucional del Banco de México.

Al término de la guerra de revolución de 1917 uno de los principales objetivos del gobierno era consolidar un sistema bancario que fuera capaz de estimular actividades económicas. Para ello se eliminaron varios de los antiguos bancos de emisión y se transformaron otros. Además se convocó a una convención bancaria. Sin embargo, debido a la falta de fondos para integrar su capital y las dudas respecto a su marco legal, su establecimiento no fue inmediato.⁹²

⁹⁰ BORJA, Martínez, Francisco, *OP., Cit.*, P., 16.

⁹¹ *Íbidem*, P., 19.

⁹² *Vid.* HEATH, Jonathan, Para entender el Banco de México, Nostra Ediciones, México, 2007, *OP., Cit.*, P., 11.

Fue hasta el año de 1925 cuando el gobierno de Plutarco Elías Calles pudo materializar el objetivo de la creación del banco único de emisión con el nombre de Banco de México.

Leopoldo Solís comenta que la creación del Banco de México derivó de diversas causas, principalmente de *“la necesidad de un banco central con el derecho exclusivo de emitir billetes, la necesidad de una institución que rigiera la política monetaria del país de manera efectiva, unificar la política crediticia, establecer un banco de redescuento y desempeñar servicios bancarios esenciales para promover el establecimiento de otras instituciones consideradas esenciales para el desarrollo del país”*.⁹³

2.3.1 El Banco de México como Sociedad Anónima

El Banco de México funcionó como sociedad anónima en un periodo comprendido desde su fundación en 1925, hasta 1983 en que se convirtió en organismo descentralizado del Gobierno Federal.

Su fundación se concibió como la creación de un banco único de emisión, es decir, con poder monopólico para ser la única institución forjadora de monedas e impresoras billetes, así como encargada de su distribución inicial.

La falta de fondos fue resuelta por Alberto J. Pani, el Secretario de Hacienda en ese momento, quien logró reunir recursos suficientes para la integración del capital mediante un buen manejo de las finanzas públicas.

En cuanto al marco legal, se integró un grupo de expertos entre los que figuraba Manuel Gómez Morín, quien después fungió como el primer presidente del Consejo de Administración del Banco Central. El resultado de este primer esfuerzo fue la creación de una Ley Constitutiva y los Estatutos de una Sociedad Anónima expedidos el 25 de agosto de 1925, la figura de una sociedad anónima le daba a la institución personalidad jurídica y

⁹³ SOLÍS, Leopoldo. *OP., Cit., P.*, 182.

patrimonio propios, lo cual se traducía en una cierta independencia institucional del Banco respecto del Gobierno Federal.

El 31 de agosto del mismo año se inauguró el Banco de México en sus oficinas provisionales dentro de las oficinas del Banco de Londres en México.⁹⁴

Leopoldo Solís señala que el Banco Central tuvo inicialmente cinco facultades las cuales fueron: *“I) emitir billetes de banco; II) regular la acu naci n de moneda, el cambio de divisas y la tasa de interés, III) redescantar el papel comercial, IV) actuar como agente de la Tesorería Federal y V) hacer operaciones generales de descuento y depósito”*.⁹⁵

El Banco de México inició operaciones con un capital pagado de 57 389 500 pesos. Leopoldo Solís señala que los primeros resultados arrojados por el Banco de México *“no fueron del todo satisfactorios, debido a que el banco nació sin los instrumentos necesarios para cumplir la misión que tenía encomendada en su ley constitutiva”*,⁹⁶ la desventaja señalada por Solís fue que el Banco de México solo contaba con cinco bancos asociados: El banco de Londres y México, el Banco de Sonora, el Banco Nacional de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Refaccionario de Occidente.⁹⁷

De tal suerte que en sus primeros diez años de existencia, el Banco de México funcionó básicamente como un banco comercial cualquiera, sin ejercitar propiamente sus facultades de banca central. Los efectos inflacionarios de la Revolución dejaron en la población una sensación de desconfianza y ésta no aceptaba fácilmente el papel moneda; razón por la cual la institución tenía poco poder de hecho para ejercer sus facultades y consecuentemente para implementar una política monetaria propiamente dicha. El dinero circulante estaba respaldado únicamente por metales

⁹⁴ Vid. La Creación del Banco de México, Expedientes digitales del INEHRM, disponible en: <http://www.inehrm.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=exp-fundacion-del-banco-de-mexico>.

⁹⁵ SOLÍS, Leopoldo, *OP., Cit., P.*, 183.

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ *Idem.*

preciosos o dólares americanos, por lo que la cantidad de dinero en circulación dependía de las exportaciones y de los metales preciosos en el país.⁹⁸

En 1929, con la crisis financiera de Estados Unidos, las exportaciones se vieron significativamente reducidas, lo cual impactó directamente en la economía mexicana, provocando que existiera menos dinero en circulación en el país, lo cual fue aprovechado por el Banco de México para imprimir billetes y que estos fueran aceptados por el público.⁹⁹

Los eventos económicos que tuvieron lugar a finales de la década de los años 20 son la razón de ser de la actual Comisión de Cambios, en efecto, el debilitamiento de la balanza de pagos hizo que el tipo de cambio se depreciara con lo cual el Ejecutivo se vio en la necesidad de quitarle al Banco Central la tutela de la política cambiaria y dársela a una Comisión Reguladora de Cambios fundada en diciembre de 1930, dotándola de un fondo de 15 millones de dólares para estabilizar el mercado de divisas, sin embargo, el establecimiento de dicha comisión tuvo un efecto positivo momentáneo, pues el peso se revaluó 5% en el primer trimestre de 1931, pero de inmediato regresó a su tendencia a la baja.¹⁰⁰

Posteriormente, Alberto J. Pani, desde la Secretaría de Hacienda, inició una serie de acciones orientadas a recuperar el crecimiento económico del país a través de ciertas medidas expansionistas, entre las cuales se encuentra una reforma a la Ley Monetaria en 1931 y la emisión de dinero, medidas que resultaron cruciales para el proceso de recuperación financiera posterior a la depresión económica de 1929.¹⁰¹

Casi simultáneamente a esta nueva política económica encabezada por el Secretario de Hacienda, en el año de 1932 inicia una etapa de consolidación del Banco de México como Instituto Central; Jonathan Heat comenta que *“fue en esta etapa cuando el Banco realizó aportaciones*

⁹⁸ Vid. HEATH, Jonathan, *OP., Cit.*, P., 12.

⁹⁹ *Idem.*

¹⁰⁰ Vid. SOLÍS, Leopoldo, *OP., Cit.*, P., 187.

¹⁰¹ *Íbidem*, P., 188.

precursoras y de gran relevancia para la política monetaria, fundamento para el desarrollo económico posterior del país".¹⁰²

En este año se modificó la Ley del Banco de México con el propósito de retirarle las facultades para operar como banco de depósito y descuento. Asimismo, se obligó a los bancos comerciales a asociarse mediante suscripción en acciones del 6% de su capital y entrega del 5% de sus depósitos; también en este año los billetes del Banco de México se empiezan a convertir en el medio de pago primordial de la económica mexicana pese a que hasta 1935 seguían siendo de aceptación voluntaria.¹⁰³

En 1933, se anuncia el equilibrio presupuestal en el gobierno, el siguiente año, se da la primera emisión de bonos de deuda pública interna, acción que sirvió para intensificar la construcción de caminos. Asimismo se terminó el proceso de saneamiento del sistema financiero, mediante la liquidación de los bancos cuyos activos fueran inferiores a sus pasivos.¹⁰⁴ En este contexto el Banco de México fortalece su posición como Banco Central y se convierte en el centro de la vida financiera del país. Leopoldo Solís apunta que *"su primera actuación como Banco Central, regulador del circulante y del tipo de cambio, permitió que la economía mexicana saliera de la depresión antes que los Estados Unidos y se acumulara reservas que le permitirán fijar el tipo de cambio en 3.60 pesos por dólar para noviembre de 1933"*.¹⁰⁵

Este periodo de crecimiento se mantuvo hasta el año de 1936 durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, en el cual se promulgó una nueva Ley Orgánica del Banco de México, misma que incorporó límites rigurosos al crédito que la institución podía otorgar al gobierno y a la expansión

¹⁰² HEATH, Jonathan, *OP., Cit.*, P., 12.

¹⁰³ *Vid.* SOLÍS, Leopoldo, *OP., Cit.*, P., 203.

¹⁰⁴ *Íbidem*, P., 204.

¹⁰⁵ *Íbidem*, P., 205.

monetaria,¹⁰⁶ también en este año el billete del Banco de México se convirtió en el principal medio de pago en el país.¹⁰⁷

Otra innovación que tuvo lugar en 1936 fue que el Banco de México pasó a ser agente financiero del Gobierno Federal, facultad que mantiene hasta nuestros días.¹⁰⁸

Leopoldo Solís indica que, no obstante al crecimiento experimentado en años anteriores, en el año de 1937 “*los créditos otorgados al Gobierno Federal ascendieron a 292.7 millones de pesos, representando un sobregiro de 89.3 millones de pesos*”¹⁰⁹ sobre la suma que autorizaba la ley; situación que tuvo un efecto negativo en la expansión monetaria, derivando en inflación interna, aunado a lo anterior en Estados Unidos se vivía una recesión económica, resultando en la disminución del 38% en las reservas del Banco Central.¹¹⁰

Así, en 1938 el panorama económico, originó que el gobierno Cardenista realizara la expropiación petrolera, además, en este mismo año la idea original de un Banco Central autónomo se pierde y la institución se convierte en un instrumento de financiamiento del déficit fiscal y por tanto una fuente de inestabilidad.¹¹¹

Esta situación se agravó en 1946 durante la administración del presidente Manuel Ávila Camacho, cuando se aprueba la Ley sobre Atribuciones del Poder Ejecutivo en Materia Económica, que redefiniría el papel del Banco de México en la dirección de la económica nacional, ya que en vez de ser una institución que vele por el desarrollo nacional, se convierte en un medio de financiamiento del Gobierno Federal.¹¹²

¹⁰⁶ Vid. HEATH, Jonathan, *OP., Cit.*, P., 13.

¹⁰⁷ Vid. SOLÍS, Leopoldo, *OP., Cit.*, P., 206.

¹⁰⁸ *Ídem.*

¹⁰⁹ *Ídem.*

¹¹⁰ Vid. *Íbidem*, P., 207.

¹¹¹ Vid. HEATH, Jonathan, *OP., Cit.*, P., 13.

¹¹² *Idem*

Posteriormente, a consecuencia de la Segunda Guerra mundial, el Banco de México utilizó la figura del encaje legal para los bancos extranjeros que buscaron refugio de su capital en el país, obligándolos a realizar depósitos en el Instituto Central. Asimismo se impusieron topes al crecimiento de la cartera de estos bancos, con la finalidad de evitar que creciera demasiado la masa monetaria. No obstante a pesar de esos esfuerzos los años subsecuentes se caracterizaron por mucha inestabilidad dejando como consecuencia un tipo de cambio de 12.40 en 1954.¹¹³

Después de la devaluación de 1954, inicia en México una de las etapas de desarrollo económico más importantes de la historia del país, misma que tuvo lugar de 1955 a 1970, periodo conocido como “*el desarrollo estabilizador*”. Turrent Díaz nos indica que fue Rodrigo Gómez en el Banco de México y Antonio Ortiz Mena en la SHCP, entre otros, quienes impusieron su prestigio personal y propiciaron que el país disfrutara de una política monetaria saludable orientada al crecimiento y la estabilidad. Durante este periodo se mantuvieron solidas las finanzas públicas, lo cual evitó la posibilidad de que el funcionamiento del Banco de México quedara subordinado a la predominancia fiscal. Durante este periodo también se destaca la intervención de Antonio Ortiz Mena y Rodrigo Gómez, quienes lograron influenciar a los presidentes Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateo y Gustavo Díaz Ordaz, para convencerlos de que una operación sin interferencias del Banco Central era la fórmula idónea para poder conseguir un crecimiento económico rápido y sobre todo sustentable.¹¹⁴

Durante esta etapa se logró que la economía creciera sostenidamente en una tasa promedio anual de 6 %, en un marco de estabilidad de precios. El tipo de cambio permaneció fijo al dólar y la inflación promedio fue de 3% anual, dichas condiciones únicas de estabilidad económica fueron consecuencia de la disciplina fiscal.¹¹⁵

¹¹³ Vid. *Ibidem*. P., 13.

¹¹⁴ Vid. TURRENT, Díaz, Las tres etapas de la autonomía del Banco Central en México, Banco de México Working Papers, 2007, Pp., 27 y 28.

¹¹⁵ HEATH, Jonathan, *OP., Cit.*, P., 14.

