

550



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

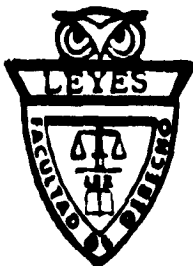
FACULTAD DE DERECHO

"AMBITO HISTORICO Y ESTUDIO CRITICO JURIDICO  
A LA LEY DEL BANCO DE MEXICO"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A  
JORGE ALFREDO ROBLES LIMON



DIRECTOR DE TESIS: LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS

CIUDAD UNIVERSITARIA

1996



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION  
ESCOLAR.  
P R E S E N T E .

El pasante JORGE ALFREDO ROBLES LIMON, con número de cuenta 8730721-0, elaboró su tesis profesional en este Seminario bajo la dirección del Lic. Roberto Avila Ornelas, intitulada "AMBITO HISTORICO Y ESTUDIO CRITICO JURIDICO A LA LEY DEL BANCO DE MEXICO".

El pasante JORGE ALFREDO ROBLES LIMON, ha concluido la tesis de referencia, la cual llena los requisitos exigidos para este tipo de trabajos, por lo que me permito otorgarle la APROBACION para los efectos académicos correspondientes.

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Ciudad Universitaria, D.F., a 16 de octubre de 1996.  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

  
LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.

cle.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO.

SEÑOR LICENCIADO  
DON AGUSTIN ARIAS LAZO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS,  
DE LA FACULTAD DE DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.  
P r e s e n t e .

Muy distinguido Maestro,

El alumno JOSE GABRIEL ROBLES LINEN, con número de cuenta de esta Casa de Estudios SUPERIOR, realizó bajo la asesoría del suscrito la investigación de Tesis Profesional intitulada "Ambito Histórico y Estudio Crítico Jurídico a la Ley del Banco de México", que ha elaborado para ser admitido a sustentar el correspondiente examen profesional de la Licenciatura en Derecho.

Espero que la citada investigación cumpla los requisitos que al respecto establece la normatividad correspondiente.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo, quedando a su disposición para cualquier comentario o aclaración al respecto, protestando a Usted las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E  
POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU.  
Ciudad Universitaria, D.F., a 22 de agosto de 1996.

LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS.

**"AMBITO HISTORICO Y ESTUDIO CRITICO  
JURIDICO A LA LEY DEL BANCO DE MEXICO"**

JORGE A. ROBLES LIMÓN

## **DEDICATORIAS**

**A MIS PADRES, MIGUEL Y OLGA, GRACIAS POR SU APOYO  
Y COMPRESION,. A USTEDES LES DEBO TODO LO QUE SOY.**

**A SELENE E INGRID, ESTE TRABAJO ES UN  
LOGRO CONJUNTO, SEGUIMOS SIENDO EQUIPO.**

**A MIS HERMANOS, MIGUEL, FELIPE Y ESPECIALMENTE A  
JANETH POR SU APOYO, LOS QUIERO.**

**A LA MEMORIA DE LUCHA Y FELIPE, ES MUY DIFICIL  
EXPRESAR CON PALABRAS CUANDO LAS IDEAS SALEN DEL  
CORAZON.**

**A MI ASESOR LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS POR ACEPTAR  
DIRIGIR EL PRESENTE TRABAJO, POR SU ORIENTACION  
Y EXCELENTES OBSERVACIONES, GRACIAS.**

**A MIS MAESTROS DE LA FACULTAD DE DERECHO, POR  
TODOS LOS CONOCIMIENTOS QUE ME TRANSMITIERON**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,  
POR QUE ES UN VERDADERO HONOR SER EGRESADO  
DE ESA MAXIMA CASA DE ESTUDIOS.**

**A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE DIRECTA O  
INDIRECTAMENTE CONTRIBUYERON PARA PODER  
REALIZAR EL PRESENTE TRABAJO.  
¡ MIL GRACIAS !**

# INDICE

	Págs.
INTRODUCCION	IV
TEMA I	
EVOLUCION LEGISLATIVA DEL BANCO DE MEXICO	
1.1 - SISTEMA FINANCIERO MEXICANO .....	1
1.2.- ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLATIVOS DE LA FUNDACION DEL BANCO DE MEXICO.....	3
1.2.1.- ETAPA QUE COMPRENDE EL LAPSO 1884-1917, MONOPOLIO O CONCURRENCIA EN LA EMISION.....	5
1.2.2. - PERIODO REFERIDO A LOS AÑOS 1917-1925, BANCO DE ESTADO O BANCO PUBLICO CON PARTICIPACION PRIVADA.....	17
1.3 - EVOLUCION LEGISLATIVA DEL BANCO DE MEXICO DESDE SU FUNDACION HASTA EL AÑO DE 1994.....	24
1.3.1.- LEY QUE CREA EL BANCO DE MEXICO EL 25 DE AGOSTO DE 1925.....	25
1.3.2.- LEY ORGANICA DEL 12 DE ABRIL DE 1932.....	30
1.3.3.- LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO S.A. EXPEDIDA EL DIA 28 DE AGOSTO DE 1936.....	33
1.3.4.- LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO S.A. DEL 31 DE MAYO DE 1941.....	36
1.3.5.- LEY DEL BANCO DE MEXICO DEL 1º DE ABRIL DE 1994.	39
TEMA 2	
NATURALEZA JURIDICA DEL BANCO DE MEXICO	
2.1.- NATURALEZA JURIDICA DEL BANCO DE MEXICO DESDE SU FUNDACION HASTA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.....	46

	Págs.
<b>2.2.- REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. INSTITUTO AUTONOMO RESTRUCTURACION DEL BANCO DE MEXICO.....</b>	<b>56</b>
<b>2.3.- PANORAMA DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL</b>	<b>64</b>
<b>2.3.1.- FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>64</b>
<b>2.3.2.- ORGANIZACION CENTRALIZADA.....</b>	<b>65</b>
<b>2.3.3.- ORGANIZACION DESCENTRALIZADA.....</b>	<b>70</b>
<b>2.3.4.- ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.....</b>	<b>75</b>
<b>2.3.5.- ORGANIZACION AUTONOMA.....</b>	<b>83</b>
<b>2.4.- EL BANCO DE MEXICO COMO ORGANO AUTONOMO.....</b>	<b>93</b>

### TEMA 3

#### CAMBIO DE REGIMEN DEL BANCO DE MEXICO. DE ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO A LA AUTONOMIA.

<b>3.1.- REFORMA AL CAPITULO ECONOMICO DE LA CONSTITUCION DE 1917.....</b>	<b>101</b>
<b>3.1.1. CARACTER SOCIO-LIBERAL DE LA CONSTITUCION DE 1917.....</b>	<b>101</b>
<b>3.1.2. REFORMAS ECONOMICAS CONSTITUCIONALES.....</b>	<b>104</b>
<b>3.2.- RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO. DISTINCION ENTRE ACTIVIDAD ESTRATEGICA Y PRIORITARIA DEL ESTADO.....</b>	<b>108</b>
<b>3.3.- LA FUNCION DE BANCA AUTONOMA COMO ACTIVIDAD ESTRATEGICA DEL DESARROLLO NACIONAL.....</b>	<b>116</b>
<b>3.4.- JUSTIFICACION CONSTITUCIONAL DE LA NUEVA CONFIGURACION JURIDICA DEL BANCO DE MEXICO.</b>	<b>122</b>



## TEMA 4

### AUTONOMIA DE LAS FUNCIONES DEL BANCO DE MEXICO.

	Págs.
<b>4.1.- GENERALIDADES.....</b>	<b>124</b>
<b>4.2.- RELACION EN LA BANCA CENTRAL Y GOBIERNO DEL ESTADO</b>	<b>124</b>
<b>4.2.1.- BANCA CENTRAL DEPENDIENTE DEL GOBIERNO DE SU ESTADO.....</b>	<b>127</b>
<b>4.2.2.- INDEPENDENCIA DE LA BANCA CENTRAL RESPECTO DEL GOBIERNO DE SU ESTADO.....</b>	<b>139</b>
<b>4.3.- AUTONOMIA INSTITUCIONAL DEL BANCO DE MEXICO.....</b>	<b>149</b>
<b>4.4.- ORGANIZACION ACTUAL DEL BANCO DE MEXICO.....</b>	<b>157</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>175</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>181</b>
<b>HEMEROGRAFIA .....</b>	<b>183</b>
<b>LEGISLACION .....</b>	<b>185</b>

## **INTRODUCCION**

**La Naturaleza Jurídica de la Banca Central, y sus relaciones con los Gobiernos de sus respectivos Estados han constituido, desde sus orígenes, un tema muy controvertido por diversos juristas y autores contemporáneos de todo el mundo.**

**Indudablemente, la Banca Central actualmente, en el Derecho, se encuentra inmersa dentro de un dinamismo de fuerzas políticas, económicas y sociales que interaccionan en cada nación determinando la configuración jurídica y administrativa del Instituto Central de que se trate. Por esta razón, la autonomía Institucional de los bancos centrales, en relación a los Gobiernos de sus Estados varía considerablemente entre los distintos modelos nacionales, ain embargo, en todos los casos vislumbramos que los argumentos a favor de su independendencia plena, pretenden asegurarlos de intereses políticos inflacionarios que, lejos de beneficiar a sus economías, las afectan aeriemente.**

**En este sentido nuestro estado no ha pasado desapercibido el debate relacionado con la constitución legal y administrative de su Banco Central, el Banco de México. Por el contrerio es un hecho innegable en México que se enfrenta, hoy en día, una severa crisis económica y financiera que afecta directamente los intereses de su población, y en ese orden de ideas, el Benco de México, en su carácter de Instituto Central ejecutor de la política monetaria que el mismo formula, adquiere un papel decisivo en la determinación de niveles óptimos de crecimiento económico, empleo, inflación y balanza internacional de pagos, vía una administración eficiente y equitativa e igualitaria de crédito entre el grosso del pueblo mexicano.**

Con estos antecedentes conceptuales, desde su fundación, fue un asunto por demás discutido en relativo a la conformación jurídica y autónoma del Instituto en análisis, esto es, si había de constituirse éste como un Banco Autónomo, o bien, como una Empresa Pública con participación privada sujeta simplemente al control estatal.

En esa contienda doctrinal irrumpe, en el año de 1925, el Banco de México como el Banco Central de nuestra nación, bajo la configuración de una Empresa Pública con participación privada, misma que conservó durante 57 años de funcionamiento hasta 1982, año en que implicó, Indudablemente, una transición de la política económica nacional hacia una nueva concepción economico-social del estado la cual se dió en el año de 1994, con las reformas de los artículos 25, 26 y 28 de nuestro Código Fundamental, y que transformó, consecuentemente, a este Instituto en una Persona de Derecho Público con el Carácter de Autónomo.

En definitiva, constituye un tema de actualidad la definición que se haga de la naturaleza jurídico-administrativo del Banco de México, especialmente, a partir de la reforma constitucional arriba indicada, así como la revisión de sus relaciones jurídicas con el Poder Ejecutivo Federal de la Unión.

En consecuencia, este trabajo de investigación pretende definir con precisión la naturaleza jurídica de la Institución que nos ocupa como un ente Autónomo que regula la economía Nacional.

## **1.- EVOLUCION LEGISLATIVA DEL BANCO DE MEXICO.**

### **1. 1 SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.**

Antes de exponer la evolución legislativa del Banco de México pensamos que es premisa indispensable ubicarlo dentro del sistema financiero mexicano.

Este sistema se encuentra integrado por las instituciones de crédito, y las autoridades de inspección y vigilancia. Desde este punto de vista, está conformado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; las Sociedades Nacionales de Crédito, el Banco Obrero, S.A. y el Citibank y por supuesto el Banco de México que actualmente tiene un régimen de autonomía.

No obstante lo anterior, podemos afirmar que en nuestro país actualmente existe un nuevo sistema financiero que comprende tanto a las autoridades financieras como a todas las instituciones que de algún modo actúan en la materia del crédito. De este modo, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1996, indica en su exposición de motivos que el sistema financiero en la actualidad se encuentra integrado por las instituciones de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito y los intermediarios financieros no bancarios que comprenden a las compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsas y sociedades de inversión

Por otra parte, las autoridades que ejercen atribuciones en materia de banco y crédito en nuestro sistema bancario son: el Congreso de la Unión de acuerdo con las facultades que le otorgan el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que a su vez se integra la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, a las que se agregaron

en épocas recientes la Dirección General de Banca Múltiple, la Dirección General de Banca de Desarrollo y la Dirección General de Seguros y Valores de la que dependen la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como organismos desconcentrados de los que a partir de 1994 el Banco de México deja de ser parte por otorgarle el Gobierno Federal su autonomía.

De este modo, el Banco de México tiene como fin último proveer a la economía del país de moneda nacional, tal como lo indica su Ley de 1994, que en sus artículos 1o. y 2o. señala que es el Banco Central una persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México, el cual tiene como finalidad prioritaria la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, así como promover al sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

Para el cumplimiento de dichas finalidades este banco se reorganizó en 1994 como un Banco Autónomo conforme a lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional teniendo a su cargo la dirección y vigilancia de la economía nacional que ha sido considerada por el Poder Constituyente Permanente como una actividad estratégica al régimen de concesión.

Una vez que hemos ubicado al Banco de México dentro del sistema financiero y bancario nacional, procederemos a analizar brevemente sus antecedentes y evolución legislativa hasta nuestros días.

## 1.2 ANTECEDENTES HISTORICOS Y LEGISLATIVOS DE LA FUNDACION DEL BANCO DE MEXICO.

El día 10. de septiembre de 1925, el General Plutarco Elías Calles<sup>1</sup>, rindió su Primer Informe de gobierno ante el Congreso de la Unión, exaltando los importantes logros obtenidos en la materia hacendaria y financiera durante ese año al que se ha llamado la época de oro del Callismo, en la que se llevó a cabo una trascendente reforma fiscal con la introducción del impuesto sobre la renta, la reestructuración del sistema bancario nacional, y la rehabilitación hacendaria, transformación en superávit del déficit periódico de los presupuestos gubernamentales . En esta exposición el General Calles señaló textualmente, que la "Realización del proyectado banco de emisión a últimas fechas, se ha convertido en necesidad nacional inaplazable y en imperiosa demanda nacional..." y concluyó diciendo "...cierro esta parte de mi mensaje dándome la satisfacción de comunicaros que hoy día 10. de septiembre de 1925, a las diez horas de la mañana fué inaugurado el Banco de México, S.A., con cuyo acto queda satisfecha otra de las condiciones de seguridad para la recaudación del servicio de la Deuda Externa y, por lo tanto, del restablecimiento del crédito de México en el extranjero, cumpliendo uno de los números más sobresalientes del programa revolucionario que nuestro pueblo escribió, con su sangre generosa, en la Constitución de 1917, y recorrido un largo tramo del sendero que conduce a la autonomía económica nacional.

El contenido de este discurso nos da una idea clara de la trascendente decisión política y social que dió lugar a la creación de un banco único de emisión una vez superados todos los problemas a que se tuvieron que enfrentar los gobiernos revolucionarios.

---

<sup>1</sup>Antonio Manero.-La Revolución Bancaria en México. México: Talleres Gráficos de la Nación, 1957. p.6.