Al respecto, cabe retomar las consideraciones de Turrent Díaz, respecto de este periodo histórico, las cuales ponen de manifiesto una de las principales razones para dotar de autonomía al Banco de México: *“En todos los países la salud de las finanzas públicas es la condición necesaria para impedir el surgimiento de presiones inflacionarias de tipo general, es decir aquellas que se manifiestan en una expansión excesiva de la demanda agregada. Cuando en un país existe un déficit fiscal grande, se coloca tanto a las autoridades monetarias como a las hacendarias en una situación de gran conflicto potencial. Por un lado, estos últimos les puede resultar imposible encontrar fórmulas para financiar el déficit fiscal de manera no inflacionaria. Por otro lado a las autoridades monetarias les puede resultar difícil (o imposible) evitar la emisión de moneda redundante para cubrir el desbalance de las cuentas públicas. De hecho, esa ha sido la secuencia de causalidad que han seguido la mayoría de las grandes inflaciones ocurridas en la era moderna. **La autonomía es la protección para que el banco central no pueda ser obligado en contra de su voluntad, a financiar deficientes fiscales.** Con todo muy sabido es que cuando aumenta desordenadamente el gasto público tarde o temprano se cae en lo que se denomina predominancia fiscal”*.¹¹⁶

Para el año de 1970 inicia una nueva etapa conocida como el *desarrollo compartido*, en la cual se vivió una situación opuesta a la del periodo anterior; esta etapa tenía una diferencia notoria en que además se agregó la meta de crecimiento, que buscaba incidir sobre la distribución del ingreso. Sin embargo, en la práctica, en lo monetario, fiscal y financiero, el desarrollo compartido se concretó en un expansionismo desenfrenado. El gasto público incrementó exponencialmente, y con él, el déficit fiscal y el saldo de deuda pública externa.

La expresión monetaria de ese expansionismo fue un crecimiento muy rápido de la emisión de moneda. Uno de los principales factores que permitió esa situación fue la remoción de los artífices del desarrollo estabilizador, Rodrigo Gómez falleció en 1970 y Ortiz Mena, se trasladó a Washington

¹¹⁶ TURRENT, Díaz, Eduardo, *OP., Cit.*, P., 40.

donde atendió la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo durante 18 años.

Turren Díaz nos indica que en el desarrollo compartido Hugo B. Margain en SHCP y Ernesto Fernández Hurtado en el Banco de México, trataron de contener cada uno por su parte las nuevas presiones y defender la política monetaria, pero “*no lograron su cometido en razón de que las circunstancias fueron en general muy desfavorables a esa causa, Margain incluso fue destituido en forma drástica a mediados de 1973*”,¹¹⁷ las presiones inflacionarias se desbordaron, la balanza de pagos se fue haciendo cada vez más vulnerable y la deuda pública externa creció en forma desmedida, situación que se mantuvo durante las siguientes tres décadas.

2.3.2 El Banco de México como Organismo Descentralizado

La tendencia del Gobierno Federal de mantener un dominio sobre el Banco de México se agravó en septiembre de 1982 cuando el Banco Central fue transformado en organismo descentralizado. Como consecuencia de esa decisión, el órgano de gobierno del Banco de México quedó conformado por funcionarios públicos en nombramientos directos del Ejecutivo Federal, es decir, la Junta de Gobierno del Banco Central se convirtió en un parte permanente del gabinete presidencial.¹¹⁸

Sin embargo, no todo fue adverso en este momento de la historia del Banco Central; durante la administración del presidente Miguel de la Madrid una de las acciones más relevantes fue la creación del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA). Este instrumento no sólo permitió que, en su momento, las empresas mexicanas con pasivos denominados en divisas extranjeras pudieran renegociar su deuda externa

¹¹⁷ *Íbidem*, P., 49.

¹¹⁸ *Íbidem*, P., 57.

sino, además, que quedaran protegidas contra el riesgo eventual de futuros ajustes del tipo de cambio.¹¹⁹

Durante este periodo hubo varios intentos para reformar el marco jurídico del Banco de México con la finalidad de que dejara de ser una fuente de financiamiento del gobierno federal, pero fue hasta el año de 1985 en que entró en vigor una nueva Ley Orgánica del Banco de México, la cual integró un tope al crédito que pudiera otorgar el Banco cada año. Hacia finales de los años ochenta, se liberaron las tasas de interés y se permitió a los bancos comerciales fijar sus propias tasas según las condiciones del mercado.

Posteriormente, se eliminó la obligatoriedad para los bancos comerciales del encaje legal, igualmente se dispuso que para evitar que el crédito de los bancos hacia el resto de la economía aumentara demasiado rápido, se introdujo una política temporal que les obligaba a retener una parte de sus depósitos sin prestar creando la figura de “*coeficiente de liquidez*”.¹²⁰

De 1988 a 1993 se logró reducir la inflación a niveles de un solo dígito, derivado de un programa especial de estabilización, el cual tenía como principal herramienta la disciplina financiera del gobierno federal, incluso se logró tener un pequeño superávit en 1992 situación que no se presentaba desde 1970. Sin embargo, a pesar de la nueva estabilidad presupuestaria y financiera que se vivía en esos años, aún existía la incertidumbre de cómo fortalecer al Banco Central.

Jonathan Heath comenta que, “*en muchos países y a través del tiempo, se han documentado un sinnúmero de casos en los que el gobierno, principalmente por motivos políticos, ha violentado el papel del banco central en la economía y ha ejercido su influencia para incrementar la masa monetaria, interviniendo para disminuir artificialmente las tasas de interés o*

¹¹⁹ Semblanza Histórica del Banco de México- A la búsqueda de la estabilidad, Banco de México, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html#bus>

¹²⁰ Vid. HEATH, Jonathan, *OP.*, *Cit.*, P., 14.

manipulando el valor real de la moneda. En prácticamente todos los casos, se ha producido inflación".¹²¹

Con estos antecedentes se abre paso a la etapa institucional en la que actualmente se encuentra el Banco de México, como Órgano Constitucional Autónomo del Estado mexicano.

2.3.3 El Banco de México como Órgano Constitucional Autónomo

Con la finalidad de evitar los abusos cometidos en perjuicio de la economía nacional, la estabilidad institucional del Banco de México, y con el objetivo de dotar al país de un ente de gobierno capaz de velar por una política monetaria saludable, que genere las condiciones propicias para el desarrollo económico de la nación, en el año de 1993 durante la gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari, se realizó una reforma constitucional al artículo 28 de nuestra Constitución con la finalidad de dotar al Banco de México de autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

En la reforma constitucional se incluyó la disposición expresa que prohíbe a cualquier autoridad ordenar al Banco Central a conceder financiamiento, lo cual fue uno de los principios originales de Manuel Gómez Morín.¹²² Asimismo, derivado de esta reforma constitucional se promulgó una nueva Ley del Banco de México que entró en vigor el 1 de abril de 1994, dicho marco normativo que rige actualmente al Banco Central.

De esta forma se sentaron las bases para que nuestro sistema financiero sea más sólido, encabezado por un Banco Central que ejerce de manera independiente la política monetaria, lo cual es una condición necesaria para lograr el desarrollo sostenido en la economía nacional.¹²³

Sin embargo, el resultado de esta reforma no produjo resultados rápidamente, sino que tuvo que pasar aproximadamente un sexenio más

¹²¹ *Ibidem*, P., 15.

¹²² *Ibidem*, P., 16.

¹²³ *Ídem*.

para que se consolidara la autonomía del Instituto Central y quedara demostrado que efectivamente llevaba a cabo una política monetaria independiente a la política fiscal.

Cabe retomar los comentarios de Jonathan Heat al respecto de la autonomía del Banco de México: *“Resulta necesario reiterar que la autonomía del Banco Central del gobierno federal, y en particular de la Secretaría de Hacienda, resulta esencial para abatir la inflación y sostener la estabilidad de precios. Este punto es el más importante para entender cómo funciona el Banco actualmente. Tanto la argumentación teórica como la investigación empírica, sugieren que la existencia de un banco central independiente contribuye a la estabilidad y es requisito necesario para el crecimiento sostenido. Si queremos evitar mayor deterioro en la distribución del ingreso y otorgar poder de compra constante a los salarios, tenemos que empezar por abatir la inflación.”*

Igualmente, se comenta, que si bien la autonomía del Banco Central es un factor fundamental para abatir la inflación, no garantiza que se logre *per se* un control exitoso de la misma, debido a que la estabilidad de precios no depende únicamente de las políticas del Banco Central, sino también de la coherencia de la política fiscal, la política cambiaria (que se encuentra por razones históricas en poder de la Secretaría de Hacienda), las acciones del sector laboral en términos de remuneraciones y salarios. Es decir, la autonomía del Banco de México es una condición ideal y necesaria pero insuficiente para el control de la inflación, ya que para el cumplimiento de este propósito se requiere de acciones complementarias desarrolladas por el gobierno federal y la sociedad en general.

Capítulo 3

Marco Jurídico del Banco de México

El marco jurídico del Banco de México es el conjunto de ordenamientos jurídicos que regulan la existencia del Banco Central como Órgano Constitucional Autónomo del Estado mexicano, así como su configuración interna, su objetivo prioritario, sus funciones y su régimen de transparencia.

Dicho marco jurídico se compone fundamentalmente por los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la Ley del Banco de México y por el Reglamento Interior del Banco de México. A continuación se expone brevemente el contenido de estos ordenamientos.

El artículo 28 Constitucional en sus párrafos sexto y séptimo, es el precepto rector y fundamento de la existencia, configuración y funciones del Banco Central.

La ley del Banco de México es el ordenamiento reglamentario de dicho precepto, en el que se regula la naturaleza de la institución, la forma en la que el Banco Central ejercerá las funciones y objetivos esenciales para el Estado y que en la perspectiva mexicana, son los elementos fundamentales para que este órgano goce de autonomía constitucional; además regula la estructuración y competencia de su órgano de gobierno.

Y por último, el Reglamento Interior del Banco de México es el instrumento que regula la estructura orgánica del Banco Central, y además establece las facultades específicas que cada dirección de la Institución tiene a su encargo.

3. 1 Fundamento Constitucional – Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-

La existencia del Banco Central, su naturaleza, objetivo, y configuración, encuentran su fundamento constitucional en el párrafo sexto y séptimo, del artículo 28 de la Constitución, mismos que establecen:

“Artículo 28.

...

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

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

El citado precepto debido a la jerarquía que ostenta en el ordenamiento jurídico, funge como rector de las regulaciones secundarias que de él emanan. Asimismo los elementos que contiene son los fundamentos de la actuación del Banco de México y de su permanencia en la configuración del Estado como Órgano Constitucional Autónomo.

Para su estudio, dividimos dichos elementos en la siguiente forma: a) Configuración del Banco Central, b) Vertientes de la autonomía con las que cuenta el Banco, c) Objetivo prioritario y d) Actividades secundarias.

a) Configuración del Banco Central

El Banco Central se encuentra configurado directamente en la Constitución, el texto del artículo 28 lo denomina como un “*órgano autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración*”.

Asimismo, en cuanto a su configuración, el séptimo párrafo del artículo 28, establece que la conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República y ratificada por el Senado o la Comisión Permanente, por lo que la constitución establece la participación directa de dos órganos supremos en la elección de los directivos del Banco Central.

Posteriormente, se prevé el sistema de escalonamiento en los cargos de los directivos del Banco, con la finalidad de dar mayor fuerza a la autonomía de dicho órgano, ya que este sistema imposibilita que todos los directivos sean nombrados al mismo tiempo por el Ejecutivo; además debido a que se encuentra regulado directamente en la constitución el sistema de escalonamiento restringe al legislador ordinario la posibilidad de modificar fácilmente la forma de designación de los miembros de la Junta de Gobierno.

El texto constitucional establece que los directivos del banco solo podrán ser removidos del cargo por causa grave, pero es la ley secundaria la que especifica qué se debe entender por este mandato.

También se determina que los directivos del banco no podrán desempeñarse en otro cargo, puesto o comisión salvo los cargos en que representen al Banco y los que no impliquen emolumentos, tales como cargos docentes, científicos, culturales o de beneficencia.

Finalmente, se estipula que los directivos del Banco Central podrán ser sujetos de juicio político.

b) Vertientes de la autonomía con las que cuenta el Banco

El artículo 28 de la CPEUM otorga al Banco Central autonomía organizativa, funcional, técnica y de gestión, siendo notable el hecho de que el legislador es omiso en establecer en el texto constitucional la autonomía

presupuestaría a su favor, sin embargo, en los hechos el Banco Central si cuenta con autonomía presupuestaria, la cual se encuentra normada en su ley secundaria.

Por otra parte, el séptimo párrafo estipula claramente que el banco contará con atribuciones de autoridad necesaria para llevar a cabo la regulación de sus actividades secundarias y proveer a su observancia, lo cual se traduce en la capacidad del Banco Central de emitir disposiciones para regular el sistema financiero, que para nuestros propósitos significa que el Banco Central tiene autonomía normativa establecida directamente en la Constitución.

Igualmente, el texto constitucional concede una importante garantía de la autonomía del Banco, determinando de manera clara que *“ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”*, de modo que la Constitución impide que una autoridad distinta al Banco Central ejerza presiones sobre el otorgamiento del crédito que puede conceder la institución.

c) Objetivo prioritario

Como objetivo prioritario, el Banco debe *“procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional”*, lo cual significa que dicha institución tiene por mandato constitucional la rectoría de la política monetaria de la nación, con la finalidad de procurar la estabilidad en los precios.

d) Actividades secundarias

En cuanto a las actividades secundarias, el séptimo párrafo del artículo 28 de la CPEUM determina que, el Banco de México ejercerá la facultad exclusiva del Estado de acuñar moneda y emitir billetes. Asimismo, el séptimo párrafo del precepto citado, establece como actividades secundarias del Banco Central, la regulación de los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros; previendo que será la ley secundaria la que regulará dichas actividades y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes; por lo cual se puede afirmar que el Banco Central

es el organismo rector del sistema financiero, y también participa con la autoridad competente en la regulación del mercado cambiario.

Artículo 28 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos		
Elemento	Texto Constitucional	Observaciones
a) Configuración del Banco Central.	<i>“El estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.”</i>	Configuración directa por la Constitución, como un “órgano autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración”.
	<i>“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”.</i>	Configuración de su órgano de gobierno y de la forma de designación de sus titulares, mediante la participación de dos Órganos Supremos del Estado.
	<i>“desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones”.</i>	Establecimiento del sistema de escalonamiento para los miembros del órgano de gobierno es el elemento que fortalece la autonomía del Instituto Central, ya que impide que la totalidad de los miembros de la junta de gobierno sean designados por el presidente en turno.
	<i>“solo podrán ser removidas por causa</i>	Garantía de que la remoción del cargo de

	<i>grave</i> ”.	algún miembro de la junta de gobierno no puede ser de forma discrecional, sino por los supuestos que específicamente sean considerados como “ <i>causa grave</i> ” en la ley secundaria.
	<i>“No podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.”</i>	Obligación para los miembros del órgano de gobierno de que mientras dure su encargo solo podrán desempeñarse laboralmente en el Banco Central.
	<i>“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”.</i>	Previsión de que los miembros de la Junta de Gobierno, están sujetos al sistema de responsabilidades de servidores públicos que prevé el artículo 110 de la CPEUM.
b) Vertientes de la Autonomía con que cuenta el Banco.	<i>“será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración”.</i>	Establecimiento de la autonomía organizativa, funcional, técnica y de gestión de la que goza el Banco Central.
	<i>“El banco central... regulará los cambios, así</i>	Establecimiento de que el Banco Central, cuenta con

	<p><i>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.”</i></p>	<p>atribuciones de autoridad y facultad de emitir normas de observancia obligatoria por lo que la CPEUM le dota de autonomía normativa.</p>
	<p><i>“ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”.</i></p>	<p>La CPEUM, expresamente otorga la garantía al Banco Central de que podrá manejar con libertad su crédito, en un primer momento esta garantía fortalece la autonomía del Banco ya que deja a su consideración el financiamiento que pueda otorgar, y además facilita que se cumpla con su objetivo prioritario ya que no existe la posibilidad de que alguna autoridad obligue al banco a realizar erogaciones que pudieran generar presiones sobre el buen desarrollo de la política monetaria del país.</p>
<p>c) Objetivo prioritario.</p>	<p><i>“Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del</i></p>	<p>Por mandato constitucional el Banco de México tiene a su encargo la dirección de la política monetaria del país.</p>

	<i>desarrollo nacional que corresponde al Estado.”</i>	
d) Actividades secundarias	<i>“El Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.”</i>	El Banco de Central es el único organismo en México facultado para ordenar la acuñación de monedas y emitir billetes.
	<i>“El banco central en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes... regulará los cambios”.</i>	El Banco de México participa en la regulación del mercado cambiario.
	<i>“El banco central en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes regulará... la intermediación y los servicios financieros”.</i>	El Banco de México es el organismo rector del sistema financiero mexicano.

3.2 Ley del Banco de México

3.2.1 Naturaleza

La Ley del Banco de México es la ley reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional, en la que se establece la naturaleza, configuración y funciones del Banco Central. La ley secundaria determina en su artículo 1º que el ejercicio de las funciones y administración

del Banco se registrará únicamente por dicha ley, asimismo establece que el Banco Central es la “*persona de derecho público con carácter autónomo denominada Banco de México*”.

El contenido de dicho precepto implica que el Banco Central es un sujeto de derecho público con la capacidad de autorregularse y ejercer sus funciones sin estar subordinado a ninguna autoridad; su naturaleza jurídica es similar a la de un organismo descentralizado, pero a diferencia de éstos, el Banco Central, no está contenido dentro de la APF que depende del Ejecutivo Federal y además tiene garantizada su autonomía y su rango como partícipe del Supremo Poder del Estado en el texto del artículo 28 constitucional de modo que cumple con el requisito de estar configurado directamente en la Constitución,¹²⁴ y poder ser considerado como Órgano Constitucional Autónomo.

3.2.2 Objetivo Prioritario

En la perspectiva mexicana, la actividad prioritaria del Banco Central, es una de las razones claves para justificar y garantizar su permanencia en la configuración estatal como Órgano Constitucional Autónomo, ya que su objetivo prioritario incide directamente en el desarrollo económico de la nación y por ende en la calidad de vida la sociedad mexicana.

El artículo 2 de la Ley del Banco de México establece que como objetivo prioritario el Banco de México debe “*procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional*”, lo cual significa que el Banco Central tiene como prioridad la dirección de la política monetaria del país.

La política monetaria es el conjunto de acciones que el Banco de México lleva a cabo para influir sobre las tasas de interés y las expectativas inflacionarias del público, a fin de que la evolución de los precios sea

¹²⁴ Vid. *Supra*, P., 59 y 60.

congruente con el objetivo de mantener un entorno de inflación baja y estable.¹²⁵

Por inflación entendemos, el aumento sostenido y generalizado de los precios de los bienes y servicios de una economía a lo largo del tiempo.¹²⁶ Cabe mencionar que el aumento de un sólo bien o servicio no se considera como inflación, o bien, si todos los precios de la economía aumentan una sola vez, tampoco podemos considerar a este fenómeno como inflación.

De tal suerte que la política monetaria implementada por el Banco Central está enfocada a mantener un entorno de inflación baja, contribuyendo a que se generen condiciones propicias para aumentar el crecimiento del ingreso y producto *per cápita* mediante la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, la generación permanente de empleos y en general al mejoramiento de la calidad de vida de la población.¹²⁷

3.2.3 Finalidades

Las finalidades del Banco se refieren a las actividades secundarias que éste tiene encomendadas y que son complementarias al objetivo prioritario de la institución, las cuales de acuerdo al artículo 2 de la Ley del Banco de México son, el ejercicio de la facultad exclusiva del Estado para la emisión de billetes y la acuñación de moneda y la regulación del sistema financiero que incluye propiciar un buen funcionamiento de los sistemas de pago.

En cuanto a la emisión de moneda, se comenta que ésta guarda estrecha vinculación con los aspectos y consideraciones de naturaleza económica, en esta ciencia la moneda (el dinero), es considerada como un tipo de riqueza, el cual se puede definir como "*la cantidad de activos que*

¹²⁵ Vid. Política Monetaria e Inflación, Banco de México, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/index.html>.

¹²⁶ Vid. MANKIW, N. Gregory, *Macroeconomía*, Ed. Antoni Bosch, 3ra Edición traducida al español, Barcelona, 1997, P., 187.

¹²⁷ Vid. *Crecimiento económico sustentable*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2003, P., I.

*pueden utilizarse fácilmente para realizar transacciones*¹²⁸, asimismo cabe mencionar que tanto en la doctrina económica como en la ciencia jurídica se considera que la moneda tiene funciones esenciales que consisten en ser medida de valor, reserva de valor y medio general de cambio, en cuanto a sus características, se considera que debe ser estable, con el objeto de que pueda realizar sus funciones y además debe ser flexible en lo que al monto de su circulación se refiere.¹²⁹

Desde una perspectiva jurídica, la moneda es un signo convencional de valor creado por el Estado para que a través de los signos que la representen, funja como medio general de pago en su territorio,¹³⁰ siendo el medio liberador de obligaciones pecuniarias (curso legal).

En consideración de lo anterior la Ley del Banco de México establece que este, es el único organismo del Estado facultado para emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda, así como para poner dichos signos en circulación.¹³¹

Posteriormente, el Banco Central debe promover el sano desarrollo del sistema financiero, esta finalidad se relaciona con las funciones que desempeña la institución al participar como agente clave en la actividad económica del Estado; el Banco desarrolla esta finalidad con las instituciones bancarias, el Gobierno Federal y con agentes financieros del extranjero.

3.2.4 Funciones

Las funciones que desempeña el Banco Central, son las acciones previstas en el artículo 3º de la Ley, y se relacionan directamente con las finalidades de la institución; así mismo para el objeto del presente trabajo es

¹²⁸ MANKIOW, N. Gregory, *OP., Cit.*, P., 188.

¹²⁹ *Vid.* BORJA, Martínez, Francisco, Derecho Monetario, UNAM, Mc Graw-Hill, México, 1997, Pp., 1 - 5.

¹³⁰ *Ídem.*

¹³¹ *Vid.* Billetes y Monedas, Banco de México, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/billetes-y-monedas/index.html>

relevante mencionar que dichas funciones en cumplimiento del párrafo sexto del artículo 28 constitucional, son ejercidas de manera autónoma por el Banco de México, mismas que son:

- a) Regulación de Política monetaria y regulador del sistema financiero:
- Regular la emisión y circulación de moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos, y
 - Fungir como banco de reserva y como prestamista de última instancia.

La autonomía que ostenta el Banco Central permite que mediante el ejercicio de estas funciones se contribuya a que la institución de cumplimiento a su objetivo prioritario.

- b) Coordinación con el Gobierno Federal:
- Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal;
 - Actuar como agente financiero del mismo, y
 - Asesorar al Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera.

En cuanto a su actuación relacionada con el Gobierno Federal, el Banco Central es más bien un coadyuvante para el sano desarrollo de las finanzas públicas, pero no como un ente subordinado a la potestad del Ejecutivo Federal, sino que por su naturaleza técnica en materia económica y monetaria funge como, tesorero, agente financiero y asesor.¹³²

- c) Participación con agentes financieros del extranjero:
- Participación en el Fondo Monetario Internacional, organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y

¹³² La función de agente financiero del Gobierno Federal se refiere a que dicho banco de manera privativa, está facultado para la emisión, colocación, compra y venta de valores representativos de la deuda interna de dicho Gobierno, –artículo 10 de la Ley del Banco de México–.

- Operar con dichos organismos, bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Asimismo, el Banco Central al ser el organismo rector del sistema financiero mexicano, tiene también capacidad para actuar y participar conjuntamente en la economía mundial y con agentes financieros del exterior.

3.2.4.1 Operaciones

Para poder cumplir con su objetivo prioritario, con sus finalidades y funciones, el Instituto Central debe realizar ciertos actos específicos, tales como operar con valores, realizar depósitos, otorgar crédito, efectuar operaciones con divisas, entre otros.

Las operaciones del Banco de México son el conjunto de acciones de naturaleza técnica previstos en el Capítulo III de su Ley. Al igual de que sus funciones, son ejercidas de manera autónoma respecto de los órganos supremos del Estado, de sus dependencias y entidades.

Para su estudio, clasificamos a las operaciones del banco en cuatro; 1) operaciones relacionadas con las instituciones de crédito, 2) operaciones relacionadas con el Gobierno Federal, 3) operaciones previstas con los agentes financieros del exterior y 4) operaciones relativas a su calidad de agente financiero y regulador.

1) Operaciones relacionadas con las instituciones de crédito:

Jonathan Heath,¹³³ nos indica que esta clase de operaciones en principio se deben efectuar mediante subasta, para asegurar las mejores condiciones que el mercado permite; además tiene el objetivo principal de proveer a la economía nacional de la cantidad óptima de circulante, ello se logra mediante operaciones diarias en las cuales se aumenta o disminuye la

¹³³ Vid. HEATH, Jonathan, *OP.*, *Cit.*, P., 26.

cantidad de dinero disponible, teniendo en consideración la velocidad de las transacciones realizadas en el país y la estacionalidad de las transacciones.¹³⁴ En este rubro la Ley faculta al Banco Central específicamente para:

- Otorgar financiamiento a instituciones de crédito, el cual solo tendrá como finalidad la regulación monetaria.
Los financiamientos que el Banco realice a estas instituciones deberán estar garantizados por depósitos de dinero y de valores que dichas instituciones tengan en el propio banco;
- Constituir depósitos en instituciones de crédito, y
- Recibir depósitos bancarios de dinero y de valores de instituciones de entidades financieras del interior.