En Europa, los primeros bancos de emisión oficial procedieron de bancos comerciales privados que ganaron derechos exclusivos de emitir moneda para el país y obtuvieron una posición especial como banqueros para los gobiernos.

En México, no aconteció de esa manera toda vez que el Banco de México surgió de una fundación oficial, a causa de la ruptura total que se dió entre el sistema bancario del porfiriato, y el sistema bancario postrevolucionario a través de un proceso constantemente interrumpido por los problemas de carácter político, divergencias de criterios sobre cuestiones doctrinales de banca central y problemas económicos a los que se enfrentó el Estado en esos años.

Para efectos didácticos podemos dividir los orígenes del Banco de México en dos grandes períodos, siguiendo la clasificación señalada por el maestro Francisco Borja Martínez<sup>2</sup>, en su artículo intitulado "Orígenes del Banco Central de México", pues consideramos que los argumentos en los que dicha clasificación se funda tiene un fuerte soporte histórico para analizar detalladamente las principales polémicas doctrinarias que antes se dieron a la creación de nuestro instituto

Según la clasificación anterior, el primer período comprende del año 1884 al año 1917, tiempo en que se debatió si convenía adoptar un régimen de monopolio en la emisión de billetes o permitir la libre concurrencia de emisores; y la segunda etapa se encuentra referida a los años de 1917 a 1925 lapso en que se dieron una serie de polémicas sobre los elementos distintivos del Banco único de emisión previsto por el artículo 28 de la Constitución de 1917 en especial si dicho Banco debía constituirse como un Banco de Estado o como una empresa pública con participación privada.

---

<sup>2</sup>Francisco Borja Martínez. Orígenes del Banco de México. México: Banco de México, 1979. p.28.

### **1.2.1. ETAPA QUE COMPRENDE EL LAPSO 1884-1917. MONOPOLIO O CONCURRENCIA EN LA EMISION**

México inicia en la segunda mitad del siglo pasado el establecimiento de los bancos emisores de billetes, mientras que en Europa ya se encamina al monopolio de emisión en esa misma época, tal como sucedió en Inglaterra con el Acta Peel de 1884 y en Francia con la Ley 1848 mismas que fortalecieron los privilegios otorgados a sus bancos centrales. A su vez, la experiencia norteamericana obligó a los Estados Unidos a limitar la concurrencia de bancos emisores para pasar al monopolio de emisión a fin de facilitar con ello el manejo de las reservas de oro del país.

En este ambiente se formaron dos corrientes doctrinarias, una llamada "Escuela Monetaria" que afirmaba que el billete sustituía a la moneda como medio legal de pago, razón por la cual su creación y circulación debía unificarse y quedar bajo el control del Estado teniendo como principales expositores a Lord Overton, Fooke, Thornton, Torrens y Wolowski entre otros; y la denominada "Escuela Bancaria" sostenida por Leroy, Beaulieu Stanley Jebons, Courcelle Senevil, Courtois, Stuart Mill y otros quienes afirmaban que la creación de billetes correspondían a los particulares en virtud de que eran documentos mercantiles y por la necesidad de mantener su emisión y circulación conforme a las sanas técnicas bancarias con independencia del Estado, ya que la intervención de éste obedecía a necesidades económicas no siempre justificadas.

Cabe aclarar que ambas escuelas son anteriores o concurrentes a la formación de la doctrina clásica, razón por la cual sus comentarios giran en torno a la intervención del Estado en la actividad del sistema bancario, sin tomar en consideración otras funciones importantes de un banco central, además de la función emisora, tales como la centralización y manejo de las reservas internacionales, la regularización de crédito y la actividad de prestamista de última instancia.



En este marco de ideas, México recibió dos grupos de capitalistas europeos en 1857 y 1864 que solicitan autorización para operar como bancos emisores<sup>3</sup>

El primero de ellos fué el grupo representado por Liger de Libessart quien tuvo la resolución del Presidente Commonfort para construir un Banco de México, sin embargo, no logró hacerlo en virtud de la Guerra Civil a que se enfrentó la República en esos años. A su vez el segundo, a través de las gestiones de Michel Heine, recabó la autorización de la Regencia del segundo imperio para establecer una institución que denominaría también Banco de México, mismo que disfrutaría del monopolio en la emisión de billetes, no obstante lo cual, nunca obtuvo el reconocimiento de Maximiliano quien decidió dejar la solución del asunto a la consideración posterior de las autoridades mexicanas.

Finalmente en 1864, se fundó en México el primer banco propiamente dicho, cuando el señor Guillermo Neubolt en representación de un grupo de inversionistas ingleses obtuvo, conforme a lo dispuesto por el artículo 53 del Código de Comercio del 16 de mayo de 1854, la autorización del Tribunal de Comercio para operar el llamado Banco de Londres, México y Sudamérica, al que sus estatutos inscritos en el Registro de Comercio al igual que los de cualquier empresa dedicada al tráfico daban a éste la facultad de emitir billetes. Es preciso señalar que una aportación importante de este banco fue su impacto psicológico en el público usuario del servicio bancario, pues logró obtener la confianza de éste en la actividad bancaria y lo educó en el desarrollo de las operaciones que la misma conlleva. No obstante a la caída del imperio en 1867, este banco subsistió en virtud de que Juárez respetó las decisiones judiciales entre las que destacaba la autorización otorgada a la institución antes citada.

---

<sup>3</sup>Antonio Manero. El Banco de México. New York: F. Mayans, 1926.p.78.

Ya al término del primer período del Presidente Díaz, que comprendió los años 1876 a 1880, éste abrió las puertas a la inversión extranjera, en especial la referida a la materia ferrocarrilera, lo que hizo crecer enormemente el mercado de dinero por la derrama de dicha inversión. Esto último, dió lugar a la creación de nuevos bancos de emisión durante el régimen del Presidente Eulalio González comprendido entre 1880 y 1883. Ya en 1857, se había creado el Banco de Santa Eulalia, y en 1878 el Banco Mexicano. El 18 de febrero de 1881 se firmó el contrato que constituiría el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario con un capital de \$ 38, 000,000.00 con la facultad de emitir billetes hasta por el triple del monto de sus valores y bonos de caja al portador o nominales, transmisibles por endoso y su actuación estaría vigilada por un interventor nombrado por el Gobierno Federal.

A su vez, el 23 de agosto del mismo año se fundó el Banco Nacional Mexicano, que fue el primer banco creado en México por concesión federal mediante autorización otorgada al señor Guillermo Noetzelin, en representación del Banco Franco Egipcio, misma que fue aprobada por el Congreso de la Unión el 16 de noviembre de ese año. Es preciso apuntar que esta concesión otorgo a éste Banco algunos privilegios en su operación entre los que destacan la facultad de emitir tres millones de pesos por cada millón de capital o depósito que poseyera en efectivo en su caja, mismos que a pesar de su curso voluntario eran aceptados como moneda corriente en todas las oficinas federales. y finalmente el Gobierno Federal se obligó, durante el término de la concesión, a no recibir en sus oficinas los billetes de ningún otro establecimiento de crédito distinto a aquel Banco, ni papel moneda de otra clase con excepción de los billetes emitidos por el Nacional Monte de Piedad<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>Antonio Manero. Op. cit. p.5.

Así, en 1883 se autorizó la concesión del Banco de Empleados<sup>5</sup>, que como su nombre lo indica, hacía préstamos a éstos con garantía de sus sueldos, y tenía la facultad de emitir billetes hasta por el triple de su capital de \$500,000.00 autorizado por 30 años.

Simultáneamente, se constituyeron otros bancos tales como el Banco Internacional e Hipotecario en 1882; el Banco Minero Chihuahuense en el mismo año, y finalmente se autorizó, en noviembre de 1881, al antiguo Nacional Monte de Piedad a operar como Banco de Emisión y Descuento con garantía de sus propios fondos, con la obligación del Gobierno de aceptar sus billetes tal como lo señalamos en líneas anteriores.

Sin embargo la crítica situación financiera por la que atravesaba el país en 1883, dió lugar a la fusión del Banco Nacional y el Mercantil Mexicano para constituir el nuevo Banco Nacional de México a través de la concesión del 15 de mayo del mismo año, que aunada al Código de Comercio de 1884 otorgaba a esa Institución, una serie de prerrogativas que colocaba a ésta en una posición privilegiada respecto de los demás bancos nacionales. Dicha concesión señalaba, entre sus puntos principales lo siguiente:

1.- El Banco Nacional Mexicano continuará sus operaciones bajo el nombre de Banco Nacional de México, tendrá su radicación en la capital de la Nación; pero podrá establecer libremente sucursales y agencias en los propios centros mercantiles de la República.

---

<sup>5</sup>Francisco Barrera Lavallo. Estudio sobre el origen de las Instituciones de Crédito en México. México: Tip de García y Cía en S. en C., 1909. p. 529.

2.- El Banco Nacional se obliga, siempre que el Ejecutivo Federal así lo acuerde, a abrir a la Tesorería General de la Federación una cuenta corriente, cuyo movimiento podrá ascender de 6 a 8 millones de pesos al año. A su vez, el interés en la cuenta expresada será mutuo de 6% al año y se abonará o cargará por días, contándose dicha cuenta el primero de enero y de junio de cada año.

3.- En compensación de dicha cuenta, y de las demás ventajas que el Banco proporcione al Gobierno, éste se obliga a no conceder autorización para el establecimiento de nuevos bancos de emisión en la República, y a evitar que los ya establecidos continúen sus operaciones sin concesión federal una vez transcurridos los plazos que señala el Código de Comercio.

4.- El Banco será el encargado por el Gobierno del servicio de la Deuda Pública interior y exterior, recibiendo al efecto, los fondos destinados al pago del capital e intereses para hacer los abonos correspondientes a los tenedores de los títulos; y

5.- Las oficinas federales no podrán recibir en pago de impuestos por rentas de la Federación, los billetes de ningún establecimiento de crédito distinto del Banco Nacional, ni papel moneda de ninguna clase. Aquellas oficinas podrán recibir también como moneda corriente, durante tres años, los billetes que el Nacional Monte de Piedad tenga aún en circulación, si así conviene al Gobierno.

En esta forma, sin mayor polémica doctrinal, nuestro país inició su actividad bancaria conforme al régimen de libre concurrencia en la emisión de billetes. Lógicamente, los bancos que predominaron por su posición política y económica en la actividad bancaria de esa época fueron el Banco de Londres, México y Sudamérica y el Banco Nacional de México respectivamente.

La carencia de una legislación federal aplicable a la actividad bancaria, y el carácter local que tenía la legislación mercantil de acuerdo con la Constitución de 1857, hizo que tanto el Gobierno Federal como los Gobiernos de los Estados otorgarán una serie de concesiones para emitir billetes con diferencias muy marcadas entre sí, lo que dió lugar a la operación de bancos emisores en condiciones muy diversas, que repercutía en la falta de uniformidad del sistema bancario nacional.

Derivado de lo anterior, el Gobierno del General González creó una Comisión en la que intervinieron destacados abogados como Manuel Dubián y Pablo Macedo, y cuya finalidad era analizar las medidas legales que requería la creación de un estatuto uniforme en materia bancaria. Esta comisión obtuvo como resultado la reforma a la Constitución de 1857 para dar carácter federal a la legislación en materia mercantil y bancaria lo que constituía el presupuesto necesario para diseñar un régimen único vigente en todo el territorio nacional.

No obstante lo antes señalado, el General González atravesó en el año de 1884 por serios problemas económicos que lo llevaron, a dar su apoyo al Banco Nacional de México, para otorgar a éste el monopolio en la emisión de billetes a cambio de una importante línea de crédito a la tasa del 6% anual ostensiblemente menor la tasa que prevalecía del 12%.

Con la finalidad de otorgar un monopolio de emisión al Banco Nacional de México, las disposiciones del Código de 1884 conjugadas en el contrato-ley que el Banco había celebrado con el Gobierno Federal ponía al Banco de Londres fuera del mercado, e impedía a las autoridades otorgar nuevas concesiones para la emisión de billetes. Los preceptos más importantes que consignó dicho Código sobre instituciones de créditos son los siguientes:

1.- Para el establecimientos de bancos de cualquier especie se requiere la autorización del Gobierno; las sociedades que los formen, han de ser anónimas y compuestas por lo menos de cinco socios fundadores.

Ninguna sociedad de Banco o particular establecida en el extranjero podrá tener en la República sucursales o agencias autorizadas para cambiar los billetes que emita, cualquiera que sea la forma de éstos (este precepto afectaba directamente al Banco de Londres toda vez que éste último era una sociedad constituida en el extranjero).

2.- Ningún particular o sociedad que no estuviese autorizado en los términos de este Código o de una Ley Federal, podrá emitir vales, pagarés ni cualquier otro documento que tenga una promesa de pago en efectivo o al portador y a la vista, ya sea en la forma de billetes, de recibos de depósito o cualquier otra.

3.- En los Bancos de Emisión no podrá exceder ésta del capital exhibido por los accionistas. La tercera parte de aquélla, sera garantizada con un depósito en la Tesorería en dinero efectivo o títulos de Deuda Pública, o bien dando una fianza. Estos bancos deberán tener en caja, en dinero efectivo, la tercera parte del importe de la circulación, y por último, estarán obligados a publicar mensualmente en el Diario Oficial y otro periódico, un corte de caja, y a pagar un impuesto del 5% al Erario sobre el total de los billetes que emitan de conformidad con las condiciones que queden expresadas.

Estas medidas dieron lugar a una serie de contiendas y polémicas doctrinales. de inmediatamente el Banco de Londres, presentó su reclamación a través de sus abogados Rafael Donde y Joaquín Casasus y el Banco Nacional de México defendió el monopolio a su favor mediante los alegatos de sus representantes Sánchez Gabito y Pablo Macedo respectivamente. Los impugnadores del monopolio sostenían que la

Constitución de 1857 prohibía tales concentraciones económicas, y daba derecho a los particulares para dedicarse a la industria que desearán, e impedía la aplicación retroactiva de los preceptos legales cuando con ello se afectasen derechos adquiridos con anterioridad.

A su vez, los defensores del monopolio sostenían que este derecho del Ejecutivo emanaba del contrato-ley celebrado con el Banco Nacional de México, y ratificado por el Congreso de la Unión; y por otra parte que éste no constituía un derecho adquirido toda vez que la emisión y circulación de billetes eran desconocidos por la Ley antes del Código de Comercio de 1884. Adicionalmente, afirmaron que si la acuñación de moneda era un atributo de soberanía del Estado, correspondía a éste normar la emisión de billetes y resolver sobre la concesión de su monopolio.

En virtud de que dicha controversia generaba repercusiones a nivel nacional, el Presidente Porfirio Díaz resolvió este conflicto apegado al criterio de pluralidad de Instituciones emisoras (criterio sostenido por Manuel Dublán y Joaquín Casasús respectivamente), negociando con el Banco de Londres a quien le otorgó la concesión del Banco de Empleados, con domicilio en México y con nueva denominación como Banco de Londres y México.

Posteriormente, Manuel Dublán como Secretario de Hacienda encargó a una Comisión presidida por Joaquín Casasús la elaboración de una nueva legislación mercantil cuyo fruto fue el Código de Comercio de 1889, que deja a una ley posterior la determinación del régimen aplicable a los bancos, previendo que, mientras tanto, podían seguirse creando instituciones emisoras mediante concesión del Gobierno Federal, cuyos trámites, debía aprobar el Congreso de la Unión.