2) Operaciones relacionadas con el Gobierno Federal

El Banco de México, en cumplimiento de lo establecido por su Ley, mantiene operaciones con el Gobierno Federal, a través de una cuenta corriente, que equivale a una cuenta de cheques, mediante la cual el gobierno ejerce sus operaciones, por lo que sólo podrán hacerse cargos o abonos mediante instrucción directa del Tesorero de la Federación, con la salvedad de que el Banco Central puede realizar cargos sin autorización con el objetivo de atender el servicio de deuda interna del gobierno federal.

En la experiencia mexicana, el Gobierno Federal ha afectado en el pasado el desarrollo de la política monetaria, generando presiones inflacionarias y variando la cantidad óptima de dinero que necesita la economía, es por eso que la Ley pone ciertos “*candados*” a las operaciones que realiza el Banco en relación con el Gobierno Federal.

El artículo 12 de la Ley del Banco de México establece que el saldo que en su caso, obre a cargo del Gobierno Federal no deberá exceder de un límite equivalente al 1.5% de las erogaciones del propio Gobierno previstas

¹³⁴ Jonathan Heath se refiere a los momentos durante el año en que se requiere mayor cantidad de dinero en la economía, como las fechas de pago, fines de semana, días festivos, etc.

en el PEF para el ejercicio que se trate. Asimismo dicho artículo prevé la facultad del Banco de México para proceder a colocar valores a cargo del Gobierno para poder cubrir el excedente del crédito solicitado, es decir el Banco de México puede cobrar automáticamente el dinero que le deba el Gobierno Federal. El Banco central, en resumen, tiene dos operaciones principales con el Gobierno Federal:

- Otorgar crédito al Gobierno Federal y al Instituto para la Protección para el Ahorro Bancario, y
- Recibir depósitos bancarios de dinero y depósitos de valores del Gobierno Federal.

El Banco no deberá prestar valores al Gobierno Federal ni adquirirlos de este, excepto cuando se trate de adquisiciones a cargo del propio Gobierno, de manera que el Banco tenga la capacidad de nivelar su liquidez y con ello alcanzar su objetivo operacional.¹³⁵

3) Operaciones previstas con los agentes financieros del exterior

La Ley del Banco de México lo faculta para realizar operaciones con agentes financieros del exterior, las cuales se resumen en la siguiente forma:

- Otorgar crédito a los agentes financieros del exterior;
- Constituir depósitos en instituciones de crédito del extranjero;
- Recibir depósitos bancarios de dinero y valores de entidades financieras del exterior;
- Obtener créditos del extranjero exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria, y
- Está facultado para el pago de cuotas al Fondo Monetario Internacional.

4) Operaciones relativas a su calidad de agente financiero y regulador:

Jonathan Heath señala que el Banco de México, como promotor del sano desarrollo del sistema financiero, debe propiciar el buen

¹³⁵ Política Monetaria e Inflación, Instrumentación de la Política Monetaria, Banco de México, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/index.html>.

funcionamiento de los sistemas de pagos. Esto significa que el Instituto Central debe “*estar capacitado para funcionar como acreditante de última instancia, es decir actuar como banco de bancos en caso de trastornos en el sistema de pagos*”.¹³⁶

La Ley del Banco de México prevé en su artículo 8 que las operaciones que realiza la institución, deberán contratarse en términos que guarden congruencia con las condiciones de mercado al tiempo de su celebración, exceptuando aquellas que por su naturaleza no tengan cotización en el mercado, además las operaciones que realice a excepción de los depósitos deberán realizarse mediante subasta, cuyo objeto sean títulos a cargo del Gobierno Federal, de las instituciones de crédito o del propio banco.

Además la Ley señala expresamente que el Banco de México podrá:¹³⁷

- Operar con valores. (Títulos representativos o anotaciones en cuenta de participación en sociedades, de cantidades prestadas, de mercaderías, depósitos etc., que son objeto de operaciones mercantiles);
- Emitir bonos de regulación monetaria, los cuales son títulos de crédito nominativos o al portador;
- Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, y
- Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda.

3.2.5 Reserva Internacional y Régimen Cambiario

La Ley del Banco de México en su artículo 18 establece que el Banco contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país. El artículo 21 de la Ley señala que el Banco deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una **Comisión de Cambios**, la cual se integra por el Secretario y el

¹³⁶ HEATH, Jonathan, *OP., Cit.*, P., 28.

¹³⁷ Ley del Banco de México – Artículo 7 –.

Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha Dependencia designado por el titular de la dependencia, el Gobernador del Banco de México, y dos subgobernadores designados por el propio Gobernador, todos estos cargos no pueden tener suplentes.

Las sesiones de la Comisión de Cambios, serán presididas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México podrá presidir las sesiones solo en caso de ausencia del titular de la SHCP, y en el supuesto en que ambos funcionarios estén ausentes, las sesiones serán presididas por el subsecretario que designe el Titular de la Secretaría citada. Cabe mencionar que quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

Este órgano colegiado en materia cambiaria puede representarse de la siguiente manera:

Comisión de Cambios		
Institución	SHCP	Banco de México
Presidente	Titular de la SHCP	
Miembro	Subsecretario de SHCP	Gobernador del BANXICO
Miembro	Subsecretario de SHCP	Subgobernador de BANXICO
Miembro		Subgobernador de BANXICO

De tal suerte que la Comisión de Cambios es la máxima autoridad en materia cambiaria, la cual está facultada para autorizar la obtención de los créditos del extranjero con fines de regulación cambiarios, así como fijar los criterios a que deba sujetarse el Banco de México en el Control de las divisas, tal como la expedición de las disposiciones conforme a las cuales se determine el o los tipos de cambio a que deba calcularse la equivalencia de la moneda nacional para solventar obligaciones de pago en moneda extranjera, contraídas dentro o fuera de la república para ser cumplidas en ésta.

La Comisión de Cambios goza de un nivel preponderante en la actuación del Banco de México, ya que la ley establece específicamente que

es el Secretario de Hacienda quien presidirá las sesiones de la comisión, quien goza de voto de calidad en caso de empate, por si bien las directrices en materia cambiara son determinadas de manera democrática por este órgano colegiado, en caso de empate quedan en poder del Secretario de Hacienda quien depende directamente del Ejecutivo Federal. Además, la misma ley considera como causa de remoción del Gobernador del Banco de México, que éste no acate un acuerdo de la Comisión de Cambios.

Sobre este punto, Ileana Moreno nos comenta que en el Banco de México, *“el único rubro objetable, donde no se cuenta con autonomía, es respecto del control de cambios”*.¹³⁸

Por otra parte, el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional establece que *“el banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios”*, por lo cual la influencia que pudiera llegar a tener la Comisión de Cambios o el Ejecutivo Federal mediante la Comisión, sobre la Junta de Gobierno, el Banco Central y las directrices en materia cambiaria, no es de forma infundada, sino que está prevista en el ordenamiento constitucional.

Sin embargo, debido a que la regulación de los cambios, también es un factor que influye en la política monetaria y la inflación de la moneda nacional, por lo que también repercute en el objetivo prioritario del Banco Central, por esta razón, el Instituto Central cuenta con un contrapeso para compensar el aumento de la circulación de moneda o de sus obligaciones a la vista resultante de adquisiciones de divisas que efectúe atendiendo las directrices de la Comisión de Cambios, mediante un procedimiento similar al que se sigue para cobrar los adeudos del Gobierno que consiste en la colocación y en su caso, emisión de valores a cargo del propio Gobierno Federal.

¹³⁸ MORENO, Ramírez, Ileana, *OP.*, *Cit.*, P., 70.

3.2.6 Facultad del Banco de México de expedir normas y sanciones

El artículo 24 de la Ley del Banco de México establece que esta institución podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien la protección de los intereses del público, de modo que la autonomía normativa de que goza el Banco, está relacionada directamente en las funciones comprendidas dentro de su marco de actuación y además para ejercer las atribuciones de autoridad que la Constitución le concede para que logre su finalidad de regular el sistema financiero y proveer a su observancia.

Por lo que hace a las sanciones, el artículo 27 la Ley dispone que el Banco de México podrá imponer multas a los intermediarios financieros por las operaciones activas, pasivas o de servicios, que realicen en contravención a la Ley o las disposiciones que el propio Banco expida.

3.2.7 Gobierno y Vigilancia

La ley del Banco de México, establece que el gobierno del Banco está a cargo de un órgano colegiado denominado Junta de Gobierno, la cual se integra por cinco miembros, de los cuales uno de ellos será designado como Gobernador y el resto como Subgobernadores, dichos miembros pueden ser sujetos de juicio político. El número de miembros que integran la Junta de Gobierno permite que las decisiones que tome el órgano, sean democráticas y se impide que sus votaciones terminen en empate.

Además, los requisitos establecidos por la Ley propician que las acciones que tomen los miembros de la Junta de Gobierno sean de carácter profesional y con la finalidad de obtener el mayor beneficio posible para los intereses nacionales, ya que los miembros que la integran deben, ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, tener reconocida experiencia en materia monetaria, haber ocupado durante cinco años cargos de alto nivel en el sistema financiero y no haber sido sentenciados por delitos intencionales o haber estado inhabilitado para ejercer el comercio, un cargo,

empleo o comisión público, a excepción de que la causa de la cesantía se deba a una cuestión de salud.

3.2.7.1 Cargos y Sistema de Escalonamiento

De acuerdo al artículo 40 de la Ley del Banco de México, el cargo de Gobernador, durara seis años, mientras que el de los Subgobernadores será de ocho años.

Cabe mencionar que las designaciones para ocupar estos puestos, por mandato constitucional, son realizadas por el Ejecutivo Federal, con la ratificación del Senado. Ileana Moreno comenta que este sistema de designación conjunta, es una forma de dar un grado un poco mayor de legitimación a los sujetos designados dado que estos cargos públicos, no son sometidos al sistema de elección popular, sino que son el Ejecutivo y el Senado (que si son electos mediante sufragio ciudadano) quienes intervienen en la designación; además si bien el Ejecutivo propone a un individuo específicamente es un segundo órgano supremo en este caso el Senado, quien en última instancia decide si el miembro propuesto cumple cabalmente con los requisitos previstos por la ley, para posteriormente ratificar el nombramiento.¹³⁹

Por otra parte, como contrapeso a la designación conjunta de los miembros de la Junta de Gobierno, la ley especifica un sistema de escalonamiento para las designaciones de los miembros de la Junta de Gobierno, dicho sistema tiene sustento constitucional y es una forma de fortalecer la autonomía del Banco de México, ya que impide que la totalidad de los miembros del órgano de Gobierno del Banco Central sean designados por el presidente en turno en un mismo momento, de tal suerte que el funcionario goce de un mayor margen de imparcialidad y menor compromiso respecto del titular del Ejecutivo Federal que lo designe o que resulte electo durante el desempeño de su encargo.

¹³⁹ *Ibidem*, P., P., 40 y 41.

El mismo artículo 40 de la Ley del Banco de México establece que el sistema de escalonamiento será de la siguiente manera; *“el periodo del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y sexto año del periodo del Ejecutivo Federal.”*

El Sistema de Escalonamiento relacionándolo con el periodo del sexenio presidencial se puede representar de la siguiente manera:

Sistema de escalonamiento						
Servidor Público	Sexenio presidencial					
Ejecutivo Federal	1er año	2do año	3er año	4to año	5to año	6to año
Gobernador				4to año		
Subgobernadores	1er año		3er año		5to año	

El artículo 41 de la Ley del Banco de México, determina que las vacantes de los puestos de los subgobernadores serán cubiertas por los nuevos miembros que designe el Ejecutivo, por lo que hace al puesto de Gobernador, es el Ejecutivo el facultado para decidir quién de los miembros de la Junta ocupara ese lugar, previéndose que el subgobernador de mayor antigüedad fungirá como gobernador interino mientras se realiza la designación del Ejecutivo y si existiera la posibilidad de que haya dos subgobernadores con igual antigüedad, la junta podrá designar de entre estos un gobernador interino mientras se realiza la designación del Ejecutivo.

También, se prevé el supuesto de que un Subgobernador pueda ocupar el puesto de Gobernador, en cuyo caso el periodo que dure su encargo será de seis años, independientemente del tiempo que haya fungido como Subgobernador.

Por su parte, el artículo 42 de este ordenamiento establece que los miembros de la Junta de Gobierno, se deben abstener de participar con la

representación del Banco en actos partidistas, con lo cual se pretende separar las funciones inherentes al cargo, de los intereses que pueda tener alguna bancada partidista en particular, que pudieran llegar a afectar el ejercicio del cargo y en última instancia la autonomía del Banco.

El artículo 49 de la Ley del Banco de México, establece que la remuneración del Gobernador y los Subgobernadores, será determinada por un comité integrado por el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas más nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, cuya designación no produzca conflicto de intereses.

3.2.7.2 Causas de remoción de los miembros de la Junta de Gobierno

La Ley del Banco de México, especifica de manera clara los supuestos que se consideran como causas de remoción para que se proceda a la destitución de un miembro de la Junta de Gobierno.

El primer supuesto, es relativo a la capacidad física y mental que debe tener un funcionario para el desempeño de sus funciones, de tal suerte que si un miembro de la Junta de Gobierno ve comprometida su salud o capacidad mental puede ser removido del ejercicio de sus funciones.

Otra causa de remoción se da cuando se incumpla con el mandamiento del séptimo párrafo del artículo 28 constitucional, en cuanto a que los miembros de la Junta de Gobierno, solo pueden laborar en dicha institución mientras dure su encargo, es decir que si adquieren algún otro empleo remunerado, incurren en una causal de remoción.

Igualmente el dejar de cumplir con algún requisito previsto en el artículo 39 de la Ley del Banco de México, tal como adquirir una nacionalidad distinta a la mexicana, ser sentenciado por delito intencional o dejar de tener reconocida competencia en materia monetaria, pueden ser causales suficientes para ser removidos del cargo.

Asimismo, se considera como causales, el no cumplir con los acuerdos de la Junta de Gobierno, así como desempeñarse extralimitada o

deficientemente en el desempeño de sus funciones; se observa en este mandamiento que los miembros de la Junta tienen como superior jerárquico únicamente al órgano colegiado denominado Junta de Gobierno.

Relacionado con la subordinación a la que están sujetos los miembros de la Junta de Gobierno, se consideran causas de remoción, hacer mal uso de la información confidencial de que dispongan, entendiéndose por ello usarla a favor propio o de terceros así como divulgarla sin autorización; poner a consideración de la Junta información falsa, y finalmente ausentarse de sus labores sin autorización.

El último párrafo del artículo 43 determina una causal específica de remoción dirigida únicamente al Gobernador del Banco Central, la cual menciona que este podrá ser removido de su encargo en caso de no cumplir con los acuerdos de la Comisión de Cambios.

En cuanto al procedimiento para la remoción de algún miembro de la Junta de Gobierno, el artículo 44 de la Ley, establece que Junta de Gobierno es la facultada para valorar la existencia de alguna causal, a solicitud del Presidente de la República o de dos de sus miembros, la Junta emitirá un dictamen elaborado por la mayoría de sus miembros después de haber concedido audiencia al afectado; posteriormente el dictamen emitido, la documentación necesaria y la argumentación del afectado deben ser remitidas al Ejecutivo, quien a su vez lo remitirá junto con su razonamiento de procedencia o improcedencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente de ser el caso, quien resolverá en definitiva, de tal suerte que existe cierta similitud en el procedimiento de remoción con el de designación, ya que intervienen dos poderes supremos del Estado, pero con la salvedad de que en este caso la Junta de Gobierno es quien en primera instancia puede analizar el caso concreto y dictaminar sobre la improcedencia o improcedencia de la remoción, aunque el texto de la Ley deja la decisión final a cargo del Senado o la Comisión Permanente.

Por último, el Gobernador o cuando menos dos de los Subgobernadores podrán convocar a reunión a la Junta de Gobierno, que

será presidida por el Gobernador o en su ausencia por el Subgobernador con mayor antigüedad.

3.2.7.3 Facultades de la Junta de Gobierno

El órgano de Gobierno del Banco, cuenta con facultades específicas determinadas en el artículo 46 de la Ley del Banco de México, las cuales tienen que ver con a) la política monetaria, b) sobre el crédito que puede conceder el Banco Central, c) sobre las operaciones de la institución y c) las facultades relativas a las vertientes de la autonomía con que cuenta el Banco.

a) Política Monetaria:

- Autorizar la acuñación de moneda, y
- Resolver sobre la desmonetización de billetes y procedimientos de inutilización y destrucción de moneda.

b) Crédito:

- Resolver sobre el otorgamiento del Crédito al Gobierno Federal, y
- Determinar las características de los valores a cargo del Gobierno Federal que el Banco emita, así como las condiciones en que se coloquen esos títulos.

c) Operaciones

- Fijar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones, pudiendo determinar las características de éstas;
- Autorizar la emisión de bonos de regulación monetaria y fijar sus características;
- Establecer las políticas y criterios en materia cambiara, sin perjuicio de las facultades de la Comisión de Cambios;
- Aprobar las exposiciones e informes del Banco y los miembros de la Junta de Gobierno sobre las políticas y actividades de aquél;

- Aprobar los estados financieros correspondientes de cada ejercicio, así como los estados de cuenta consolidados mensuales;
- Resolver sobre la adquisición y enajenación de acciones o partes sociales por el Banco de empresas que le presenten servicios;
- Autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles;
- Resolver sobre la constitución de reservas, y
- Aprobar las políticas para cancelar, total o parcialmente, adeudos a cargo de terceros y a favor del Banco, cuando se vuelvan incobrables o fuere económicamente inconveniente.

d) Facultades ejercidas derivadas de su autonomía:

- Expedir normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco;
- Aprobar su presupuesto, así como las modificaciones que corresponda durante el ejercicio, guardando congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Expedir las normas en las que 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, con apego a lo establecido en el artículo 134 Constitucional, el cual se refiere a los principios presupuestarios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y al presupuesto basado en resultados;
- Aprobar el Reglamento Interior del Banco;
- Aprobar las condiciones generales de trabajo que deban observarse en las relaciones entre el Banco y su personal, y sobre sus tabuladores de sueldos;
- Nombrar y remover al secretario de la Junta de Gobierno, a su suplente, y
- Nombrar y remover a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la institución.

3.2.7.4 Facultades del Gobernador

El artículo 47 de la Ley del Banco de México establece que el Gobernador del Banco de México en su carácter de titular de la Institución tiene las siguientes facultades:

- Tiene a su cargo la administración del Banco Central, su representación legal y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las facultades de la Junta de Gobierno;
- Para ejecutar los acuerdos de la Comisión de Cambios;
- Someter a consideración de la Junta de Gobierno:
 - Los informes, las exposiciones sobre las políticas y actividades del Banco;
 - El proyecto de presupuesto del Banco;
 - Las contrataciones o enajenaciones de bienes muebles o inmuebles del Banco;
 - El Reglamento Interior del Banco de México, y
 - Las Condiciones Generales de Trabajo entre el Banco y su personal;
- Actuar con carácter de apoderado y delegado fiduciario;
- Ser el enlace del Banco con la Administración Pública Federal;
- Ser vocero del Banco, o delegar esta facultad a un Subgobernador;
- Constituir consejos regionales, los cuales únicamente tienen funciones de consulta, así como de obtención y difusión de la información de carácter general en materia económica y particularmente financiera;
- Acordar el establecimiento y cambio de sucursales;
- Designar a los Subgobernadores cargos o comisiones en representación del Banco;
- Designar y remover a los apoderados y delegados fiduciarios;
- Nombrar y remover al personal del Banco excepto a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la Institución ya que es facultad de la Junta de Gobierno;

- Fijar los sueldos del personal, así como su capacitación y adiestramiento, y
- Comparecer ante el Senado de la República cada año, para rendir un informe del cumplimiento del mandato.

3.2.8 Fiscalización externa del Banco de México

El artículo 50 de la Ley del Banco de México, prevé que la institución, a su costa, debe sujetarse a un sistema de fiscalización externa la cual es desarrollada por un colegio o instituto de contadores “*ampliamente representativo de la profesión*” a propuesta del Secretario de Hacienda y Crédito Público y con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

El auditor externo, 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 la Junta de Gobierno y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física.

3.2.9 Disposiciones Generales

Para efectos del presente trabajo de investigación, tiene especial relevancia el apartado de Disposiciones Generales de La Ley del Banco de México, relativo a las obligaciones del Banco Central relacionadas con enviar y rendir informes de las actividades que desempeña ante el Ejecutivo y el Congreso de la Unión.

Primeramente, la Ley prevé la obligación de que en el mes de enero el Banco debe de enviar una exposición al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, sobre la política monetaria a seguir en el ejercicio respectivo, sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución. Posteriormente, en el mes de abril y de septiembre de cada año, informe

sobre la ejecución semestral de la política monetaria y también durante el mes de abril, un informe sobre las actividades del Banco. Adicionalmente el Banco deberá enviará un informe trimestral al Congreso de la Unión sobre la inflación la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país. Y además se prevé la posibilidad de que cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión pueda citar al Gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución.

Jonathan Heath apunta que este capítulo trata de “*conciliar la autonomía de la institución con la conveniencia de que rinda cuentas sobre su gestión*”.¹⁴⁰ Sobre este punto se considera que no se trata de disposiciones que comprometan la autonomía del Banco, ya que no son normas que impongan directrices o mandamientos para que el Instituto Central realice sus actividades, sino que se trata de disposiciones relativas a las relaciones de coordinación que mantiene el Banco de México con otros dos Órganos Supremos del Estado. Es decir, el hecho de que rinda informes no implica que subordine su actuación o decisiones, sino que exponga al Gobierno Federal, al Congreso y al público en general la forma en la que se desenvolverá dicha actuación.

3.3 Reglamento Interior del Banco de México

El Reglamento Interior del Banco de México es el ordenamiento jurídico que regula la estructura orgánica del Banco central, estableciendo la organización y competencia de sus Direcciones Generales, Contraloría, Secretaria de la Junta y Direcciones; dicho Reglamento Interior es aprobado por la Junta de Gobierno en ejercicio de su autonomía normativa.

Para los efectos de la presente tesis conviene mencionar que mediante este cuerpo normativo, el Banco de México ejercita su autonomía normativa, organizativa, técnica y de gestión, ya que esencialmente regula la forma en la que se desagregan todas las funciones y operaciones contenidas en la Ley entre las diversas áreas, direcciones y unidades que integran la

¹⁴⁰ HEATH, Jonathan, *OP., Cit.*, P., 33.

institución, lo cual le permite al Banco Central atender los asuntos de su competencia de una forma ordenada y eficaz.

CAPÍTULO 4

LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DEL BANCO DE MÉXICO

4.1 Importancia de la Autonomía del Banco de México

El Banco de México juega un papel muy importante en el desarrollo económico nacional, ya que su función primordial consiste en cuidar el valor de la moneda, además de actuar como ente regulador del sistema financiero, prestamista de última instancia y como administrador de la reserva de divisas extranjeras que funcionan de respaldo del dinero circulante entre otras actividades.

Actualmente el Banco Central cuenta con un “*estatus*” especial establecido en la CPEUM y en la Ley, que le permiten desempeñar sus funciones de manera autónoma y en pro del bien común, bajo criterios de especialización técnica.

Sin embargo, como se menciona en el capítulo segundo de esta investigación, anteriormente el Instituto Central se encontraba bajo el control directo del Gobierno Federal, situación que permitía que en cualquier momento, pudiera intervenir en su funcionamiento y actuación el interés personal del Presidente de la República o los intereses políticos del partido en el poder, poniendo en peligro el buen manejo de la política monetaria, que en principio debe obedecer únicamente el interés público.

Jonathan Heat comenta por ejemplo que antes de 1994, el titular del Banco de México, dependía directamente del Secretario de Hacienda, el cual se encuentra subordinado directamente al Presidente, de modo que siempre existía el peligro de que el Ejecutivo Federal ordenara al Banco Central que imprimiera dinero sin respaldo, o bien, que le prestara dinero sin límites o control. Situación que tuvo verificativo en la década de los setenta, durante los sexenios de los ex presidentes Luis Echeverría y José López Portillo cuando el gobierno decidió gastar más de lo que tenía y financiarse con créditos del Banco de México,¹⁴¹ sin respaldo ni razón, derivando en el incremento desmedido de la inflación y deteriorando el poder adquisitivo de la población mexicana.

Como resultado de la experiencia histórica, se considera que es de suma importancia para la estabilidad de la economía nacional y para el pueblo mexicano que el Banco de México goce de autonomía en su administración y funcionamiento, tal como lo establece la Constitución Federal.

¹⁴¹ Vid. HEATH. Jonathan. *OP.*, *Cit.*, P., 1.

Asimismo, es importante mencionar las consideraciones de Heat, relativas a que el sano desarrollo de la economía de un país depende en gran medida al adecuado manejo de la política monetaria a cargo del Banco Central, pero también de otros elementos, como son la política fiscal del Gobierno, las acciones del sector laboral en términos de remuneraciones y salarios y el manejo de la política cambiaria, de tal suerte que la autonomía del Banco de México es necesaria, pero no suficiente para lograr el ideal de abatir la inflación y elevar el nivel de vida de la sociedad; para la materialización de este objetivo se requiere del trabajo y consentimiento conjunto del Gobierno, el Banco de México y el sector laboral.¹⁴²

4.2 La Autonomía Constitucional del Banco del Banco de México

Los Órganos Constitucionales Autónomos, son aquellas entidades independientes y equiparables en rango a los tres Órganos Supremos tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), dicho estatus especial del que gozan algunos órganos del Estado Mexicano, tiene su justificación fundamental, en el criterio de que por el surgimiento de funciones nuevas y complejas que, atendiendo a su naturaleza, conllevan a la necesidad de que sean desarrolladas por órganos independientes en sus decisiones.