Con este enfoque, el Ejecutivo Federal, continuó con las negociaciones para conciliar los intereses del Banco Nacional, y con la anuencia de éste último otorgó nuevas concesiones para el establecimientos de bancos emisores en el interior de la República, a través de contratos ley celebrados por el Ejecutivo y sancionados por el Congreso de la Unión.

José Yves Limantour, al ocupar el cargo de Secretario de Hacienda en 1893, mismo que conservó hasta 1911, se sostuvo a favor de la idea de limitar el número de bancos emisores, y la circulación de los billetes emitidos por éstos conforme a un régimen de privilegios y concurrencia en que sólo los billetes del Banco Nacional de México y del Banco de Londres pudieran circular en toda la República, propiciando con ello, la creación de bancos regionales que suscribieran títulos con vigencia en determinadas zonas geográficas. Para tal efecto, suspende el otorgamiento de nuevas concesiones y en 1896 obtiene del Congreso de la Unión un Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal, para expedir una Ley conforme a dichos criterios.

Con el propósito anterior, Limantour instaló una Comisión integrada por banqueros y abogados, que presidió Joaquín Casasús, y cuyo resultado fue la Ley de Instituciones de Crédito de 1897 que establece por primera vez en México un sistema bancario propiamente dicho con base en la concurrencia de bancos emisores de billetes. A este respecto, Yves Limantour señaló en la exposición de motivos del ordenamiento citado, una doble justificación del régimen de pluralidad de bancos, esta explicación económico-jurídico era la siguiente:

1.- Desde el punto de vista económico, la gran extensión geográfica de nuestro país hacía más fácil cubrir el territorio nacional a través de varios bancos que por un sólo banco de emisión.



2.- Jurídicamente, sostenía que era necesario respetar los contratos de concesión que regulaban el marco legal de los bancos existentes, toda vez que al ser aprobados por el Congreso constituían el fundamento jurídico de su actuación.

Con posterioridad, para dar mayor fluidez y seguridad a la circulación de los billetes emitidos por los Bancos Regionales se creó el Banco Central Mexicano, cuya finalidad era compensar los billetes emitidos por instituciones asociadas, lo cual constituía un importante avance en la circulación de dichos billetes, sin embargo este instituto se desvirtuó por la celebración de operaciones inconvenientes y especulativas que lo llevaron a la quiebra.

Por otra parte, los problemas derivados de la pluralidad de bancos de emisión dieron lugar a dos disposiciones expedidas en 1905 y 1908 respectivamente, en las que se prohibió el otorgamiento de nuevas concesiones hasta 1922, propiciando la concesión de las existentes en el interior de la República, en bancos hipotecarios o refaccionarios. En esta época, Limantour ya pensaba en la posibilidad de llegar a la creación de un Banco Unico de Emisión independiente del Estado.

Desgraciadamente, todos los avances que se habían logrado en la materia bancaria durante la primera década de este siglo, se vieron frenados por el movimiento revolucionario que tanto afectó a nuestro sistema bancario. Ciertamente Victoriano Huerta impone préstamos forzosos que privan a los bancos de sus existencias metálicas, y para resolver la situación de éstos frente a los tenedores de billetes que exigían su pago, convierte dichos títulos en papel moneda, bajo los principios de inconvertibilidad y aceptación obligatoria.

Como reacción a las medidas anteriores, Venustiano Carranza, al iniciar su lucha contra Huerta en el mes de septiembre de 1913, declaró públicamente que la

emisión de billetes debe ser un privilegio de la Nación y que al terminar el movimiento revolucionario se establecería el Banco Unico de Emisión. Dicho criterio lo compartía otros jefes revolucionarios, entre los que se destacaba Francisco Villa<sup>6</sup>.

De este modo, el primer paso que dió el Gobierno Revolucionario fue de carácter exclusivamente legal, y consistió en obligar en el año de 1915 a todos los bancos a colocarse dentro de los mandatos de la Ley que les regía dentro de la cláusulas de sus respectivos contratos. Es preciso señalar que la Ley de Instituciones de Crédito de 1897 facultaba al Gobierno a declarar la caducidad de las concesiones de los bancos y a ponerlos en liquidación en caso de que, en un término de treinta días de haber sido inspeccionados y no encontrado sus existencias metálicas en los términos legales, el banco no pudiera hacer crecer dichas existencias metálicas al límite legal establecido.

Con tal objeto el Gobierno Revolucionario promulgó un Decreto fundando la llamada " Comisión Reguladora e Inspectora de Instituciones de Crédito" cuya finalidad era inspeccionar y declarar la caducidad o subsistencia de las concesiones de los bancos existentes con sujeción a las leyes que regían la materia bancaria.

Simultáneamente, en el mes de septiembre de ese año, Venustiano Carranza expidió un Decreto sustituyéndose a los poderes legislativo y judicial, en el que declaraba inconstitucionales las leyes que autorizaban al Ejecutivo Federal a otorgar concesiones para la emisión de billetes, fijando a las instituciones de crédito un plazo para ajustar la circulación de billetes existentes, pues de lo contrario, serían incautados. El resultado de estas inspecciones fue que de los 24 bancos de emisión existentes en aquella época, sólo nueve se apegaban a sus concesiones y a las leyes vigentes en materia bancaria.

---

<sup>6</sup>Francisco Borja Martínez; Op. cit. p.4.

Por lo que concierne a la creación de un Banco Unico, Antonio Manero realizó un proyecto que daba a éste el carácter de Banco de Estado, mismo que fue aprobado por Luis Cabrera, el Secretario de Hacienda pero que no pudo entrar en vigor por las condiciones políticas y económicas que vivía el país en esos momentos.

Finalmente, el Congreso Constituyente de Querétaro, reunido en 1917, sujetó a análisis la iniciativa presentada por Rafael Nieto, Subsecretario de Hacienda, quien proponía que el artículo 28 Constitucional previera el establecimiento de un monopolio en la emisión de billetes a través de un banco único. Dicha iniciativa fue acogida por todos los Constituyentes quienes coincidían en acabar con la pluralidad de bancos emisores, quedando únicamente la duda respecto a la integración de ese banco, esto es, si era procedente conformarlo con un Banco de Estado, o bien como una Empresa Pública con participación privada.

Ante esto último, Rafael Nieto, señaló que considerando las dificultades que integraría el pronunciarse en ese momento por un Banco de Estado o una Entidad Pública con participación privada, era conveniente asentar solamente en la Constitución que el Banco Unico debía estar controlado en todo tiempo por el Estado dejando a la legislación ordinaria la determinación de su naturaleza jurídica.

De esta manera, el Constituyente aprobó dicha iniciativa previendo en el artículo 28 constitucional la existencia de "un monopolio de emisión de billetes por medio de un solo Banco que en todo tiempo controlara el Gobierno Federal".

## **1.2.2 PERIODO REFERIDO A LOS AÑOS 1917 A 1925.- BANCO DE ESTADO O BANCO PUBLICO CON PARTICIPACION PRIVADA**

La creación del Banco Unico, confrontaba dos dificultades relacionadas entre sí; la escasez de recursos para su fundación, y las serias discrepancias de criterio en cuanto a la naturaleza, alcance y características de la intervención pública y privada en su estructura orgánica y sus operaciones.

El problema de la circulación monetaria era tan delicado en aquella época, que al momento en que Venustiano Carranza retiró de la circulación los billetes revolucionarios, la moneda metálica era suficiente para cubrir las transacciones comerciales, razón por la cual, éste expidió en 1918 un decreto que otorgaba curso legal a la moneda de oro.

En lo concerniente a la determinación de la naturaleza y características de este Banco Unico, Carranza, envió en diciembre de 1917 una iniciativa al Congreso que tenía un proyecto de ley constitutiva del Banco Unico, caracterizándolo como un Banco de Estado. No obstante lo anterior, el Partido Liberal Constitucionalista no compartía ese criterio pues éste último sostenía que en su capital y administración debía participar el sector privado a fin de obtener de éste los recursos necesarios para su establecimiento, y asegurar su manejo con independencia del Estado. Por estas últimas razones fue desechada en 1917 y 1918 dicha iniciativa.

A su vez, las urgentes necesidades presupuestales, la inestabilidad política y administrativa, y muchos otros factores concomitantes en aquel periodo de cimentación del Gobierno nacido de la Revolución, hicieron que los proyectos antes esbozados se consideraran poco convenientes para las condiciones por las que atravesaba el país,

razón por la cual, era imprescindible la necesidad de modificarlos de acuerdo a las necesidades del momento.

Por ello, Carranza retiró en septiembre de 1919 todas las iniciativas presentadas al Congreso en materia bancaria incluyendo la del Banco Unico de Emisión y suspendió los procesos de incautación de los bancos privados.

Posteriormente, Adolfo de la Huerta, Presidente Provisional de la República, creó en julio de 1920 una Comisión integrada por los señores Carlos Zetina, Juan Zurbarán y Antonio Manero cuyo objetivo era la elaboración de la Ley de este Banco Unico. En este proyecto se exponía que la mejor interpretación del artículo constitucional es que el control estatal a que se sujetaría dicho Instituto debía ser económico administrativo únicamente. Con estos argumentos esa Comisión presentó el proyecto de un Banco Público controlado por el Gobierno pero con participación privada, sin embargo nunca prosperó por la diferencia de criterios entre la Comisión y el General Alvarado, Secretario de Hacienda quien al igual que Adolfo de la Huerta era partidario de constituir a aquél como Banco de Estado.

En un nuevo intento en el mes de septiembre de 1920, Antonio Manero, en su carácter de Diputado Federal, presentó al Congreso una iniciativa de ley que proponía la creación del Banco como Sociedad Anónima con participación privada, y sujeta a ciertos controles de Estado. No obstante que dicha iniciativa fue acogida con beneplácito por el Partido Liberal Constitucionalista, nunca llegó a votarse por la posición de Adolfo de la Huerta quien se inclinaba por la idea de un Banco de Estado.

Posteriormente, en febrero de 1921, Obregón presentó una iniciativa que proponía la reforma constitucional, para el establecimiento temporal de ocho bancos emisores de billetes que operaran por el término de diez años, mientras se preparaban

las condiciones para la creación de un Banco Emisor. De inmediato las Comisiones dictaminadoras presididas por Antonio Manero se pronunciaron contra esta iniciativa citando a Adolfo de la Huerta, Secretario de Hacienda, quien declaró que estaba en desacuerdo con lo manifestado por el Presidente Obregón, ya que su criterio correspondía al de constituir a la brevedad posible un Banco de Estado, argumento por el cual Obregón decidió retirar dicha iniciativa de Ley.

En ese año de 1921, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público emitieron un dictamen global sobre las iniciativas presentadas para la creación de un Banco Unico, reiterando que dicho Instituto debía constituirse como sociedad anónima, con participación privada y control gubernamental conforme a los siguientes principios fundamentales:

"Autonomía del Banco, control eficaz del Gobierno"; administración directamente emanada de los accionistas; garantías positivas de emisión; circulación voluntaria de los billetes; concentración en el Banco de todos los asuntos hacendarios relacionados con los servicios públicos; reciprocidad de servicios entre el gobierno y el Banco; eliminación de funciones propias de los bancos de otra índole; equidad en la distribución de utilidades entre el estado y los accionistas; limitación de la acción política y administrativa del ejecutivo sobre el Banco, y libertad completa de acción a los elementos económicos que deben concurrir para el establecimiento y desarrollo de la institución<sup>7</sup>.

Simultáneamente, De la Huerta obtiene después de amplias negociaciones con el Comité de Banqueros con Negocios en México, presidido por Thomas W. Lamont, la firma del Convenio denominado "De la Huerta - Lamont", gracias al cual se reanuda el servicio de la deuda externa, asunto que preocupaba a Obregón y a Calles quienes

---

<sup>7</sup>Antonio Manero; Op. cit. p.2.

pensaban que la solución de este problema dependía de las relaciones entre México y Estados Unidos.

Posteriormente, en 1923 el Congreso autorizó al Ejecutivo al crear el Banco Unico de Emisión, como una sociedad anónima con mayoría de capital del Gobierno Federal, un Consejo de Administración, designado por los accionistas mayoritarios y presidido por el Secretario de Hacienda, quien se reservaría el derecho de veto sobre ciertas decisiones. Esta Ley recibió críticas, tanto de quienes se inclinaban por un Banco de Estado, como de aquéllos que sostenían a la necesidad de dar mayor participación al sector privado.

Al subir a la Presidencia el General Calles y su Ministro de Hacienda Alberto Pani, pusieron en marcha en 1923 una serie de medidas eficaces para hacer realidad la reforma revolucionaria aprovechando los trabajos iniciados, y con resolución e inteligencia inauguraron el Banco de México comenzando por la expedición de su ley fundamental<sup>8</sup>.

En ese año, Alberto Pani al ser designado como Secretario de Hacienda inició en coordinación con Manuel Gómez Morín un exitoso plan cuyo objetivo, era por un lado rehabilitar la finanzas públicas a través de una serie de ahorros presupuestales difíciles de consolidar por las precarias condiciones políticas del país que obligaban a realizar gastos militares. Y por el otro fortalecer los fondos manejados por la Comisión Monetaria en donde se depositaron los productos de acuñación de la plata. Este plan de saneamiento de las finanzas dió buen resultado permitiendo al Gobierno contar con los recursos esperados para crear un Banco Unico, mismos que estaban integrados por un superávit anual de 41.5 millones de pesos<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup>Antonio Manero; Op.cit. p.5

<sup>9</sup>Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1923-1926. p.91-95.

Paralelamente a esos trabajos de reajuste presupuestal, otras medidas de orden bancario fueron preparando gradualmente la reforma del antiguo sistema hasta llegar a la fundación del Banco Unico de Emisión. El Ejecutivo inició la obra reformada oyendo la opinión de los especialistas y banqueros, a fin de ganar la confianza del público en la solidez financiera de su régimen, periódicamente el Presidente Calles y el Secretario de Hacienda visitaban las bóvedas de Tesorería con el objeto de que la presa difundiera la noticia sobre la cristalización del superávit y tomara fotografías de los arcos de caja<sup>10</sup>.

Los objetivos que perseguían el Ministro Alberto Pani con la reforma bancaria ya citada eran los siguientes:

1.- La expedición de una nueva legislación dirigida al resurgimiento del crédito nacional, misma que se concretó en la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 7 de enero de 1925, que preveía la existencia de un banco único de emisión sujeta a la ley especial, y la de bancos hipotecarios, refaccionarios, agrícolas, industriales, de depósito y descuento y de fideicomisos.

2.- Lograr la rehabilitación de los bancos susceptibles de seguir operando;

3.- Fundación del Banco Unico de Emisión, y

4.- El establecimiento de empresas de acción bancaria social que institucionalizaran la injerencia gubernamental en el comercio bancario.

---

<sup>10</sup>Fernando de la Fuente. La Comisión Monetaria, S.A. y el Banco de México. México, D.F., Excelsior, 16 de abril de 1950.



Cabe destacar también, que la Comisión Monetaria constituye el antecedente institucional más importante del Banco de México, pues al ser reorganizada en 1924 como una sociedad anónima con funciones de control monetaria y cambiario, se anticipaba en ella la organización de funciones del Banco de México, mismo que al ser inaugurado dió lugar a la liquidación de dicha Comisión cediéndole a aquel sus funciones de Banca Central<sup>11</sup>.