En nuestro país y de acuerdo al criterio establecido por la SCJN, los Órganos Constitucionales Autónomos deben reunir los siguientes requisitos:

- a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- b) Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y
- d) Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Por lo anterior, se considera que el Banco de México, por su historia, naturaleza, funciones y actividades, cumple con las características necesarias para que en la perspectiva mexicana pueda considerarse plenamente como un Órgano Constitucional Autónomo.

¹⁴² Vid. *Íbidem*. P., 17.

4.2.1 Perspectiva Mexicana

El Banco de México, siguiendo el criterio de la SCJN cumple con los requisitos de los Órganos Constitucionales Autónomos, en la siguiente forma:

- a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución

El Banco de México se encuentra establecido directamente en los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 Constitucional que a la letra dice:

“El estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; solo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en 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...”

Primeramente, se distingue que el texto del sexto párrafo del artículo 28 constitucional, le da al Banco Central su naturaleza como entidad autónoma, aunque no lo denomine expresamente como “*Órgano Constitucional Autónomo*”, ello no es impedimento para que el Banco de México goce de un nivel de independencia especial respecto de los órganos supremos del Estado. De tal suerte que el Banco de México es una de las entidades del Estado que no se encuentra subordinada al Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión o al Poder Judicial.

Posteriormente, el séptimo párrafo del artículo 28 constitucional determina la configuración del Banco de México.

En primer término, dicho precepto dispone que la designación de los miembros del órgano de gobierno será realizada por el Presidente de la República y con la aprobación del Senado. Se considera que este sistema de designación conjunta entre dos órganos supremos otorga un grado de legitimidad superior a la que pudiera tener una designación únicamente del Poder Ejecutivo.¹⁴³

Seguidamente, se establece el sistema de escalonamiento de los cargos, el cual actúa como un contrapeso de la designación realizada por el

¹⁴³ Vid. supra. III.2.7.1 Cargos y Sistema de Escalonamiento, P., 78.

Ejecutivo, además, este sistema es uno de los elementos esenciales para garantizar y robustecer la autonomía del Banco Central, debido a que dicho sistema previene que los miembros de la Junta de Gobierno sean designados por el Presidente en turno y en un mismo momento, de modo que el Ejecutivo Federal tiene poca o nula influencia sobre la actuación de los miembros de la Junta de Gobierno, por lo cual se puede afirmar que la estructura de gobierno de la institución no está identificada con el interés del Presidente de la República o de las dependencias del gobierno federal.

Posteriormente se prevé que los miembros del órgano de gobierno del Banco, solo podrán ser removidos por causa grave; para lo cual la Ley del Banco de México establece un procedimiento especial en el que participan la Junta de Gobierno, el Ejecutivo Federal y el Senado.

De tal suerte que el sistema de escalonamiento y el procedimiento de remoción fungen como elementos de defensa de la autonomía del Banco de México, debido a que limitan la influencia que pueda llegar a tener cualquiera de los Órganos Supremos del Estado sobre los miembros de la Junta de Gobierno, permitiendo que éstos gocen de independencia, estabilidad y seguridad en el ejercicio de sus funciones durante el periodo que dure su encargo.

Asimismo, como parte de la configuración directa en la Constitución del Banco de México, se establece que los miembros de la Junta de Gobierno, no podrán desempeñar otro empleo cargo o comisión a excepción de los no remunerados en representación del Banco o en instituciones científicas, docentes, culturales o de beneficencia. Esta previsión se vuelve necesaria debido a que la importancia de las facultades que tiene encomendadas la Junta de Gobierno demanda que sus integrantes se dediquen exclusivamente al ejercicio de su función, para lo cual deben gozar de una remuneración suficiente y congruente con el nivel de responsabilidad que conlleva el cargo.

Por último, se determina que los miembros de la Junta de Gobierno podrán ser sujetos de juicio político de acuerdo a lo establecido por el artículo 110 de la Constitución, lo cual significa que los miembros de la Junta de Gobierno gozan de fuero constitucional ahora denominado "*declaración de procedencia*"¹⁴⁴ el cual los protege de acusaciones sin fundamento o de ser juzgados sin previa autorización del Congreso Federal.

¹⁴⁴ El termino declaración de procedencia, antes denominado fuero constitucional es conocido con el mismo sentido de constituir una garantía a favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales. BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Diccionario de Términos Parlamentarios*, Cámara

b) Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación

En relación de esta característica establecida por la SCJN, podemos comentar que el Banco de México mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado.

Primeramente, el Banco Central en coordinación con el Poder Ejecutivo, realiza diversas acciones tales como; ordenar a la Casa de Moneda a cargo de la SHCP la acuñación de moneda bajo la supervisión del Banco.¹⁴⁵ El Instituto también participa en coordinación con la SHCP en la conducción de la política cambiaria a través de la Comisión de Cambios. Asimismo mantiene relaciones de coordinación con el Ejecutivo al fungir como agente financiero del Gobierno Federal o en caso de otorgarle crédito. Otro ejemplo de relaciones de coordinación con el Ejecutivo es en el procedimiento de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno previsto en el artículo 44 de la Ley del Banco de México,¹⁴⁶ y, finalmente, el Banco Central entrega reportes trimestrales de la política monetaria al Gobierno Federal al Congreso de la Unión y al Público en General.¹⁴⁷

Por lo que hace a las relaciones de coordinación del Banco de México con el Poder Legislativo, tenemos que el Instituto Central le rinde al Congreso, por mandato de Ley, informes sobre sus políticas y actividades por lo menos dos veces al año, el primero en enero sobre la política monetaria a seguir para el año que empieza, y el segundo, el informe anual tradicional presentado en abril relativo al ejercicio anterior.¹⁴⁸ Además cualquiera de las dos cámaras del Congreso puede citar al Gobernador para que rinda cuentas sobre las políticas y actividades de la institución.

Igualmente, se comenta que el Banco de México mantiene relaciones de coordinación con el Poder Judicial, en el caso de ser emplazado a juicio, situación prevista en el artículo 28, fracción IV del Reglamento Interior del Banco de México.¹⁴⁹

Por lo anterior, se considera que el Instituto Central cumple con este requisito mencionado por la SCJN.

c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera

de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas LVII, Legislatura, Legislatura, México, 1998, Pp., 234 y 321.

¹⁴⁵ Vid. HEATH, Jonathan, *OP., Cit.*, P., 25.

¹⁴⁶ Ley del Banco de México.

¹⁴⁷ Vid. HEATH, Jonathan, *OP., Cit.*, P., 33.

¹⁴⁸ *Ídem.*

¹⁴⁹ Reglamento Interior del Banco de México.

Conviene recordar que la autonomía funcional se refiere a las facultades sustantivas que son exclusivas para un órgano de gobierno, y que no pueden ser ejercidas por ningún otro ente del Estado. En este sentido, se comenta que el Banco de México tiene funciones que le son exclusivas, determinadas en la Constitución y en su ley, tales como la dirección de la política monetaria del país, las funciones que ejercita como regulador del sistema financiero, las funciones de tesorero y agente financiero del Gobierno Federal, las relaciones de participación con los agentes financieros del exterior, y las operaciones que le son únicas y exclusivas para poder desempeñar dichas funciones, por lo que se puede afirmar que el Banco de México goza de autonomía funcional.

La autonomía financiera o presupuestal, se refiere a la capacidad que tiene un ente de determinar su propio presupuesto, al respecto, Ileana Moreno nos señala que el Banco de México es el único ente del Estado que no figura en el PEF,¹⁵⁰ lo cual coloca al Banco Central en un caso excepcional en cuanto a autonomía presupuestal se refiere, ya que para todos los demás órganos del Estado, incluso los que se encuentran facultados para elaborar su propio proyecto de presupuesto (Poder Judicial, TFJFA, CNDH, etc.) siguen estando supeditados a la aprobación que haga la Cámara de Diputados del Proyecto de Presupuesto que remita el Ejecutivo Federal.

La autonomía financiera o presupuestaria del Banco de México se encuentra establecida en el artículo 46 fracción XI de la Ley del Banco de México, determinada como una facultad de la Junta de Gobierno de la siguiente manera:

“ARTICULO 46.- La Junta de Gobierno tendrá las facultades siguientes:

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.”

De la lectura del precepto citado, se desprende que si bien la Junta de Gobierno tiene la facultad de aprobar el presupuesto del Banco Central, no significa que dicha facultad se ejerza de manera arbitraria o descontrolada, ya que se prevé que su presupuesto guarde congruencia con la del PEF.

¹⁵⁰ MORENO, Ramírez, Ileana, *OP., Cit.*, P., 69.

Asimismo se considera que la situación anteriormente expuesta contraviene lo establecido en el artículo 126 de la CPEUM que a la letra dice:

“Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.”

De modo que estima necesario que el presupuesto del Banco de México se contemple en el PEF a fin de que se dé cumplimiento al texto constitucional. Por otra parte, cabe mencionar que el artículo 50 de la Ley del Banco de México establece que el Banco Central también está sujeto a fiscalización externa del ejercicio del presupuesto corriente e inversión física que realice, y por su parte el artículo 51 también determina como obligación del Banco de México rendir un informe anual sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física; ello en el entendido de que a pesar de que se trate de una entidad autónoma, al igual que cualquier otro órgano de gobierno, debe guiarse por principios de disciplina y responsabilidad presupuestaria.

Por lo cual, se considera que las auditorías externas y los informes que rinda el Banco no afectan su autonomía, debido a que estas medidas tienen el principio de posterioridad al ejercicio del gasto, por lo que el Banco de México es libre de ejercer su presupuesto, independientemente de los procedimientos de fiscalización mencionados.

- d) Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad

El correcto desarrollo de la economía, es una actividad prioritaria y estratégica para el Estado. Uno de los factores claves, es la rectoría del sistema financiero ya que contar con un sistema financiero sólido, encabezado por un Banco Central que pueda ejercer de manera independiente la política monetaria, es una condición necesaria para lograr el desarrollo sostenido.

Al respecto, Jonathan Heath nos comenta que, *“tanto la argumentación teórica como la investigación empírica, sugieren que la existencia de un Banco Central independiente contribuye a la estabilidad y es requisito necesario para el crecimiento sostenido. Si queremos evitar mayor deterioro en la distribución del ingreso y otorgar poder de compra constante a los salarios, tenemos que empezar por abatir la inflación”*.¹⁵¹

Cabe mencionar que la inflación, entendida como el alza generalizada en todos los precios de productos y servicios,¹⁵² tiene repercusiones

¹⁵¹ HEATH, Jonathan, *OP., Cit.*, P., 16.

¹⁵² *Vid. Supra*, P., 68.

económicas y sociales graves para el Estado, ya que representa la pérdida del poder adquisitivo de la moneda nacional, repercutiendo gravemente en la capacidad de compra de los ciudadanos y deteriorando la calidad de vida de la sociedad; y consecuentemente afectando el desarrollo nacional.

De lo anterior se desprende que mediante el diseño y la aplicación de la política monetaria el Banco Central tiene un lugar estratégico en la estabilidad macroeconómica del país, permitiendo que la economía opere en condiciones de mayor certidumbre, se aprovechen mejor los recursos y se dé el contexto adecuado para un crecimiento constante de la actividad económica.¹⁵³

Por lo anterior y en congruencia con el criterio de la SCJN, el Banco de México califica plenamente para la perspectiva mexicana como un Órgano Constitucional Autónomo, ya que está establecido y configurado directamente en la constitución, mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, cuenta con autonomía funcional y financiera y realiza una actividad considerada “*coyuntural*” y estratégica para el Estado.

4.2.2 El Banco de México comparado con los requisitos propuestos por Manuel García Pelayo

La concepción del tratadista español Manuel García Pelayo, contenida en su texto “*El estatus del Tribunal Constitucional Español*”,¹⁵⁴ al igual que en la Jurisprudencia de la SCJN citada anteriormente, se enumeran cuatro requisitos necesarios para poder considerar a un ente de gobierno como Órgano Constitucional Autónomo, mismos que son:

- a) La configuración inmediata en la Constitución;
- b) Estimar que los órganos autónomos son un componente fundamental en la estructura constitucional;
- c) Suponer que tienen participación en la dirección política del Estado, y
- d) Que cuentan con paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos constitucionales.¹⁵⁵

Como se menciona en el primer capítulo del presente trabajo de investigación, el autor de referencia es un tanto más estricto que la SCJN en lo que respecta a los requisitos necesarios para la clasificación de dichos entes.

¹⁵³ Vid. HEATH, Jonathan, *OP., Cit., P.*, 16

¹⁵⁴ Vid. *Supra*, P., 31.

¹⁵⁵ MORENO. Ramírez, Ileana, *OP., Cit., P., P.*, 6 - 12.

Sin embargo, consideramos que el hecho de que ambas posturas no coincidan plenamente no significa que los órganos de gobierno mexicanos que ostentan el “*estatus*” especial de Órganos Constitucionales Autónomos, vean disminuida dicha categoría, ya que cumplen con las características requeridas por la Jurisprudencia de SCJN.

En este sentido, debido a su relevancia institucional y estratégica para el Estado, el Banco de México resulta ser un buen ejemplo de Órgano Constitucional Autónomo en la perspectiva mexicana, razón por la que conviene reflexionar sobre las similitudes y diferencias que dicho órgano presenta frente a la concepción de García Pelayo.

a) La configuración inmediata en la Constitución

En principio, ambas posturas coinciden de manera idéntica, ya que consideran como requisito esencial que los Órganos Constitucionales Autónomos, (como es el caso del Banco de México) se encuentren establecidos y configurados directamente en el texto constitucional,¹⁵⁶ ello debido a que éste actúa como resguardo de la naturaleza, y estructura básica de los Órganos Constitucionales Autónomos, propiciando condiciones idóneas para que estos puedan realizar sus actividades con la mínima o nula injerencia y presión de otros órganos del Estado, que pueda afectar o incluso dirigir su actuación en forma diversa a la originalmente establecida para dichos órganos.

Por otra parte, la Constitución funge como rector de los principios básicos, las funciones esenciales y la estructura básica de los Órganos Constitucionales Autónomos; lo que en última instancia significa que el legislador está imposibilitado para modificar dichos elementos fundamentales mediante leyes secundarias, ya que estas deben guardar congruencia con lo establecido en la Constitución.

En el caso del Banco de México, la Constitución determina su status de entidad autónoma de los demás órganos supremos, su objetivo prioritario, funciones secundarias y la configuración de su estructura básica.

b) Estimar que los órganos autónomos son un componente fundamental en la estructura constitucional.

Respecto del segundo requisito, conviene recordar que para García Pelayo el sistema constitucional del Estado es el que se conforma por los órganos supremos y las relaciones fundamentales que éstos mantienen entre sí, de tal suerte que la desaparición o modificación de un órgano, o

¹⁵⁶ Vid. GARCÍA, Pelayo, Manuel, *OP., Cit.*, P.,13

bien, de sus relaciones fundamentales, afectaría la sustancialidad y, con ello, la globalidad del sistema constitucional.¹⁵⁷

El Banco de México, como rector del sistema financiero mexicano, tiene una posición preponderante y estratégica para el Estado, ya que del correcto ejercicio de sus funciones depende en gran medida el sano desarrollo de la actividad económica nacional y el cumplimiento de su objetivo prioritario que es mantener el poder adquisitivo de la moneda nacional.

Sin embargo, el hecho de que el Banco Central sea una institución estratégica de suma importancia para el Estado, no implica que sea fundamental para la estructura constitucional que el tratadista español plantea.

En el supuesto de que el Banco de México desapareciera, se afectara su estructura orgánica, se modificara o suprimiera alguna de sus funciones o alguna de las relaciones que mantiene con otros órganos del Estado, el sistema integrado por los órganos supremos no se vería afectado sustancialmente, ya que estos seguirían ejercitando la función Ejecutiva, Legislativa y Judicial, mismas que si son consideradas fundamentales para la estructura constitucional entendida en los términos del autor de referencia.

Partiendo de esta consideración, el Banco de México no cumple con el segundo requisito de ser un ente fundamental en la estructura constitucional del Estado.

c) Suponer que tienen participación en la dirección política del Estado

Para García Pelayo este requisito supone que las decisiones políticas son aquellas tomadas por los partidos políticos y las organizaciones de interés, o bien, las decisiones tomadas por y en nombre del Estado, en forma de normas imperativas y de líneas de acción del Estado y cuyos actores son los órganos constitucionalmente competentes para tal objeto, lo que puede dar lugar a conflictos entre ellos, los cuales tendrán carácter político en la medida que signifiquen una pugna por la participación en el ejercicio del poder estatal.¹⁵⁸

En este sentido, cabe recordar que el Banco de México realiza funciones exclusivas, que por necesidad histórica pasaron de la esfera de competencia del Ejecutivo Federal a formar parte de las atribuciones exclusivas de dicho órgano autónomo, tal como la dirección de la política monetaria, la expedición de billetes y solicitud de acuñación de moneda, o el otorgamiento de financiamiento al Gobierno Federal.

¹⁵⁷ Vid. *Íbidem*, P., 14.

¹⁵⁸ Vid. *Íbidem*, P., P., 22 y 23.

Teniendo estas consideraciones presentes, podemos concluir que el Banco de México no toma partido en la dirección política del Estado, tal como lo plantea el tratadista español Manuel García Pelayo, ya que a pesar de que sus funciones son de carácter eminentemente administrativo y técnico, son funciones exclusivas y específicas encomendadas a este órgano sin la posibilidad de que ningún poder u órgano externo pueda tener injerencia, lo cual elimina la posibilidad de pugna de otro órgano del Estado para participar a través de esas funciones del poder estatal.

Por lo anterior se puede afirmar que el Banco de México no cumple con el requisito de participación en la dirección política del Estado.

- d) Que cuentan con paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos constitucionales.¹⁵⁹

Finalmente, en la perspectiva propuesta por García Pelayo, este requisito consiste en que todos los órganos constitucionales pertenecen al mismo rango jurídico-público,¹⁶⁰ es decir que cada órgano es supremo, y que mantienen relaciones de coordinación con otros órganos constitucionales.

El Banco de México, goza de un “*estatus*” especial en el ordenamiento jurídico mexicano, en el que la Constitución Política y la Ley Orgánica del Banco de México le otorgan el carácter para ostentarse como persona de derecho público con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

De tal suerte que tanto la Constitución, como la Ley reconocen que esta institución no depende de ninguno de los tres poderes tradicionales del Estado, y tampoco se encuentra jerárquicamente por encima de ellos, lo cual lo coloca en un rango equivalente o equiparable a los demás órganos constitucionales del Estado y, por consiguiente, se puede considerar a esta entidad como partícipe del Poder Supremo del Estado.

Respecto de las relaciones de coordinación, se comenta que el Banco Central cumple con este propósito al momento de ordenar la acuñación de moneda a la Casa de Moneda que depende de la SHCP y en última instancia del Ejecutivo, así como en la participación de la regulación de los cambios desempeñando su papel dentro de la Comisión de Cambios.

Por lo que se puede afirmar que el Banco de México cuenta con paridad de rango y relaciones de coordinación con otros órganos constitucionales.

¹⁵⁹ MORENO, Ramírez, Ileana, *OP., Cit., P., P.*, 6 - 12.

¹⁶⁰ Vid. GARCÍA, Pelayo, Manuel, *OP., Cit., P., P.*, 23.

De lo anterior, podemos afirmar que el Banco de México cumple parcialmente los requisitos propuestos por el tratadista español García Pelayo en cuanto a que está establecido y configurado directamente en la Constitución y que cuenta con paridad de rango y relaciones de coordinación, pero no puede ser considerado un componente fundamental en la estructura estatal, ni tampoco se puede afirmar que participe de la dirección política del Estado, al menos no en los términos propuestos por dicho autor, por lo que en su perspectiva no se puede considerar al Banco de México como un Órgano Constitucional Autónomo.

4.3 Consideraciones sobre la multiplicidad de órganos supremos

En la actualidad, resulta innegable el hecho de que el Estado ha sufrido una reconfiguración de su estructura fundamental, debido a la aparición de órganos de gobierno que no dependen de los poderes tradicionales del Estado, que son equivalentes en rango a estos y, consecuentemente, se consideran que son detentadores del Supremo Poder.

Sin embargo, creemos que se debe tener control y sobre todo conciencia por parte del legislador y del Ejecutivo, para crear organismos de esta clase, debido a que en el Congreso Federal existe la tendencia reiterada de proponer la creación de Órganos Constitucionales Autónomos, por ejemplo, el pasado 12 de febrero de 2013, se presentó una iniciativa del grupo parlamentario Nueva Alianza la cual pretende mediante una reforma constitucional dotar de autonomía financiera a la ASF,¹⁶¹ posteriormente otra en el mismo sentido presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) el 26 de febrero de 2013,¹⁶² igualmente el 30 de octubre de 2012 el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó una iniciativa para dotar de autonomía al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI),¹⁶³ el 12 de febrero de 2013 el grupo parlamentario del PAN en el senado propuso dotar de autonomía al CONEVAL,¹⁶⁴ y finalmente una del Partido Revolucionario Institucional para dotar de autonomía al Consejo de

¹⁶¹ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados número 3706-VII, Iniciativa DiP., Lucila Garfías Gutiérrez, (NA) 12 de febrero de 2013.

¹⁶² Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados número 3716-VI, Iniciativa DiP., Jesús Cárdenas Guizar (PAN) 26 de febrero de 2013.

¹⁶³ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados número 3635-III, Iniciativa DiP., Roberto Carlos Reyes Gámiz (PRD).

¹⁶⁴ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores, Gaceta Parlamentaria de fecha 26 de febrero de 2013, Iniciativa del Senador Ernesto Cordero Arroyo.

la Judicatura Federal el 1 de marzo de 2012.¹⁶⁵ Éstos son solo algunos casos presentados en la LXII Legislatura por grupos parlamentarios.

Por su parte, el Ejecutivo Federal, tan solo en los primeros seis meses de la presente administración ha propuesto y conseguido la aprobación de tres Órganos Constitucionales Autónomos. En el marco de la reforma educativa, presentada por el Ejecutivo en diciembre de 2012, y publicada en el diario oficial de la federación el 26 de febrero de 2013, se contempla dotar de autonomía constitucional al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), dicho organismo tiene la función de evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior –artículo 3 CPEUM-.

Asimismo, el pasado 22 de mayo se emitió la declaratoria de aprobación de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones presentada por el Ejecutivo Federal, en la cual reformando el artículo 28 se sientan las bases para la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECO) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), como Órganos Constitucionales Autónomos, quienes serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, cuentan también con suficiencia presupuestaria. La COFECO tiene por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento de los mercados. Por su parte, el IFETEL tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

Este fenómeno parece más una moda que una verdadera intención reguladora de la realidad institucional actual; parece correcto el señalamiento de Ileana Moreno en cuanto a que “*hay una idea generalizada de que la autonomía es sinónimo de legitimación*”.¹⁶⁶ Sin embargo, se considera que si se abusa de la figura de la autonomía constitucional, dotando de ésta a demasiados órganos que formen parte de la Administración Pública, el Poder Legislativo o Judicial, se puede llegar a fracturar la integridad y estabilidad institucional del Estado. Cabe retomar las consideraciones de la autora de referencia sobre este punto: “... *hay una relación inversamente proporcional entre el número de órganos autónomos y el Estado de derecho: a mayor número de entes independientes, menos confianza en las instituciones y régimen apegado a la ley...*”

¹⁶⁵ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados número 3462-IV, Iniciativa DiP., José Ricardo López Pescador (PRI) 1 de marzo de 2012.

¹⁶⁶ MORENO, Ramírez, Ileana, *OP., Cit.*, P.,95.

Se reconoce que hay una idea generalizada de que la autonomía es sinónimo de legitimación. La creación indiscriminada de órganos autónomos a nivel constitucional tiene carices perversos. El más preocupante de ellos, es que el abuso de la figura de los órganos autónomos lleva a la fragmentación, a la atomización del poder. La rectoría del Estado puede quedar sin línea. Lejos de propiciar la eficiencia y la eficacia administrativas, un gran número de autónomos llevan a la ingobernabilidad, a la parálisis en la gestión. Asimismo incentiva la creación de cotos de poder ya que todo ente autónomo es jefe”.¹⁶⁷

En este mismo sentido, García Pelayo comenta: *“Una unilateral extensión del pluralismo podría conducir a un proceso acumulativo de atomización o factorialización y, en caso límite, a la destrucción misma de la estructura o sistema de la que forma parte los componentes pluralistas”.*¹⁶⁸

Por nuestra parte y en relación con lo anterior, se identifican algunas peculiaridades derivadas del ejercicio de la autonomía presupuestaria de la que gozan los Órganos Constitucionales Autónomos, principalmente en cuanto a la elaboración de sus respectivos proyectos de presupuesto, ya que el artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), establece que:

"Artículo 5.- La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

En el caso de... los entes autónomos... las siguientes atribuciones:

Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica...”

Del precepto citado se observa que los Órganos Constitucionales Autónomos tienen la facultad de aprobar sus proyectos de presupuesto con la única previsión de que observen los criterios generales de política económica, y no se contempla la posibilidad de que la Secretaría de Hacienda o, directamente el Ejecutivo, puedan en ningún caso modificar dichos anteproyectos, sino únicamente se establece que se deben integrar en el PEF.

Sin embargo, posterior a la integración de los proyectos de presupuesto de estos entes al proyecto del Ejecutivo, la Cámara de Diputados en uso de su facultad exclusiva de examinar, discutir, modificar y

¹⁶⁷ *Ídem.*

¹⁶⁸ GARCÍA, Pelayo, Manuel, *OP.*, Cit., P., 27.

aprobar el PEF, misma que se encuentra establecida en el artículo 74 fracción IV, de la siguiente forma:

“Artículo 74.-

...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal...”