En este marco de ideas, Pani en 1924 designó una Comisión cuyo objetivo era la elaboración de la ley, estatutos y escritura constitutiva del Banco de México en uso de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso al Ejecutivo en materia hacendaria lo que permitió que los trabajos para la creación de este Banco Unico de Emisión no se interrumpieran por estériles debates legislativos como había sucedido en los últimos ocho años.

En esta Comisión destacó la actuación de Manuel Gómez Morín quien contaba con amplios conocimientos tanto en los regimenes bancarios existentes en otros países, y en especial en los Estados Unidos de América, como en la realidad política y económica mexicana; la de Elias S.A. de Lima, banquero extranjero que llegó a México en 1911 con el fin de trabajar en la empresa Speyer, permaneciendo en el país durante los años difíciles de la Revolución, como Director del Banco de México de Industria y Comercio; y finalmente la de Fernando de la Fuente quien era un abogado sonorenses con importantes conocimientos de la técnica jurídica.

Esta Ley Orgánica del Banco de México dio fin a la larga polémica sobre las características que debe tener este Instituto configurándolo como una sociedad anónima, en la que el estado debe tener en todo tiempo mayoría en el capital y en el

---

<sup>11</sup>Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ley que crea el Banco de México y su exposición de motivos. México, D.F. 25 de agosto de 1925.

Consejo de Administración, así como a través del Secretario de Hacienda el veto sobre sus decisiones más importantes<sup>12</sup>.

De este modo, la exposición de motivos de dicha Ley señala que con esa estructura Orgánica el Banco de México cumplía con el precepto constitucional, toda vez con la participación mayoritaria estatal en el capital, y en la administración del Banco se sujetaba éste último a la alta dirección del Estado, al cual correspondía la fijación de las políticas generales sobre la moneda y el crédito dando a su vez al Instituto Central Independencia para evitar que el interés político predominara en cierto momento sobre el interés público, razón por la cual se desechó toda idea de que el Banco fuese una oficina pública como lo fue en su momento la Comisión Monetaria, que constituía su antecedente inmediato<sup>13</sup>.

Aún en los últimos meses de su creación, este Banco se enfrentó a serios problemas. Entre ellos se encuentra la reclamación de Lamont a Pani, en la que aquél señala que la participación gubernamental en el capital del banco debiera afectarse al pago de la deuda externa conforme al clausulado del Convenio de la Huerta - Lamont, cuestión a la que contestó el Ministro Pani en el sentido de que dicho convenio reconocía como prioritario al pago de la deuda, la aplicación de recursos presupuestales para satisfacer necesidades inmediatas del Estado Mexicano, entre las que destacaba el establecimiento del Banco Unico como premisa del desarrollo económico nacional. Así los banqueros cedieron ante los hechos consumados, y más tarde se celebró un convenio para regular la deuda al que se llamó Enmienda " Pani - Lamont ".

---

<sup>12</sup>Ley que crea el Banco de México. Op. cit. p. 20.

<sup>13</sup>Francisco Borja Martínez. Op. cit. p.4.

Finalmente, unos días después de la expedición de la Ley Orgánica, el Presidente Calles, acompañado de los Presidentes de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados respectivamente, del cuerpo diplomático y de altos funcionarios del Gobierno Federal inauguró esta Institución que contribuyó sin duda alguna a la reactivación económica nacional gozando, desde ese momento, de un gran prestigio nacional.

De este modo, terminaron las discusiones acerca de si el Banco de México debía ser un Banco Público o una empresa con participación privada, habiendo quedado legalmente constituido como una sociedad anónima con intervención estatal en el capital y en la administración del mismo, y sujeto a las directrices generales que sobre la materia monetaria y crediticia formule el Estado.

### **1.3 EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL BANCO DE MEXICO DESDE SU FUNDACIÓN HASTA EL AÑO DE 1994.**

A partir de 1925, el Banco de México ha recorrido una historia 70 años llenos de vicisitudes y contratiempos financieros y bancarios que ha sabido enfrentar mediante su capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias económicas nacionales actualizando cotidianamente el marco jurídico que regula sus funciones de banca central.

A continuación expondremos brevemente las principales etapas jurídicas que ha vivido este Banco desde su creación en 1925 hasta su autonomía en 1994. Estas etapas son las siguientes :

- 1.- Ley Constitutiva del Banco de México, S.A., del 25 de agosto de 1925.**

2.- Ley Orgánica del 12 de abril de 1931 y sus reformas.

3.- Ley Orgánica del Banco de México, S.A., expedida el 28 de agosto de 1936.

4.- Ley Orgánica del 31 de mayo de 1941.

5.- Ley del Banco de México del 1º de abril de 1994.

### **1.3.1 LEY QUE CREA EL BANCO DE MEXICO DEL 25 DE AGOSTO DE 1925.**

Una vez superadas las dificultades tanto de carácter político como financiero la Comisión integrada por el Ministro de Hacienda Alberto Pani, expidió el día 28 de agosto de 1925 la Ley que crea al Banco de México según la cual éste se constituye como una sociedad anónima con algunas modalidades que le otorgan cierta intervención al Estado.

Esta Ley Orgánica fue estructurada tomando en consideración cuatro elementos 1) La doctrina de la banca central; 2) Los proyectos que antecedieron a esta ley; 3) Las consideraciones circunstanciales que derivaban del momento histórico, económico y bancario que vivía el país; y 4) De los antecedentes institucionales de la antigua Comisión Monetaria, S.A.

Como resultado de los presupuestos anteriores esta Ley se reestructuró formalmente en cinco capítulos y una sección de disposiciones transitorias que se desarrollan de acuerdo a las funciones que la doctrina de aquella época asignaba a la banca central.

En su Capitulo inicial denominado "De la Constitución del Banco de México, como Sociedad Anónima", señala que dicho Instituto Central se constituía como una sociedad anónima en la Ciudad de México, y vigencia de treinta años, quedando facultado para establecer sucursales y agencias en la república y en el extranjero. Por lo que toca al capital social del Banco, éste era de 100 millones de pesos con dos series de acciones, la serie "A", que en todo tiempo debía representar por lo menos el 51% de dicho capital social quedando íntegramente suscrita y pagada por el Gobierno de la República y cuyos derechos serían intransmisibles; y la serie "B", que podría ser suscrita indistintamente por el Gobierno Federal o por los particulares.

Sin duda alguna la disposición más importante de este Capitulo es la relativa al objeto de la sociedad, mismo que consistía en :

- a) Emitir billetes.
- b) Regular la circulación monetaria de la República, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés.
- c) Redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil.
- d) Encargarse del servicio de la Tesorería del Gobierno Federal.
- e) En general, con las limitaciones de la Ley, efectuar operaciones bancarias que compitan con los bancos de depósito y descuento.

La administración de la sociedad se dejó a cargo de un Consejo de Administración integrado por cinco Consejeros que nombraría la Serie "A", y cuatro Consejeros que designaría la Serie "B", con el derecho de los accionistas de recusar a los Consejeros nombrados por ambas series recíprocamente. Además de los

Consejeros Propietarios se previeron cinco Consejeros Suplentes, tres nombrados por la serie "A" y dos por la serie "B".

Por su parte las utilidades debían distribuirse de acuerdo con este Ordenamiento de la siguiente manera: Primero debería separarse un 10% de las utilidades para el fondo de reserva y la retención de aquella cantidad que asegurase un dividendo de 6% a las acciones pagadas; del superávit remanente se entregaría 50% al Gobierno Federal, 19% como gratificación a los funcionarios y empleados y 5% a los consejeros del Banco y el resto previa resolución de la Asamblea se llevaría a un fondo especial de previsión o bien se repartiría como un dividendo adicional.

A su vez, el Capítulo II, regula lo relativo a la emisión de billetes. En este aspecto, se establece que dicha emisión no podrá exceder del doble de la existencia de oro en caja, y sólo era posible en función de tres operaciones:

- a) A cambio de oro amonedado o en barras.
- b) En pago de giros sobre el exterior convertibles a la vista en oro; y
- c) A través del redescuento efectuado por el Banco con sus instituciones asociadas.

De esta manera el nuevo régimen de monopolio en la emisión de billetes tuvo por objeto centralizar los activos internacionales del país, a fin de surtir a un sistema monetario en el que las piezas de metal eran muy flexibles, y no se ajustaban a los requerimientos de la economía como resultado de la extensión del crédito a más amplios sectores de la población.

El Capítulo III, de la referida ley, titulado "De la regulación de la circulación monetaria y de las operaciones con el Gobierno Federal", preceptuaba que este Instituto determinaría la cantidad y clase de piezas que debían acuñarse. A su vez, prevé ya con su artículo 12 que el Banco de México sería el depositario de los fondos de que el Gobierno no hiciese uso inmediato como y el responsable del servicio de la Deuda Pública en el interior y exterior, fungiendo como agente de aquél para todos los cobros o pagos que debieran realizarse en el extranjero. Es preciso señalar aquí que desde su creación, el Banco de México constituyó un importante soporte económico y financiero del Gobierno Federal.

Su capítulo IV, ordenaba lo relacionado al redescuento y a las operaciones con los bancos asociados. En este renglón, cabe destacar, que prudentemente se descartó que los bancos comerciales fueran forzados a asociarse al Banco de México y las operaciones que pudiera efectuar este último se plantearon en forma muy modesta destacando entre ellas el redescuento que sólo podría realizarse con efectos comerciales de la mayor liquidez a 90 días de plazo según lo dispuesto en el artículo 17. No obstante estas limitaciones, el Banco podía efectuar con los asociados otras gestiones accesorias como la apertura de crédito en cuenta corriente, o el descuento de bonos de caja y de aceptaciones con ciertos requerimientos en especial.

Finalmente en el Capítulo V, relativo a las "Disposiciones Generales", se le faculta a este Instituto para efectuar las operaciones bancarias que competen a los bancos de depósito y descuento. A su vez señala algunas restricciones en su operación tales como la prohibición de conceder crédito al Gobierno Federal por un monto superior al 10 % de su capital exhibido, (siendo una importante medida para asegurar la autonomía técnica y financiera de éste), realizar operaciones con los Gobiernos Estatales o Municipales, efectuar cualquier clase de operación bancaria que sea competencia de los Bancos de Habilitación, Refaccionarios e Hipotecarios; abrir

cualquier crédito en cuenta corriente salvo a los bancos asociados, extender créditos sobre documentos que no contaron con aval de dos firmas solventes o garantía prendaria con un plazo mayor de 90 días, permitir que el saldo deudor de cualquier persona física o moral excediera de 50 mil pesos; e invertir en valores cantidades que excedieran al 5% de su capital exhibido.

Con este marco legal fue inaugurado el Banco de México en medio de una intensa campaña publicitaria que dió como resultado una plena adhesión pública.

Finalmente, en un acto solemne se otorgó la Escritura Constitutiva de la Sociedad ante la Fe del Notario Público, Manuel Borja Soriano, fungiendo como signatarios de ésta, el Presidente Calles, Manuel Padilla, Presidente de la Suprema Corte de Justicia y Ezequiel Padilla, Presidente de la Cámara de Diputados. En segundo término se procedió a firmar el contrato de sociedad anónima que celebraban el Gobierno Federal representado por el Secretario de Hacienda Alberto Pani y otras personas entre las que destacaban Elías de Lima, Alberto Mascareñas, Carlos Zetina, Manuel Gómez Morin y José R. Calderón.

De este modo, el Banco de México comenzó su actuación operando directamente con el público a fin de introducir en él prácticas bancarias más liberales, haciendo renacer la confianza en ese medio financiero en el que ni siquiera tenía cavidad el crédito comercial ordinario, por lo que fué la única manera de regular el empleo de capitales, empezando por sus propios recursos<sup>14</sup>.

En síntesis, podemos afirmar que las circunstancias políticas, económicas y financieras que imperaban durante la vigencia de esta Ley aconsejaban cierta modestia

---

<sup>14</sup>Ley del Banco de México del 31 de agosto de 1936 y su exposición de motivos. México, D.F. 30 de agosto de 1931.



en la organización y operación del Banco de México, razón por la cual durante los siete años que este funcionó como banco comercial su papel primordial consistió en devolver al pueblo mexicano la confianza sobre la moneda fiduciaria, operando por ello, con mucha precaución y cautela en los primeros años de intensa actividad comercial bancaria.

### **1.3.2. LEY ORGÁNICA DEL 12 DE ABRIL DE 1932.**

Esta segunda etapa legislativa del Banco de México comenzó con la reforma que sufrió en el mes de julio de 1931 la Ley Constitutiva de este Instituto, cuya finalidad fue hacer coincidir a esta última con la Ley Monetaria de esa misma fecha, a través de la supresión del patrón oro, con lo cual esta Institución adquirió la posición de Banco Central, restringiendo posteriormente sus operaciones directas con el público limitándolas a las prendarias únicamente.

Con la Ley Monetaria de 1931 y posterior reforma del 9 de marzo de 1932, el billete dejó de tener convertibilidad en oro aunque continuaba siendo de aceptación voluntaria para el público en general. Esta suspensión del patrón oro dió inmediatamente un fuerte impulso a la circulación de billetes del Banco de México.

No obstante lo anterior, fue la Ley Orgánica del 12 de abril de 1932, la que elevó al Banco de México al concepto moderno de banca central suspendiendo íntegramente sus operaciones de trato directo con el público, y con ello, lógicamente su competencia mercantil con los demás bancos comerciales de depósito y descuento, convirtiéndose así en el eje del sistema bancario nacional propiamente dicho. Obviamente este ordenamiento fue más enérgico que la Ley que creó el Banco de México pues, como ya dijimos, buscaba establecer una coordinación de todas las actividades bancarias alrededor de este Instituto Central; y para ello, presentó un nuevo esfuerzo por definir

el carácter especial del Banco de México en el sistema bancario nacional, otorgando una prioridad absoluta a las funciones de creación y regulación de la moneda a cargo de ese Instituto.

A su vez esta Ley agregó al objeto de nuestro Banco Central las funciones consistentes en centralizar las reservas bancarias nacionales, y en fungir realmente como Cámara de Compensación de todos los bancos comerciales<sup>15</sup>. A consecuencia de esto, el Banco de México, estableció un departamento de Metales, cuyo objetivo fue el de comprar el oro y la plata extraídos del país, así como aquellos metales mixtos que se explotaban para su afinación y venta.

Como ya lo indicamos en párrafos anteriores, la aportación más importante de esta Ley, fue la prohibición establecida en el cuerpo de la mismo, por lo que este Instituto no podía llevar a cabo ninguna operación directa de préstamo o descuento con el público, limitando a su vez las operaciones directas de compraventa de giros y letras de cambio en el mercado abierto, y los anticipos de título o valores inmediatamente realizables en un plazo máximo de 5 días. Derivado de lo anterior, el Banco de México, inició inmediatamente el proceso de liquidación de su cartera de crédito vigente con el público y con los bancos no asociados, dando con ello el debido cumplimiento a la Ley que nos ocupa.

El otro objetivo sustancial previsto por este Ordenamiento fue el de disminuir al máximo la tensión externa que se reflejaba en el mercado de crédito, y en especial, en el mercado de dinero. Por esta razón, se impuso a todos los bancos comerciales de depósito y descuento la obligación de asociarse al Banco de México estableciendo una reserva obligatoria en relación al monto de sus depósitos (el llamado encaje legal). Es preciso señalar que el aumento de la circulación monetaria con motivo de la

---

<sup>15</sup>Loc. cit.

suspensión del patrón oro, tuvo una influencia secundaria en la elevación de los tipos de cambio, debiéndose este último, a la escasez en la oferta de dólares y divisas extranjeras resultante de la disminución en el valor de nuestras exportaciones y a la repercusión que sobre la economía nacional había tenido la depresión mundial que obligó a que los precios de todos los productos bajaran de valor con relación al oro.

En nuestro país hubiera sido imposible mantener la paridad de los cambios sobre el exterior a los tipos que prevalecían antes de 1922, pues no contaban con los elementos financieros suficientes para ello. Por esto último, el Banco de México siguió una tendencia sana al procurar que en 1934 los tipos de cambios, que ya habían estado subiendo, se mantuvieran a 4.60 estabilizando a éstos desde el mes de enero de ese año. Una vez elegido el tipo de cambio de 3.60 por dólar, el Banco de México se dedicó a cuidarlo, no solamente tomando el comercio a otros bancos, sino aumentando los recursos de su reserva monetaria, y cuidando que la emisión de los billetes inspirara plena confianza al público en general.

Por otra parte, con la intención de facilitar las operaciones de crédito, el 22 de febrero de 1933, se modificó el artículo 12 fracción I de la Ley del Banco, a fin de permitir el redescuento de documentos de préstamo de habilitación y avío, ampliándose el plazo de prestación de 90 a 180 días respectivamente.

Algunos defectos que había dejado la ley monetaria en 1931 en cuanto al estatuto del billete se trataron de corregir con las reformas de abril de 1935 que desmonetizaron las monedas de plata y dieron a los billetes del Banco de México curso forzoso del billete de Banca inconvertible en metálico, no presentó ninguna dificultad, ya que el Instituto Central logró mantener en todo tiempo el valor del billete con relación al oro.

**1.3.3. LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MEXICO S.A., EXPEDIDA EL DIA  
28 DE AGOSTO DE 1936.**

Esta Ley se encuentra precedida por una amplia exposición de motivos en la que se destaca la decisión del Gobierno Federal para dotar al Banco de México, de la autonomía técnica que éste requería para consolidar su posición de eje del Sistema Bancario Nacional fungiendo como un Banco de bancos.

En su exposición de motivos, se señala que el Banco de México está capacitado para actuar como banco central, con completa autonomía, y que el desempeño de las funciones inherentes a dicho papel exigen como condición "sine qua non" dicha autonomía técnica.

De este modo, el Gobierno de la República, consideró que era necesario complementar el régimen jurídico que había estado vigente, con preceptos pendientes a hacer más clara y amplia la autonomía del Banco acentuando el carácter orgánico de la misma, y no poniéndole más limitaciones que el de recabar la aprobación del Gobierno Federal en los casos en que deba ejecutar actos que afecten prerrogativas naturales del poder público, y el veto del Ejecutivo Federal sobre aquellos acuerdos del Consejo de Administración que versen sobre asuntos de especial transcendencia.

En esta ley, el Banco sigue teniendo la facultad constitucional de emitir billetes, sólo que ahora con mayor autonomía al establecer que el Banco de México debía cambiar los billetes o monedas que emita de la misma u otras denominaciones, sin limitación alguna, a voluntad del tenedor.

Este ordenamiento, respetó las disposiciones de las leyes anteriores relativas a la denominación, domicilio y dirección de la sociedad. A su vez, dió prioridad en su

artículo 5º., a la regulación de la emisión y circulación monetaria, y señaló entre sus fines primordiales el orientar las operaciones de crédito a los mercados de dinero y de valores (artículo 30, fracción I).

Las reglas a que se sujetó su administración tuvieron especial atención a fin de garantizar su autonomía. A tal efecto, se definieron precisamente las funciones de sus Organos de Administración ampliando las facultades del Consejo de Administración al que se le otorgó la dirección superior de todas las operaciones de administración con las facultades más amplias de gestión salvo las reservadas expresamente al Director General. A su vez, se crearon Comisiones Permanentes de análisis y estudio a fin de preparar los Acuerdo del Consejo, mismas que a saber son :

- a) La Comisión de Operaciones.
- b) La Comisión de Cambios de Moneda.
- c) La Comisión de Crédito Público y Régimen Bancario.
- d) La Comisión de Administración

Finalmente, el Director General dejó de ser un mandatario para convertirse en un Órgano Ejecutivo y representante legal de la sociedad (Artículos 6 y 8 de la Ley).

Esta Ley fue limitativa para señalar los créditos, títulos, valores y demás operaciones en que el Banco de México, podría intervenir en su carácter de Instituto Central.

El artículo 50 de dicho ordenamiento preceptúa que el Banco de México operaría también como Banco de Reserva de las Instituciones a él asociadas, de tal forma, que éste en su carácter de Banco Central podría actuar como Instituto regulador a fin de mantener la oferta de dinero al nivel de la demanda, o bien como Banco de bancos, cuando auxille a alguna de las instituciones a él asociados establecidos por dicha Ley Orgánica.

Otro aspecto interesante de la Ley que nos ocupa es el consistente en la fijación de una relación entre la reserva metálica del Banco de México y el monto de los billetes emitidos o las obligaciones a la vista en moneda nacional a cargo del Banco. Derivado de esto, su artículo 57 dispone que el Banco deberá mantener el valor del peso, lo que significa que el valor de la reserva metálica queda a su elección. Sin embargo, esta reserva no podrá ser nunca menor al 25% de la cantidad a que ascienden los billetes a cargo del Banco ni podría bajar en ningún caso de 100 millones de pesos, y estaría integrada en un 80% por oro y divisas o cambio extranjero, y en un 20% por plata. A su vez, establece un límite a la circulación de billetes de banco al señalar que el importe de los billetes de circulación no sería nunca mayor a 50 pesos por habitante según cálculos anuales de la Dirección General de Estadística. Finalmente dió confianza al público al señalar en dicho precepto que la Nación respondería del valor de los billetes y monedas que en dicho Banco pusiera en circulación.

En cuanto a las relaciones del Banco con el Gobierno Federal, esta Ley conservó casi todos los preceptos establecidos en 1925 con algunas diferencias solamente. Se prohíben en ella cualquier operación bancaria o de crédito con los Gobiernos Municipales y Locales, y se limitan las operaciones directas con el Gobierno Federal a un saldo que no podría ser mayor al 10% de los ingresos que en promedio haya recibido éste último en los tres años anteriores, a través de la cuenta de Tesorería. A su vez, le facultó a actuar por vez primera como Agente Financiero y

Consejo del Gobierno Federal en las operaciones de crédito interno y externo y la emisión de empréstitos públicos independientemente de ser el responsables del servicio de Tesorería (Artículos 63 a 72 de la Ley).

Es importante destacar que este nuevo marco legal se reiteró el principio de autonomía del Banco como una Institución destinada a servir a los intereses de la Nación y no pudo convertirse en un instrumento de acción para atender necesidades políticas y financieras extraordinarias del Gobierno Federal.

Como producto de este nuevo marco jurídico, la Nación Mexicana fue testigo de la consolidación del Banco de México como un banco central moderno a inicios de los años 40's con una esfera de acción limitada a las operaciones propias de su objeto, dándole realidad a su autoridad financiera y organizando sistemáticamente el crédito nacional.

#### **1.3.4 LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO S.A. DEL 31 DE MAYO DE 1941.**

La cuarta fase legislativa del Banco de México, se encuentra delineada por esta Ley Orgánica del 31 de mayo de 1941, expedida por el Presidente Manuel Avila Camacho, cuyo principal objetivo fue el de dotar al Instituto Central de los apoyos jurídicos y financieros necesarios para encauzar los recursos del Sistema Financiero Bancario a la producción y a la creación de una infraestructura nacional<sup>18</sup>.

Cabe destacar que la expedición de esta Ley Orgánica coincidió con la relativa a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de ese año, cuya finalidad era dotar al sistema bancario de una infraestructura acorde con el

<sup>18</sup>Ley Organica del Banco de México y su exposicion de motivos del 31 de mayo de 1941.

desarrollo financiero nacional con base en el criterio de banca especializada mismo que fue el que evolucionó al de banca múltiple hasta 1982, año en que se decretó la nacionalización de la Banca Privada.

Es conveniente apuntar que este Ordenamiento respetó las disposiciones de las leyes anteriores relacionadas con la denominación, domicilio, duración, organización y administración de la sociedad que constituye a nuestro Instituto Central.

Entre los aspectos sobresalientes de la Ley Orgánica que nos ocupa se encuentra la supresión de los límites para la circulación del billete y la moneda, con relación a los habitantes del país y la eliminación del límite mínimo de la reserva, exigiendo únicamente que esta fuera de cuando menos el 25% de la cantidad de billetes emitidos y obligaciones a la vista en moneda nacional y a cargo del banco.

Otra medida muy importante fue la introducida en 1943 al elevar el canje obligatorio que los Bancos del Distrito Federal debían mantener en el Banco de México el cual era de hasta el 45% de los depósitos a la vista o a plazos en moneda nacional, ejerciendo una mayor vigilancia sobre el destino que se diera al crédito orientando éste último sobre la producción agrícola e industria. Cabe agregar que en el resto del país este canje legal se aumentó entre el 30 y el 31.37%.

Posteriormente, de 1948 a 1950 el Banco comenzó a utilizar el canje legal como una fuente de financiamiento del sector público, estableciendo normas para el sistema bancario invirtiera en valores gubernamentales.

Otro problema a que se enfrentó el sistema bancario nacional fue que los bancos de depósito estaban sujetos al régimen de encaje legal, pero no así las financieras; y las diferencias en su obligaciones legales favorecían a éstos últimos,



razón por la cual, en 1958 se hicieron reformas que permitieron regular dichas actividades.

Finalmente, en 1973 se autorizó al Banco de México para fijar las características de los depósitos bancarios a plazo que éste podría recibir de los distintos tipos de instituciones de crédito.

Dentro del marco jurídico preceptuado por esta Ley Orgánica con sus múltiples reformas se desarrolló una intensa actividad bancaria y financiera nacional que evolucionó del criterio de banca especializada al régimen de banca múltiple. Estos años, también implicaron una serie de cambios bancarios y financieros sustanciales que dieron lugar a una economía nacional compleja e intrincada a la que, sin duda alguna, la distribución equitativa, regular e igualitaria del crédito se convirtió en una actividad estratégica del desarrollo nacional que coincide con los fines de bienestar común del estado y por ende, rebasa las disposiciones del derecho común que hasta el año de 1982 regulaba a la actividad de banca de crédito en este país.

Producto de los antecedentes ya expuestos el día 1o., de septiembre de 1982 se decretó la nacionalización de la banca mexicana, mediante Decreto del Ejecutivo, en el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco de México para darle a éste último el carácter de Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, cuyos órganos de administración han sido encomendados a una Junta de Gobierno, a una Comisión de Crédito Cambios y a un Director General designado por el Presidente de la República.

### **1.3.5.LEY DEL BANCO DE MEXICO DEL 1º DE ABRIL DE 1994**

**Esta ley se encuentra precedida por la exposición de motivos en la que se destaca nuevamente la decisión del Gobierno Federal para dotar al Banco de México de una autonomía amplia, la cual consolida el eje del sistema financiero, para así lograr en forma sostenible la equidad social y el desarrollo económico de país.**

**El Gobierno de la República consideró dotar de una autonomía plena al Banco de México, con la finalidad, mas no la única de todo Banco Central de proveer a la economía del país de moneda de curso legal. Y ante todo procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la citada moneda, además de promover el sano desarrollo del sistema financiero mexicano y propiciar el buen funcionamiento del sistema de pagos<sup>17</sup>.**

**Esta ley sigue facultando al Banco Central para ejercer en las áreas estratégicas de emisión de billetes y acuñación de moneda; la cual mantiene en lo sustancial el régimen de la Ley del 31 de mayo de 1941, sin embargo, existe una adición importante a esta ley en cuanto a la obligación de canje de signos monetarios, mismos en los que se dispone que, al cumplir la citada obligación con las Instituciones de Crédito, el Banco les entregará billetes y monedas metálicas de las denominaciones cuya mayor circulación considere conveniente para facilitar los pagos sobre los particulares.**

**Las funciones primordiales del Banco de México son las siguientes:**

**1.- Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos.**

---

<sup>17</sup>Ley del Banco de México y su exposición de motivos del 25 de noviembre de 1993.

**2.- Operar con las Instituciones de Crédito como Banco de reserva y acreditante de última instancia.**

**3.- Prestar servicios de Tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo.**

**4.- Fungir como asesor del Gobierno federal en materia económica y,**

**5.- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a Bancos Centrales.**

**6.- Operar con los Organismos a que se refiere el punto anterior, con los Bancos Centrales y otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.**

**Dentro de su atribución esencial del Banco de México como un Banco Central Autónomo es la facultad exclusiva que tiene para determinar el monto y manejo de su propio crédito esta facultad quede consignada en el artículo 28 Constitucional, al señalar que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento, motivo por el cual éstos financiamientos que son mediante el otorgamiento de un crédito, o a través de la adquisición de valores, teniendo el propósito de regulación monetaria de esta manera se protege contra presiones de solicitantes de crédito, las cuales pudieren llevarlo a expandir excesivamente la base monetaria, es decir, de los billetes y monedas en circulación mas las obligaciones a la vista del Banco a favor de las Instituciones de Crédito, así se establece que los citados financiamientos y, en general, las operaciones que el Banco de México realiza, se efectúan en términos congruentes con las condiciones del mercado, y conforme a disposiciones de carácter general. Con ello se provee a la imparcialidad de la Institución y la eliminación de subsidios.**

Así los financiamientos del Banco a las Instituciones de Crédito en su función de acreditante de última instancia o para evitar transtornos en el sistema de pagos, se ajusta también a las condiciones del mercado, pero no se efectúan conforme a las referidas disposiciones generales. Ello dado el carácter de urgencia o específico de los financiamientos de que se trata.

Con el fin de procurar una adecuada coordinación del Banco con otras autoridades financieras, faculta a los representantes de la Institución en las Juntas de Gobierno de las Comisiones Supervisoras, para suspender, por un plazo no mayor de cinco días hábiles, la ejecución de las resoluciones de dichas comisiones que afecten la política monetaria. Con este propósito, se establece un precepto conforme al cual las resoluciones de las autoridades competentes sobre la adquisición de valores a cargo del Gobierno Federal o del Banco de México, por sociedades de inversión, se someten a la aprobación del Banco Central antes de proceder a su ejecución.

Para facilitar la consecución de la finalidad del Banco, de mantener el buen funcionamiento del sistema de pago se amplía el alcance de la facultad del Instituto Central, el cual estaba confinado al ámbito de las Cámaras de compensación regulando así en general, el servicio de transferencias de fondos a través de instituciones de crédito y de otras empresas que no prestan de manera profesional.

Cabe destacar que en el ejercicio de las atribuciones de autoridad que la Constitución confiere al Banco, éste en uso de esa facultad puede imponer multas a los intermediarios que infrinjan sus disposiciones.

Por otra parte, para poder ser designado miembro de la Junta de Gobierno, el candidato debe tener un elevado nivel técnico y profesional, así como que debe gozar

de una reconocida competencia en materia monetaria y haber ocupado por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Para la designación de los cinco miembros no es necesario cumplir con los requisitos mencionados en el párrafo anterior, siempre y cuando se trate de profesionales distinguidos en materia económica, financiera o jurídica. Con ello se permite la participación de personas que, como algunos académicos distinguidos, podrían aportar un considerable caudal de valiosos conocimientos, a un sin experiencia ejecutiva. De cualquier manera, ninguno de estos dos integrantes tienen la posibilidad de ocupar el puesto de Gobernador antes de haber cumplido tres años en su cargo. Así, adquieren experiencia en las tareas cotidianas del Banco Central, antes de poder asumir el referido puesto.

En relación al período durante el cual desempeñan sus cargos las personas encargadas de conducir esta Institución, son de seis y ocho años para el Gobernador y los Subgobernadores, respectivamente, y están escalonados, de tal forma que el período del Gobernador comienza al inicio del cuarto año calendario de cada Administración Presidencial en la que pueden ser sustituidos tres Subgobernadores, al inicio del primero, tercero y quinto año calendario de aquélla. Por otra parte, se establece un régimen especial para la cobertura de vacantes, con el objeto de que en ningún caso se interrumpa la secuencia de los períodos referidos.

El artículo 28 de nuestra Constitución, señala que las personas encargadas de la conducción del Banco Central o el candidato debe tener un elevado nivel técnico y profesional, así como que debe gozar de una reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado cargos de alto nivel en el sistema financiero

mexicano o en las dependencias, órganos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Por otra parte, la inamovilidad en el cargo es una de las salvaguardas de la independencia de criterio de los miembros de la Junta de Gobierno, por lo que se establece un procedimiento estricto para la remoción. En dicho procedimiento participan el Presidente de la República y la propia Junta de Gobierno.

Por los fenómenos monetarios y la importancia de tomar medidas acertadas en la materia, las acciones sustantivas del Banco quedan a decisión de la Junta de Gobierno, así como de las resoluciones en materia administrativa. Así, este órgano resolvería sobre el otorgamiento de crédito al Gobierno Federal y determinaría las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realiza sus operaciones, pudiendo incluso señalar las características que éstas deban tener.

Asimismo, correspondería a la citada junta dictar las políticas a las que deba ajustarse la institución en el ejercicio de las facultades normativas que competen al Banco Central, con excepción de las relativas a la materia cambiaria que serían asignadas a la Comisión de Cambios.

A fin de propiciar el indispensable diálogo institucional entre el Gobierno y el Banco de México, el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público son invitados a todas las secciones de la Junta de Gobierno, a la vez que convocan tales reuniones y proponen asuntos a ser tratados en ellas.

El Gobernador tiene a su cargo la administración, la representación legal y el ejercicio de las funciones del Banco, sin perjuicio de las atribuciones de la Junta de Gobierno. También le compete ejecutar los acuerdos de ésta y de la Comisión de

Cambios de la remuneraciones de los miembros de la Junta de Gobierno, son fijadas por un comité. Este se encuentra integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas de reconocida experiencia en el mercado laboral bancario que designa el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

El Banco informa en enero de cada año al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, el cual es elaborado en concordancia con la evolución del Presupuesto de Egresos de la Federación y en función de las remuneraciones de los miembros de la Junta de Gobierno determinadas conforme al régimen señalado, y de las limitaciones que, para las remuneraciones del personal, resultan por consecuencia,

El Secretario de Hacienda y Crédito público, designa y contrata al auditor externo de la Institución, solicitando a su vez, a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión presentar una terna de tres firmas de reconocido principio, para proveer a una adecuada transparencia en lo tocante a la administración del Banco de México, el auditor esta obligado a enviar al Congreso de la Unión copia de los dictámenes de su auditoría, incluso la que hace sobre el ejercicio del presupuesto.

Al efecto la formula que se consideró la mas apropiada, y que es utilizada en una gran variedad de países es la presentación por el banco central, a un órgano parlamentario, en este sentido el Banco envía anualmente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último a su Comisión Permanente, do informes distintos sobre sus funciones sustantivas. En enero, un documento en el que expone la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo y en abril un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en dicho ejercicio, en

el contexto de la institución económica nacional e internacional. Por otra parte cualquiera de las Cámaras del Congreso Federal puede citar al gobernador para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución.

Por lo que hace a la responsabilidad de los miembros de la Junta de Gobierno y del personal del Banco, les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sin embargo, de manera congruente con la autonomía de la Constitución Política otorga al Banco en su administración, la aplicación de dicha ley y el proveer a su observancia competen a un órgano interno de la institución, sin perjuicio de que las personas encargadas de la conducción del Banco puedan ser sujetos de un juicio político según lo establece la Constitución.

Este momento histórico que vivió la nación mexicana en 1994, constituye la piedra angular de la que partirá nuestro análisis sobre el marco jurídico que rige el Banco de México, a fin de estar en condiciones de que con la autonomía funcional con la que cuenta ahora se desarrolle satisfactoriamente la economía nacional.



## **2 NATURALEZA JURIDICA DEL BANCO DE MEXICO**

El H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, modificó el día 1º de abril de 1994, mediante decreto, la naturaleza jurídica del Banco de México, configurándolo como Banco Central con personalidad de derecho público con carácter autónomo, conforme a lo dispuesto por el artículo 1º y 2º de su propia Ley.

En adelante nos abocaremos a determinar con precisión la naturaleza jurídica de este Instituto antes y después de la reforma al Capítulo Económico de nuestra Constitución Política en el año de 1994.

### **2.1. NATURALEZA JURIDICA DEL BANCO DE MEXICO DESDE SU FUNDACION HASTA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.**

A partir de su fundación en el año de 1925 el Banco de México funcionó bajo la forma de una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria tanto en su capital social como en su Consejo de Administración. Este marco jurídico se conservó así hasta el año de 1982, fecha en la que se convirtió en un Banco de Estado estructurado como un Organismo Público Descentralizado, convirtiéndose, en el año 1994, en una persona de derecho público con el carácter de autónomo.

Efectivamente desde su creación, el Banco de México se constituyó como una sociedad anónima de este modo, la Ley del 25 de agosto de 1925, dispuso en su

Capítulo I denominado "De la Constitución del Banco de México como Sociedad Anónima", lo siguiente: En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 28 Constitucional se constituye una sociedad anónima cuya organización y funcionamiento quedarán sujetos a las siguientes bases:

a) Su denominación será de "Banco de México".

b) El domicilio de la sociedad será la Ciudad de México.

c) Su duración será de 30 años, pudiendo prorrogarse este plazo de conformidad con los requisitos establecidos en sus estatutos.

d) El capital de la sociedad será de cien millones de pesos. Siendo susceptible de aumentarse en los términos que se establezcan en sus estatutos. Dicho capital estará representado por acciones nominativas de cien pesos cada una divididas en dos series: La Serie "A" de la cual en todo tiempo por lo menos el cincuenta y uno por ciento del capital social, quedará íntegramente suscrita y pagada por el Gobierno Federal, el cual será intransmisible y en ningún caso podrá cambiar su naturaleza ni los derechos que la Ley le confiere; y la serie "B" que podrá ser suscrita por el Gobierno Federal o por el público indistintamente.

A su vez, la escritura y los estatutos determinarán la forma en que deba hacerse la suscripción de acciones, así como los derechos que a aquellas corresponden y la manera de computar los votos de los accionistas en las asambleas generales; y

e) La administración de la sociedad queda a cargo de un Consejo de Administración integrado por cinco Consejeros nombrados por la serie "A", y por cuatro Consejeros nombrados por la serie "B".

La Serie "A" podrá recusar hasta tres Consejeros de la Serie "B", y esta última podrá recusar hasta cuatro Consejeros de la Serie "A".

Además de los Consejeros Propietarios, existirán cinco Consejeros suplentes de los cuales tres serán designados por la Serie "A" y los otros dos por la Serie "B".<sup>18</sup>

Del análisis de este precepto se desprende que el Banco de México inició sus operaciones como una sociedad anónima con todos los derechos corporativos que la legislación común otorga a esta figura jurídica, pero con la característica especial de permitir la participación del Gobierno Federal en su capital social y en su administración, dando lugar a una institución de derecho público que es llamada en la doctrina internacional como sociedad económica mixta sujeta a un control estricto del Estado.

Cabe agregar que las Leyes Orgánicas expedidas en los años de 1932, 1936 y 1941 respectivamente, respetaron en términos generales esta estructura jurídica del Banco de México, misma que se preservó hasta la reforma constitucional de 1982, acentuándose una nueva transformación reestructural en el año de 1994, al declararse al Instituto como parsona de derecho público con el carácter de autónomo.

Por lo antes expuesto, debemos analizar la naturaleza jurídica de esta Institución a la luz del derecho público, partiendo de la intervención estatal prevista por el estatuto jurídico que le dió origen a la misma.

---

<sup>18</sup> Vid. "Ley que crea el Banco de México"; México, D.F., 25 de agosto de 1925; Capítulo I, Artículo 1º.

En efecto, de acuerdo con la doctrina y el derecho administrativo vigente, nuestro Instituto Central, desde su creación hasta 1982, funcionó como una empresa de participación estatal mayoritaria.

Durante muchos años, la legislación mexicana aceptó el sistema de asociación del estado con intereses particulares en la forma de sociedades mercantiles sujetas, en principio, a las normas de derecho privado, pero cuyo fin de interés público las configuraba como una Institución típica del Derecho Administrativo a la que denominaba empresa de participación estatal mayoritaria o minoritaria, que en la doctrina extranjera se le conoce como sociedad de economía mixta.

De esta manera las empresas de participación estatal formaban parte de la organización paraestatal de la Administración Pública Federal, y tenían a su cargo la prestación de actividades prioritarias para el desarrollo, esto es, aquellas que por las circunstancias resultaba conveniente fomentar en función de las necesidades del desarrollo nacional, lo cual permitió la intervención de los sectores sociales y privados en conjunción con el público, cuestión que no se presentaba en las áreas estratégicas toda vez que éstas representan actividades de particular importancia para el bienestar de la Nación.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 22 de diciembre de 1976, reformada el 14 de mayo de 1986, el Banco de México constituyó hasta antes del año de 1982, una empresa de participación estatal mayoritaria. Basta analizar con detenimiento el contenido del artículo 46 del citado Ordenamiento para llegar a tal aseveración.

Dicho artículo preceptuaba a su letra lo siguiente:

**"Son empresas de participación estatal mayoritaria:**

**I.- Las sociedades nacionales de crédito en los términos de la legislación específica.**

**II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas en que se satisfagan alguno o varios de los siguiente requisitos:**

**a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.**

**b) En la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que solo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal; y**

**c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano general de gobierno".<sup>19</sup>**

**Asimismo, esta concepción de empresa paraestatal mayoritaria fue ratificada posteriormente por lo dispuesto en el Capítulo III de la Ley Federal de Entidades Paraestatales publicada en 1986.**

**Bien sabemos que, desde la Ley Constitutiva del Banco de México, el Gobierno Federal tenía más del 51% del capital social de dicho Instituto a través de una serie**

<sup>19</sup> Vid. Ley que crea el Banco de México, México, D.F. 25 de agosto de 1925.- Capítulo I.

especial de acciones con la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de su Consejo de Administración (cinco de nueve Consejeros), y de vetar los acuerdos adoptados por este órgano . Por ello, este Banco cumplía íntegramente con los supuestos previstos en los apartados A, B y C de la fracción II de dicho artículo, con lo cual no cabe duda que compartía la naturaleza jurídica de una empresa de participación estatal mayoritaria a la luz del Derecho Administrativo vigente en nuestro País.

Ahora bien, es conveniente desentrañar el sustrato jurídico-social por el que nuestro Banco Central adquirió dicha estructura jurídica. Para entender éste debemos partir de la base de que el objeto de dicho Instituto, desde su creación hasta nuestros días, ha sido la regulación de la actividad bancaria y crediticia nacional, objeto que rebasa con creces los moldes de derecho común toda vez que este Instituto lleva implícito un fin del Estado consistente en la protección de la estabilidad monetaria y en el bienestar económico de la población a través de una igualdad de condiciones en la actividad bancaria nacional. Derivado de lo anterior, el sustrato sobre el que se desarrollan las actividades del Banco de México, coincide con una función de carácter público que es la salvaguarda de la moneda y la distribución regular, equitativa e igualitaria del crédito nacional, de lo que lógicamente se deduce la participación del Gobierno Federal en las actividades de dicho Instituto misma que se refleja en su conformación como una sociedad de economía mixta.

La doctrina internacional señala que las sociedades de economía mixta se caracterizan por la participación del Estado y de los particulares en la satisfacción de intereses generales.

Manuel María Díez<sup>20</sup> afirma que estas sociedades se caracterizan por dos elementos:

a) La formación en común del Capital (Estado-particulares) en la sociedad; y

b) La administración de la empresa se debe efectuar por medio de un órgano en el cual están representadas las dos categorías de accionistas

De esta manera, siempre que exista una sociedad que funcione de acuerdo con las normas corrientes de una sociedad anónima pero que comprenda como accionistas, además de las personas privadas, personas de derecho público con una administración común, estaremos en presencia de una sociedad de economía mixta, tal como sucedía con el Banco de México durante los años que comprende el periodo que ahora analizamos.

A su vez siguiendo a Marienhoff<sup>21</sup>, podemos clasificar a estas sociedades en personas de derecho público o privado de acuerdo con el predominio que la administración pública ejerza en la constitución, administración y dirección de la empresa. De este modo se ha sostenido que las empresas de economía mixta serán públicas cuando reúnan los siguientes requisitos:

a) Obligación del ente de cumplir fines de interés general, sin que sea necesario en todos los casos que estos fines coincidan con los del Estado. Es incuestionable que nuestro Instituto Central cumple con una función pública.

<sup>20</sup> Díez María Manuel, "Derecho Administrativo", Tomo II; ed. Bibliográfica Argentina; Buenos Aires Argentina; 1963. Pag. 131-135.

<sup>21</sup> Marienhoff Miguel S, "Tratado de Derecho Administrativo", ed. Abeledo Penol, Argentina Buenos Aires. 1965. pag. 124.

b) Que la sociedad detente ciertos derechos de poder público, como en el caso que nos ocupa, lo son el derecho del Banco de México al ser el depositario de las reservas monetarias internacionales y comerciales, y a desarrollar sus facultades de vigilancia y controlar previstas por sus distintas Leyes Orgánicas.

c) Que exista un control constante del Estado sobre la entidad. En este aspecto, al analizar las distintas leyes orgánicas, señalamos los principales controles del Estado sobre nuestro Banco Central, desde la formación de su capital hasta el derecho de veto sobre las decisiones fundamentales de su Consejo de Administración; y

d) La creación de la sociedad debe provenir de un contrato entre el Estado y los accionistas particulares, tal como sucedió con la creación de esta Institución a través de su Ley Constitutiva y del Contrato de Sociedad Anónima celebrado ante la fe del Notario Público, Manuel Borja Soriano.

Por lo antes expuesto, deducimos que el Banco de México constituía efectivamente una sociedad de economía mixta como persona de derecho público, toda vez que comparte todos los elementos que la doctrina exige para que esta clase de sociedades constituyan una persona jurídica de esa naturaleza.

Por otra parte, podemos afirmar que de acuerdo con su organización esta especie de sociedad es un organismo mixto que se ubica, como tertium genus, entre los organismos públicos, como serían las entidades autárquicas institucionales (Organismos Públicos Descentralizados), y los organismos privados que gozan de una concesión, en el campo de la gestión de los servicios públicos. Es natural que en la participación del Estado éste debe reservarse un papel fundamental en el control de dicha clase de sociedades.



En síntesis, la doctrina (en especial la argentina), señala que la sociedad de economía mixta se integra en el cuadro del régimen capitalista, permitiendo la intervención del capital privado a través de su concurso técnico y financiero, pero facultando a los poderes públicos para limitar los abusos y asegurar el interés general que se pretende satisfacer.<sup>22</sup>

Por lo anterior, podemos concluir que el Banco de México estaba configurado hasta 1982, como una sociedad anónima sui generis a la que en la doctrina se le ha llamado sociedad de economía mixta con personalidad jurídica de derecho público propia, y en el derecho positivo mexicano se le ha encuadrado como empresa de participación estatal mayoritaria, de conformidad con lo preceptuado por la Ley de la Administración Pública Federal. Posteriormente se convierte en un Organismo Público Descentralizado hasta que finalmente en el año de 1994, logra conformarse como un Banco Central con personalidad jurídica propia de conformidad con los artículos 1º y 2º. de su propia Ley.

Con la estructura jurídica antes expuesta, esta Institución llevó a cabo sus funciones de banco central de acuerdo con lo dispuesto por las distintas Leyes Orgánicas que normaron su funcionamiento en los diversos periodos comprendidos entre 1925 y 1994 (leyes de 1925, 1932, 1936, 1941 y 1982, respectivamente) hasta la Ley actual de 1994, en la que deja de ser un organismo público descentralizado del gobierno federal para convertirse en un ente autónomo. A medida que el Banco de México se consolidó como un Instituto Central, especialmente en 1932 con la extinción de sus funciones de banca comercial y en 1936 con el reconocimiento del curso forzoso del billete de banco éste gozó de plena autonomía técnica y funcional en el desarrollo de sus actividades de banca central.

---

<sup>22</sup> Diez María Manuel, Op Cit. pag.50.

No obstante lo anterior, debemos aceptar que en este período no gozó el Banco de una verdadera autonomía orgánica, pues el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no sólo era el propietario de la mayoría del capital social y del Consejo de Administración de esta Institución, sino que aún conservaba por medio de ese Ministerio el derecho de veto sobre las principales decisiones de dicho Consejo (arts. 70 y 71 de la Ley Orgánica del Banco de México de 1941), independientemente de la designación del Secretario de Hacienda como Presidente del Consejo de Administración como resultado de una reforma posterior a su Ley Orgánica. Ante esto, queda claro que el Banco de México no contaba con autonomía orgánica en esas épocas, toda vez que no podía oponer al Gobierno Federal su esfera de competencia.

Es incuestionable que este Banco Central conservó hasta 1982, la misma naturaleza jurídica en razón de que hasta esa fecha se consideró que la función de este Instituto consistente en gobernar el sistema bancario nacional y en salvaguardar la debida distribución del crédito entre la población, constituía un área que debía ser fomentada y controlada por el Estado en función de la necesidades específicas del desarrollo pero que no era considerada de tal importancia para el crecimiento nacional como para impedir la participación del sector privado en ella esto es, la función del banco quedaba inserta en el actual concepto de actividad prioritaria. Como sabemos, esta última clase de actividades sí permiten la concurrencia del sector público y privado en su desarrollo, cuestión que no sucede en la áreas estratégicas por la particular importancia que éstas revisten para el desarrollo nacional.

Sin embargo, durante los cincuenta y seis años que transcurrieron entre la fundación del Banco de México y la Nacionalización de la actividad bancaria en nuestro país, la sociedad sufrió una vertiginosa evolución que se acentuó en la década de los setentas tomando a la economía nacional en una serie de complejas e intrincadas relaciones bancaria y crediticias que gradualmente se distanciaron de la mayoría de la

población haciéndose accesibles únicamente a sectores muy reducidos de esta última. Fue esta evolución histórica la que obligó al Poder Ejecutivo Federal a decretar la Autonomía Bancaria y crediticia ubicándola dentro de las áreas estratégicas del Estado, razón por la cual el Banco de México se constituyó como una persona de derecho público con el carácter de Autónomo disminuyendo gradualmente la participación del Estado en la organización, administración y desarrollo de su funciones.

## **2.2 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. INSTITUTO AUTONOMO. RESTRUCTURACION DEL BANCO DE MEXICO.**

Como ya quedó acentuado en el Capítulo anterior, el Banco de México tiene su fundamento constitucional en el artículo 28 de nuestra Carta Suprema, en complemento con la fracción X del artículo 73 de dicho ordenamiento.

En efecto, el artículo 28 Constitucional original prohibía el establecimiento de toda clase de monopolios y estancos, exenciones de impuestos y prohibiciones a título de protección de la industria. A su vez, señalaba ciertas excepciones a dicha prohibición dentro de las que destacaban la acuñación de moneda y la emisión de billetes por medio de un sólo banco que controlaría el Gobierno Federal.

De los razonamientos anteriores, deducimos que el artículo 28 en su texto original consideró a la emisión de billetes por medio del Banco Central como una actividad monopolica con la finalidad de lograr un control unificado de este servicio<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> La Ley Reglamentaria del artículo 28 Constitucional en materia de monopolios, define al monopolio como la forma privilegiada y discrecional de concentración capitalista en la industria o en el comercio, y

A su vez, el artículo 73 Constitucional en su fracción X, facultó al Congreso de la Unión para establecer mediante Ley, el Banco Único de Emisión en los términos del artículo 28 del mismo ordenamiento.

Son pues, estos mandamientos constitucionales el sustento constitucional inmediato anterior a la creación del Banco de México. Con ese fundamento tuvo lugar, después de ocho años de intentos poco afortunados, a la expedición de la Ley que crea el Banco de México del día 25 de agosto de 1925, misma que dió origen a éste como una sociedad anónima con participación mayoritaria del Gobierno Federal en la constitución del capital social y en la administración de la sociedad, tal como lo explicamos en el punto anterior.

A su vez, es incuestionable que, dicha figura jurídica constituía a la luz de nuestro Derecho Público vigente una empresa de participación estatal mayoritaria que rebasaba con creces los moldes del derecho común toda vez que se pretendía dar protección a los intereses jurídicos del Estado.

No obstante lo anterior, el texto original de estos artículos 28 y 73 fracción X de la Constitución, se conservó intacto hasta el año de 1982, respetando por tanto la naturaleza jurídica de este Instituto emisor en la que, como ya señalamos se permite la participación del sector privado en la configuración del capital social y de la administración del Banco.

Indudablemente que el espíritu del artículo 28 Constitucional era el acabar con toda clase de monopolios incluyendo los del propio Estado, cuestión que restringió en

---

aún en la propia actividad del estado democrático para lograr el control unificado de actividades económicas de artículos o servicios que le permiten imponer los precios y un régimen exclusivista

gran medida a este último para intervenir en la economía nacional. Empero, como ya lo dejamos asentado, la evolución de nuestra sociedad dió lugar a una economía compleja e intrincada que obligó al Estado a participar cada vez más en el proceso económico dentro de lo que dió por llamarse la rectoría económica del Estado. Obviamente que la culminación de esta evolución gradual a un régimen de economía mixta, se dió con la expedición de los decretos de nacionalización bancaria del 1º y 6 de septiembre de 1982 con su correspondiente reforma a los artículos 28 y 73 constitucionales en el mes de noviembre de ese año, y la reforma posterior al Capítulo Económico de la Constitución en el mes de febrero de 1983, acentuándose dicho cambio con la autonomía del Instituto para poder proveer al país de una estabilidad económica.

En resumen, podemos afirmar que el artículo 28 Constitucional fue objeto de tres reformas, una circunstancial relacionada directamente con la nacionalización bancaria, otra integral que fue aprobada por el poder constituyente permanente el día 3 de febrero de 1983, enmarcando en éste los principios de participación del Estado en la economía nacional, y la tercera del 25 de noviembre de 1993 en la que se modifica la naturaleza jurídica del Banco de México de una forma determinante al instituirlo como un Banco Autónomo, con el objeto de alcanzar un desarrollo económico de alto nivel y procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Con estos antecedentes creemos conveniente realizar un breve análisis al decreto del Banco que en su momento, dió lugar a la reforma de los artículos 28 y 73 constitucionales, mediante los cuales se constituía el Banco de México como un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal.

De esta manera el decreto del 1º de septiembre de 1982, esbozó en su Capítulo de Considerandos los siguientes argumentos:

a) Que los empresarios privados a los que se había concesionado el servicio público de la Banca y del Crédito habían obtenido con creces ganancias del servicio concesionado.<sup>24</sup>

b) Que el fenómeno de falta de diversificación del crédito, consistió principalmente en no hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población.

c) Que la crisis financiera y económica por la que atravesó nuestro país forzó a la expropiación para el mantenimiento de la paz pública, y la adopción de las medidas necesarias para corregir trastornos interiores.

d) Que el financiamiento del desarrollo se debía manejar en una estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías; y

e) Que la Administración Pública Nacional contaba con los elementos y experiencia suficientes para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de banca y crédito.

Ante estos razonamientos, dicho Decreto señala en su primer apartado lo siguiente:

"Por causa de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras

<sup>24</sup> López Portillo José, "Mis tiempos", Tomo II. Fernández Editores, México, D.F. Págs. 1248-1249

empresas, valores de su propiedad, derechos y todos, los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios a juicio de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito".

Si analizamos con detenimiento esta disposición dicho Decreto del 1º de septiembre de 1982, había omitido la expropiación de las propias acciones, cuestión que se subsanó en el decreto de 6 de septiembre del mismo año, en el que se señala que las instituciones privadas o concesionarias del servicio de banca y crédito, así como las acciones representativas del capital social de ellas fueron objeto de expropiación a favor de la Nación según lo dispuesto por el decreto del 1º de septiembre de 1982. A su vez, este segundo decreto precisó que en tanto la legislación diera a las instituciones de crédito el carácter de organismos públicos descentralizados éstas continuarían manejando se bajo el régimen de las instituciones nacionales de crédito.

Es interesante comentar que estos Decretos fueron muy criticados por su defectuosa técnica jurídica, toda vez que adolecían de los siguientes vicios:

1) El decreto del 1º de septiembre de 1982, al expropiar a las instituciones de crédito creó un monopolio a favor del Estado sobre el servicio público de banca y crédito, siendo que dicho monopolio no estaba previsto por el artículo 28 Constitucional.

2) Este decreto al hablar de causa de utilidad pública no especifica ésta y a su vez no encontramos a la expropiación bancaria dentro de las causas de utilidad pública señaladas en el artículo 1º de la Ley de Expropiación, razón por la que algunos autores han considerado que dicho decreto es violatorio de este último ordenamiento.

3) Finalmente este decreto dió lugar a una legislación privativa para el Banco Obrero, Citibank y la banca mixta, situación que a todas luces es inconstitucional.

A pesar de lo anterior estos Decretos con todos sus defectos de técnica jurídica, establecieron un nuevo régimen jurídico para el desarrollo de la actividad bancaria en nuestro país, de tal forma que las antiguas instituciones de crédito pasaron a manos del Estado bajo la forma jurídica de instituciones nacionales de crédito, hasta que con la expedición de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1984, quedaron constituidas bajo el carácter de una nueva figura jurídica llamada Sociedad Nacional de Crédito.

De este breve análisis de los antes mencionados decretos, concernientes a la actividad bancaria, deducimos que el Poder Ejecutivo Federal adoptó, al momento de nacionalización, un proyecto nacionalista para hacer frente a los problemas económicos por los que atravesaba la Nación. En dicho proyecto nacional destacaron los argumentos del Licenciado Carlos Tello, quien era en ese entonces, Director General del Banco de México, y sostenía:

a) Que la situación económica caótica que vivía el país en ese momento era el resultado de una crisis económica mundial.

b) Que fue precisamente la interdependencia de los diversos Estados la que trajo como resultado una crisis económica mundial, y

c) Que la única solución para evitar esa dependencia con el exterior era el de adoptar un proyecto nacionalista en el que se debían dar una serie de reformas sociales mas radicales que las implementadas en el pasado.



Nosotros nos apartamos de este criterio, en cuanto que la economía mundial exige una independencia de los Estados que no se puede eliminar, pues esto sólo será en perjuicio del propio Estado Mexicano.

En este contexto de ideas, los Decretos antes citados, consideraron como parte de este proyecto nacional el hecho de que el Estado es el único que puede prestar el servicio público de banca y crédito a través de las llamadas sociedades nacionales de crédito que dependen en el aspecto administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el bancario de las directrices que le fije, para tal efecto, el Banco de México.

Lógicamente, estos Decretos que, como ya dijimos, carecían de fundamento constitucional, dieron paso a la reforma del mes de noviembre de 1982, a los artículos 28 y 73 fracción X, de la Constitución para prever en ellos por una parte, que el servicio público de banca y crédito se prestaría en adelante exclusivamente por el Estado, y por la otra que el Banco de México quedaría conformado como un Organismo Público Descentralizado para funcionar como el eje del sistema bancario nacional. Posteriormente, mediante decreto de fecha 27 de junio de 1990, se deroga el párrafo quinto del artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 y reforma la fracción XIII Bis del apartado B del mismo artículo 123, iniciándose con ello una nueva etapa de reprivatización de los servicios de Banca y Crédito.

Finalmente, el 24 de noviembre de 1993, el Ejecutivo Federal toma una decisión muy importante, al enviar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de Ley del Banco de México, en la cual se propone declarar la autonomía de dicho Ente que hasta entonces tenía la naturaleza de un Organismo Público

Descentralizado de la Administración Pública Federal, con el objeto primordial de establecer una economía óptima para abatir la inflación que año con año se acentuaba más.

Como resultado de esta reforma de 1994, al artículo 28 constitucional de destacan básicamente dos grandes innovaciones al sistema bancario nacional:

1) Considera que la emisión de billetes y acuñación de moneda se deberá realizar por medio de un sólo banco, el Banco de México, haciendo resaltar que, en la mencionada reforma, se preservó el concepto clásico de banco central emisor de billetes sin incluir sus demás funciones de banca central tal vez más importantes, que lo colocan como, banco de bancos y eje del sistema bancario nacional.

2) Exceptúa de la prohibición de los monopolios que señala su primer párrafo a la prestación del servicio público de Banca y Crédito, mismo que deberá ser prestado exclusivamente por el Banco de México a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. A su vez consideró que el servicio público de banca y crédito no podrá ser objeto de concesión a particulares.

Finalmente, el artículo 73 Constitucional en su fracción X, facultó al Congreso de la Unión para legislar sobre los servicios de banca y crédito, y para expedir la Ley de Banco Único de Emisión en los términos fijados por el citado artículo 28 del mismo Ordenamiento Supremo.

Como resultado de estas reformas constitucionales el Congreso de la Unión expidió el día 1º de abril de 1994, el Decreto que abroga la ley del Banco de México del

21 de diciembre de 1984, mismo que dispone la constitución de este banco como una persona de derecho público con el carácter de autónomo, con la finalidad de proveer a la economía del país de moneda nacional.

Antes de entrar al análisis de esta nueva naturaleza jurídica del Banco de México creemos prudente hacer una breve introducción a las reformas de organización administrativa, a fin de estar en condiciones de precisar la forma jurídica adoptada por esta institución.

### **2.3. PANORAMA DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL**

Antes de exponer la organización administrativa en el derecho positivo de nuestro país, creemos conveniente comenzar por el estudio doctrinal de las formas de organización administrativa.

#### **2.3.1. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA**

La satisfacción de los intereses colectivos, por medio de la función administrativa se realiza por el Estado a través de una organización especial a la que se ha denominado Administración Pública.

Gabino Fraga<sup>25</sup>, señala que esta organización administrativa se puede definir, desde un punto de vista formal, como el organismo público que ha recibido de poder

---

<sup>25</sup> Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa; 27a. Edición.; México D.F. 1990, Pag. 203-206.

político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; y desde un punto de vista material, como la actividad de este organismo en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

De lo anterior se deduce que la Administración Pública forma parte de uno de los poderes en que se halla depositada la soberanía del Estado, esto es, el Poder Ejecutivo Federal, tal como el derecho positivo lo dispone en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, las formas que puede adoptar esta organización se consideran en dos grandes ramas, que son la centralización y la descentralización administrativa, referidas ambas, a la materia federal. Es necesario aclarar, que el régimen que regula las relaciones entre el poder central y los entes descentralizados es muy variado y sujeto a las modalidades que le señalen sus leyes de organización, razón por la cual, difícilmente podemos encontrar en la realidad formas puras de organismos descentralizados dentro de la Administración Pública Federal.

### **2.3.2 ORGANIZACION CENTRALIZADA**

En este régimen de organización debemos hablar tanto de la centralización administrativa propiamente dicha, como de la centralización administrativa con desconcentración mejor llamada desconcentración administrativa.

#### **a) Centralización administrativa propiamente dicha.**

**Podemos decir que habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción.**

**De este modo la centralización se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración.**

**Esta relación jerárquica implica la concentración del poder de decisión, esto es, que en dicha organización administrativa existen muy pocos órganos con competencia para dictar sus resoluciones e imponer sus decisiones, y los demás órganos sólo realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquéllos.**

**Además, la multicitada relación jerárquica implica los siguientes poderes de los órganos superiores sobre los inferiores:**

**1) Poder de nombramiento, que es la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramiento la designación de los titulares de los órganos que están subordinados.**

**2) Poder de mando, que consiste en el derecho de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles las directrices a que se debe sujetar sus actuaciones, en el ejercicio de sus funciones.**

**3) Poder de vigilancia, que se cumple a través de actos materiales consistentes en exigir rendición de cuentas, practicar auditorías y evaluaciones sobre la tramitación de asuntos, y en fin todos aquellos actos que tiendan a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad en la actuación de los inferiores.**

4) Poder disciplinario para sancionar a los titulares o empleados de los órganos inferiores por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones

5) Poder de revisión, que consiste en una facultad típica de vigilancia del superior jerárquico sobre el inferior respecto del cumplimiento de la ley y de los criterios.

6) Poder para dirimir las controversias competenciales entre los órganos que la conforman, mismos que pueden surgir porque alguno de ellos se atribuyó facultades que corresponden a otros órganos. En este caso, la autoridad jerárquica superior tiene la facultad de resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores subordinadas a ella.

Concluimos pues, que el régimen de jerarquía y la existencia de los poderes analizados garantizan la unidad de decisión y acción de esta organización.

#### **B) Desconcentración Administrativa.**

El origen de esta forma atemperada de centralización administrativa se encuentra en el aumento creciente de la población y de los negocios que tiene que atender la administración central, lo que va complicando la maquinaria administrativa y desarrollando una completa e inoperante burocracia que se opone a la agilidad y eficiencia de su funcionamiento.

De ahí surge la desconcentración administrativa que se caracteriza por existencia de órganos administrativos que, sin desligarse del poder central, adquieren ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir dentro de los límites y

responsabilidades que los mantienen dentro de la propia administración central, esto es, que gozan de una autonomía técnica pero no orgánica en su actuación. En esta organización se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos de subordinación que unen al órgano desconcentrado con el poder central.

En este orden de ideas, el Maestro Enrique Sayagues Laso<sup>26</sup> con todo acierto señala que,... "La Desconcentración Administrativa es la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva o un poder de trámite o de decisión ejercida por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación jerárquica y de subordinación".

Esta organización desconcentrada presenta los siguientes caracteres distintivos:

1) Se ubica dentro de la centralización administrativa.

La relación jerárquica se atenúa pero no se elimina para limitar su labor. Por ello, el poder central se reserva amplias facultades de nombramiento, de mando, de decisión, de vigilancia y competencia.

3) No gozan de autonomía económica ni orgánica.

4) Su verdadera justificación se encuentra en su autonomía técnica para el desarrollo de sus funciones.

5) La competencia del órgano desconcentrado se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal y se origina entre órganos superiores de la Administración

---

<sup>26</sup> Sayagues Laso, Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo", editorial Martín Bianchi Aituna; Montevideo, Uruguay, Págs. 224 a 253.

Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

6) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un decreto, un acuerdo del Ejecutivo o el régimen general de una Secretaría del Estado . A nuestro parecer, el régimen jurídico de éste debe ser originado en sentido estricto por una norma jurídica de acuerdo con la teoría del origen legal de la competencia misma, que sostiene que sólo por virtud de la ley se puede hacer la distribución de facultades entre los órganos de la administración; y

7) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva el poder central está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados a fin de mantener la unidad de acción y decisión de la Administración Pública.<sup>27</sup>

A su vez, la doctrina ha clasificado a la desconcentración administrativa en:

A) La desconcentración horizontal o periférica en la que se otorgan todas las facultades a un órgano administrativo externo o periférico con una extensión territorial determinada; y

B) La desconcentración vertical, central o funcional en la que el órgano superior cede su competencia en forma limitada y exclusiva al órgano inferior que forma parte de la organización centralizada.

Finalmente, con los argumentos expuestos podemos distinguir la desconcentración de la descentralización administrativa, en cuanto a que en esta última se crean verdaderas personas morales a las que se confiere una determinada

---

<sup>27</sup> Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo"; Ed. Porrúa; edición : México, D.F., pág. 488-489



competencia manteniendo su autonomía orgánica y técnica al mismo tiempo que se reducen sus relaciones jerárquicas con el poder central, mientras que en aquella, por el contrario, no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos sin que, con ello, se diluyan los vínculos jerárquicos.

Es indiscutible la importancia de esta última distinción, pues en los Capítulos subsecuentes analizaremos con detenimiento si el Banco de México constituye actualmente, desde un punto de vista material, un organismo público descentralizado o desconcentrado del Gobierno Federal.

### **2.3.3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA.**

Esta organización tiene como propósito satisfacer con mayor eficiencia las necesidades e intereses de un conglomerado social, ya sea por su cuantía o por la naturaleza técnica del servicio a cargo del órgano descentralizado.

De esta manera, la descentralización administrativa constituye una corriente administrativa muy socorrida por los Estados contemporáneos, que consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración descentralizada una relación diversa de la jerarquía, pero dejando subsistentes las facultades necesarias para conservar la unidad del poder.

Ahora bien, es necesario distinguir la descentralización administrativa de la política que opera en el régimen federal, toda vez que ésta última implica un régimen

especial de los Poderes Locales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) frente a los Federales, mientras que aquélla se desarrolla exclusivamente en la esfera del Poder Ejecutivo Federal.

Esta descentralización corresponde pues a un modo de administración en el cual se reconoce a los entes descentralizados una personalidad jurídica propia distinta de la del Estado y un poder de decisión que corresponde a los órganos del ente, siendo estas últimas atribuciones las que conceden al ente descentralizado cierta libertad de acción y los correlativos poderes de iniciativa y decisión. A su vez, éste ente descentralizado posee un patrimonio propio aunque formando parte del Estado, toda vez que el mismo se constituye por una aportación patrimonial del Estado, afectada a un fin determinado cuya consecución corresponde al titular de ese órgano.

A consecuencia de esta situación jurídica que guardan los entes descentralizados, lógicamente se presenta en ellos un relajamiento de los poderes jerárquicos que ejerce la administración central sobre de éstos, circunstancias que les permite actuar con autonomía en el desarrollo de sus funciones. De este modo, los poderes jerárquicos que se pierden en la descentralización son :

1) El poder de nombramiento, esto es, que los titulares de tales entes gozan de su propia fuerza generadora para ser designados según las condiciones del órgano; y

2) El poder de mando, lo que significa que teóricamente no pueden las autoridades centrales imponer órdenes e instrucciones concretas a los titulares de estos entes.

De esta manera, al desaparecer estos dos poderes jerárquicos estamos en presencia de un verdadero organo autártico, esto es, de un ente con autonomía orgánica.

Tomando en consideración los argumentos anteriores, cuando se crea un ente descentralizado con la única finalidad de dar facilidad y eficiencia a la gestión de ciertos asuntos, pero sin deslindarlo de los vínculos de jerarquía respecto de los órganos superiores de la administración central, estaremos frente a un órgano personalizado que continuará formando parte de la administración Central asemejando al régimen de desconcentración administrativa.

Por ello, afirmamos que para que exista descentralización se requiere la autonomía orgánica que, supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central, y que puede oponer a éste su esfera de competencia.

Desgraciadamente, en el Derecho Positivo Mexicano estos organismos no tienen, en el mundo de facto ninguna autonomía orgánica toda vez que las autoridades centrales conservan los poderes de nombramiento y de mando sobre ellos, por lo que más bien se presenta la llamada organización personalizada con autonomía técnica exclusivamente para realizar funciones particulares y especializadas.<sup>28</sup>

No obstante, es indudable que los poderes de vigilancia y revisión se deben agudizar en esta forma de organización con la finalidad de establecer un control sobre el ente descentralizado al que la doctrina francesa ha llamado "tutela del Estado".

---

<sup>28</sup> Hamdan Fauzi. Apuntes tomados de en la Conferencia de Derecho Administrativo.

Por otra parte, el ente descentralizado se debe crear por Ley del Congreso, y algunos autores aceptan que también lo sea por decreto del Ejecutivo.

A su vez, esta organización descentralizada adopta en el Derecho Comparado distintas formas como lo son los llamados entes autárquicos, las Empresas del Estado, las sociedades de economía mixta, las sociedades anónimas con mayoría estatal, etc. Sin embargo, creemos que el ahondar en el estudio de estas figuras jurídicas resultaría impráctico para los fines de este estudio, y lo único que debemos señalar es que en nuestro sistema jurídico vigente esta organización tiene cuatro especies que son:

- 1) Los Organismos Públicos Descentralizados.
- 2) Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.
- 3) Los Fideicomisos Públicos, y
- 4) Los Institutos Autónomos.

Estas figuras jurídicas serán analizadas en el siguiente punto.

Asimismo es de indicar que, la descentralización administrativa se ha clasificado, por su materia en:

a) Descentralización por Región.

Esta organización obedeció a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar eficacia a la gestión de intereses sociales, para lo cual el Estado, constituye un ente descentralizado cuyos titulares se eligen por

los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. Consecuentemente, esta forma de organización administrativa fue tomada como base de nuestra estructura constitucional a través del llamado Municipio, que es el órgano descentralizado más avanzado de nuestro sistema jurídico. No obstante ello, esta forma de organización no ofrece mayor interés para los efectos de esta investigación.

**b) Descentralización por servicio**

Esta descentralización también llamada técnica o funcional, descansa en una base de técnica. La doctrina francesa afirma que esta forma de organización consiste en conferir cierta autonomía a un servicio público determinado, dotándole de personalidad jurídica propia.

De este modo, el Maestro Rafael Bielsa<sup>29</sup> señala que el origen de la descentralización funcional comenzó en 1884 con los llamados establecimientos públicos del Derecho Francés como sucedió en aquella época con el consejo Nacional de Educación.

Es incuestionable que al evolucionar la sociedad, el Estado asumió una serie de funciones que antes desarrollaban los particulares, situación que congestionó en repetidas ocasiones la prestación de esos servicios, ante lo cual, decidió delegar toda función estatal a un ente público institucional creado expreso para tal efecto.

En nuestra legislación existen una gran cantidad de organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal que se especializan en la

---

<sup>29</sup> Bielsa Rafael, "Derecho Administrativo, ed. Sociedad Anónima Editora e Impresora, Sexta Edición, Argentina, Buenos Aires, 1964, pag. 212.

prestación de un servicio técnico, tal fue el caso del Banco de México que fue constituido en el año de 1982, como un Organismo Público Descentralizado, para que funcionara como el eje del sistema bancario nacional.

Por último, cabe resaltar que la principal ventaja que representó la descentralización por servicio fue la de desarrollar la prestación del servicio de las personas que tenían preparación técnica necesaria para procurar una satisfacción eficaz de las necesidades colectivas cuya atención correspondía al Estado. Además, se dió autonomía de servicio técnico, a la vez que se descargó al organo central del cumplimiento de esas obligaciones. Y el inconveniente que pudieron ofrecer esos entes descentralizados por servicio fue el de su diversidad en el mundo real, de originar rivalidad entre ellos cuyo resultado fué el desorden de la administración.

#### c) Descentralización por colaboración.

Esta forma de colaboración ocurre en aquellos casos en que la administración se descarga en algunas actividades dando facultad de consulta, decisión o ejecución a organismos constituidos por particulares como es el caso de las Cámaras, Asociaciones, Contratistas de Obras Públicas, Notarías, Corredores, etcétera. Sin embargo, la descentralización en nada se opuso a dicho equilibrio.

### **2.3.4 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.**

Nuestra Constitución dispone en su artículo 90 lo siguiente:

"La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden

administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Dentro de este marco constitucional, el día 23 de septiembre de 1976, se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que fue reformada el 14 de mayo de 1986 con motivo de la expedición, en esa misma fecha, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

A continuación expondremos la organización centralizada, y la mal llamada organización paraestatal a la luz de derecho positivo mexicano.

#### 1.- Administración Centralizada

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 8vo. Constitucional nuestro Poder Ejecutivo Federal tiene un carácter unipersonal toda vez que se deposita en un solo individuo, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien para el despacho de los negocios administrativos cuenta con una administración pública centralizada de la cual éste constituye la cúspide, y una mal llamada administración pública paraestatal.

De esta manera, la administración pública centralizada en México está constituida conforme lo dispuesto por los artículos 1º, 2º, y 4º de la Ley Orgánica citada, de la siguiente forma :

- a) El Presidente de la República quien es la cúspide de esta organización.
- b) Dieciocho Secretarías de Estado.

c) Un Departamento Administrativo.

d) El Procurador General de la República, quien es el Consejero Jurídico de Gobierno Federal.

Por supuesto, que esta administración centralizada se encuentra conformada por una estructura piramidal en donde los órganos superiores, detentan respecto de los inferiores todos los poderes jerárquicos