Existe la posibilidad de que se modifiquen los proyectos de presupuesto de los Órganos Constitucionales Autónomos, por lo que las proyecciones de gasto y, en casos drásticos, incluso las acciones que inicialmente tuvieran previstas dichos órganos, sufran modificaciones, ajustes y, en última instancia, no estén en posibilidad de lograr los objetivos inicialmente planteados.

Por otra parte, si bien la LFPRH establece que los anteproyectos de los Órganos Constitucionales Autónomos deben observar los criterios generales de política económica, en virtud de la misma naturaleza de dichos entes, no existe la posibilidad de implementar un mecanismo que verifique que efectivamente se observen los criterios mencionados.

Derivado de esta situación, el pasado 28 de Octubre de 2013 el senado de la república aprobó una reforma a la LFPRH en la que se incluye la previsión de que los criterios generales de política económica establezcan un tope de gasto a los entes autónomos, lo cual no necesariamente vulnera la autonomía presupuestaria de dichos entes, sino que únicamente la limita; se espera que la reforma mencionada entre en vigor a partir de 2014.¹⁶⁹

Así mismo, puede darse el caso que las necesidades de gasto de un ente autónomo a pesar de apegarse a los criterios generales de política económica, requieran de una gran cantidad de recursos económicos, derivado del crecimiento y evolución de su propia actividad, y que no estén en función de incrementar sus niveles de rendimiento por la limitación de recursos.

Ahora bien, tampoco se considera viable aprobar de manera directa los proyectos de presupuesto de los Órganos Constitucionales Autónomos, ya que si se permitiera que dichos entes cuenten con recursos presupuestados tal y como inicialmente los proyecten, se corre el riesgo de que impacten negativamente en las finanzas públicas, situación que multiplicada exponencialmente por la el número de órganos autónomos que existen actualmente y que se lleguen a crear, se correría el peligro de que los

¹⁶⁹ Vid. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores del 28 de Octubre de 2013, Reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria - artículo 17 -.

egresos públicos tengan una diferencia significativa con los ingresos públicos, es decir que se genere un déficit fiscal, provocando que el Ejecutivo recurra a fuentes de financiamiento alternas al PEF, lo cual se traduciría en deuda pública y, en caso extremo, se generen presiones inflacionarias que llegaran a poner en riesgo el objetivo prioritario del Banco de México, lo cual en última instancia impactaría negativamente en la calidad de vida de toda la población. Cabe retomar las consideraciones de Jonathan Heat: “... *la estabilidad de precios no depende únicamente de las políticas del Banco Central, sino también de la coherencia de la política fiscal y las acciones del sector laboral...*”.¹⁷⁰

En este sentido, conviene mencionar que una parte importante del gasto público se encuentra comprometido por obligaciones del Estado, que se traducen en participaciones y aportaciones a entidades federativas y municipios, pensiones, educación, salud, protección civil, entre otras, mismas que pertenecen a la esfera de competencia del Ejecutivo, es decir, que son acciones de naturaleza eminentemente administrativa, por lo que se considera que deben mantenerse en la esfera de competencia de dicho poder, evitando que sin una plena justificación y cumplimiento de requisitos idóneos, se trasladen en algún momento a la esfera de competencia de algún Órgano Constitucional Autónomo.

Por lo cual, consideramos que se debe pugnar por la unidad en el ejercicio del Poder del Estado, evitando que la multiplicidad de órganos supremos llegue a poner en riesgo la estabilidad institucional y económica del Estado.

Finalmente, se considera que la profesionalización en el servicio público, el adecuado manejo de los recursos públicos, el correcto desempeño de las funciones estatales así como el oportuno funcionamiento de los controles internos y externos de los distintos órganos de gobierno son elementos considerados idóneos para la evolución institucional del Gobierno y del Estado mismo, y no así la fragmentación del poder público mediante la diversificación de órganos supremos.

¹⁷⁰ Heath, Jonathan, *OP.*, *Cit.*, P., 17.

CONCLUSIONES

PRIMERA: En la actualidad, el Banco de México es un Órgano Constitucional Autónomo del Estado mexicano.

SEGUNDA: El Banco de México reúne los requisitos establecidos por la SCJN en su criterio “*ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS*”, por lo que en esta perspectiva califica plenamente como Órgano Constitucional Autónomo del Estado mexicano.

TERCERA: Se considera la postura de la SCJN en su criterio “*ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS*”, y la del jurista español Manuel García Pelayo contenida en su texto “*El estatus del Tribunal Constitucional*” son las principales posturas que establecen que requisitos deben tener los Órganos Constitucionales Autónomos.

CUARTA: En México los Órganos Constitucionales Autónomos, son aquellos órganos cuya actividad prioritaria es fundamental para el funcionamiento del Estado, que están configurados directamente en la Constitución, dotados de autonomía para en el ejercicio de sus funciones y en su administración, sin estar subordinados a ninguno de los tres poderes tradicionales del Estado.

QUINTA: El cuarto requisito establecido por la SCJN que determina que los Órganos Constitucionales Autónomos “*deben atender funciones coyunturales del Estado*”, propicia que un amplio número de organismos puedan llegar a considerarse estratégicos o coyunturales, permitiendo la multiplicación de entidades que ostenten dicho status.

SEXTA: Las funciones de naturaleza eminentemente administrativa, así como los órganos de gobierno de la APF que realicen dichas funciones deben mantenerse dentro de la esfera de competencia del Ejecutivo, de tal manera que no se fragmenten las atribuciones que dicho poder tiene entre sus facultades.

SÉPTIMA: El ordenamiento jurídico vigente carece de un mecanismo de control que verifique que los Órganos Constitucionales Autónomos efectivamente observen los criterios generales de política económica al elaborar su proyecto de presupuesto.

OCTAVA: La naturaleza de los Órganos Constitucionales Autónomos, imposibilita que se instale un sistema de control externo que verifique la observancia de los criterios generales de política económica en la elaboración de los proyectos de presupuestos de dichas entidades, sin embargo la nueva reforma a la LFPRH prevé que se establezca un tope de gasto a los órganos autónomos lo que no vulnera su autonomía presupuestaria, sino que la limita a la disponibilidad que determine el Ejecutivo Federal.

NOVENA: Se debe adoptar un criterio eficaz, adecuado a la realidad nacional, en el que se contengan características que además de observar los requisitos establecidos por la SCJN, también eviten la multiplicidad de órganos supremos y, a su vez, fomenten la integridad institucional del Gobierno Federal.

DECIMA: Se considera que como complemento a los requisitos de la SCJN, debe ser incluido un quinto requisito en el siguiente sentido: Los Órganos Constitucionales Autónomos deben incidir directamente en la totalidad de la población, ya sea que por su actividad prioritaria afecten la calidad de vida de los habitantes en el país, o bien, que el bien jurídico que tutelan aplique para toda la población.

DECIMA PRIMERA: Se estima otro requisito adicional a los señalados por la SCJN, consiste en que los Órganos Constitucionales Autónomos no deben duplicar funciones u objetivos prioritarios, entre sí, o con otros entes del Gobierno Federal.

DÉCIMA SEGUNDA: Se considera que el presupuesto Banco de México debe aparecer en PEF a efecto de dar cumplimiento al Artículo 126 Constitucional.

DECIMA TERCERA: La Autonomía Constitucional del Banco de México coadyuva a mejorar la calidad de vida de la población, y contribuye a generar condiciones propicias para el desarrollo nacional, sin embargo, se considera que no todos los órganos de gobierno que actualmente ostentan dicho estatus, tienen la misma capacidad de influir o impactar en la vida nacional de una manera análoga al Banco Central, por lo que no hay justificación plena de que mantengan el rango de órganos supremos.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ABELLAN, Joaquín, Poder y Política en Max Weber, Ed. Biblioteca Nueva S.L., Madrid, 2004.

ACKERMAN, M. John/AUSTUDILLO, César, La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Auditoría Superior de la Federación, México, 2009.

BERLÍN, Valenzuela, Francisco, Diccionario de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas LVII, México, 1998.

BORJA, Martínez, Francisco, Derecho Monetario, UNAM, Mc Graw-Hill, México, 1997.

BORJA, Martínez, Francisco, Orígenes del Banco Central en México, Documentos de Investigación, Acuario Impresiones y Ediciones S. A. de C. V., México, 1979.

CARBONELL, Miguel /SALAZAR. Pedro, División de Poderes y Régimen Presidencial en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.

DABIN, Jean, Doctrina General del Estado, Elementos de filosofía política. Trad. Héctor González Urbe/ Jesús Toral Moreno, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 123, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2003.

ESQUIVEL, Vázquez, Gustavo, Arturo, El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México, Porrúa, México, 2006.

ENTENZA, Escobar, Pedro, F., Concepción normativa de la Obligación y el Contrato, Colofón S.A., México, 1995.

GABINO, Fraga, Manuel, Derecho Administrativo, Porrúa, 40 edición, México, 2000.

HEATH, Jonathan, Para entender el Banco de México, Nostra Ediciones, México, 2007.

HELLER, Herman, Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica, Sexta reimpresión, México, 1992.

HERNÁNDEZ, Becerra, Augusto, Estado y Territorio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie: B. Estudios Comparativos. d) Derecho Latinoamericano, Núm. 20, México, 1981.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y el Estado, 2ª edición. Trad. Eduardo García Máynez, UNAM, México, 1979.

KELSEN, Hans, Teoría pura del Derecho, 8º edición, Trad. Roberto J. Vernengo. México, 1995.

MANKIW, N. Gregory, Macroeconomía, Ed. Antoni Bosch, 3ra Edición traducida al español, Barcelona, 1997.

MÁYNEZ, García, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, 53º Reimpresión, México, 2002.

MORENO, Ramírez, Ileana, Los Órganos Constitucionales Autónomos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 2005.

NAVA, Negrete, Alfonso, QUIROZ, Acosta, Enrique, Autonomía Administrativa, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Porrúa- UNAM, México, 2004.

ROMANO, Santi, "Autonomía" Fragmentos de un diccionario jurídico, trad. De Santiago Snetís Melendio y Marino y Ayerra Redín, Buenos Aires, JEA, 1964.

SCHMILL, Ordóñez, Ulises, El Sistema de la Constitución Mexicana, Librería Porrúa, México, 1971.

SOLÍS, Leopoldo, Evolución de la Economía Mexicana, El Colegio Nacional, México, 1999.

OCHOA, Huerta, Carla, Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Segunda edición, México, 2001.

OROZCO, Henríquez, J, Jesús, comentario al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Obra colectiva, tercera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1992.

SALVADOR, Martínez, María, Autoridades independientes, Ariel, Barcelona, 2002.

WITKER, Velázquez, Jorge, Metodología Jurídica, Mc. Graw Hill, Segunda Edición, México, 2002.

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN Y ARTÍCULOS

ACKERMAN, M. John, Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2010.

CASAR, Ma. Amparo, Los Frenos y Contrapesos a las Facultades del Ejecutivo; la Función de los Partidos Políticos, el Judicial, El Legislativo y la Administración Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009.

CANO, Valle, Fernando y SARWATARI, Zavala, Garbiñe, La autonomía de gestión de los Institutos Nacionales de Salud, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009.

Crecimiento económico sustentable, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2003.

Estudio “La aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación” Estudios especializados, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007.

GARCÍA, Pelayo Manuel, El “status del Tribunal Constitucional”, Revista Española de Derecho Constitucional, VOL. 1., Num.1, Enero-Abril, 1981.

LASALLE, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, Editorial Cenit S.A., Primera Edición, Madrid, 1931.

NORIEGA, Cantú, Alfonso, El Supremo Poder Conservador, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 111, Septiembre – Diciembre, México 1978.

TURRENT, Díaz, Las tres etapas de la autonomía del Banco Central en México, Banco de México, Working Papers, México, 2007.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Banco de México.

Reglamento Interior del Banco de México.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

Aspecto multidimensional y semántico: <http://lema.rae.es/drae/?val=autonom%C3%ADa>

Vertientes de la Autonomía: http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/InsInvJurcomp.f

Historia del Banco de México: <http://www.inehrm.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=exp-fundacion-del-banco-de-mexico>.

Billetes y Monedas: http://www.banxico.org.mx/divulgacion/billetes-y-monedas/billetes_monedas.html

Historia del Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/semblanza-historica.html#bus>

Política Monetaria e Inflación: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/index.html>.

JURISPRUDENCIA

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Julio de 2009; Pág. 1540 **DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.**

“[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Septiembre de 1999; Pág. 709 **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS.**

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Febrero de 2008; Pág. 1871 **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.**

OTRAS FUENTES

Exposición de Motivos para dotar de autonomía constitucional al Banco de México.

Guía de estudio para aspirantes a ocupar cargos de Supervisor Electoral y Capacitador Asistente Electoral. Instituto Federal Electoral. México 2012.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores.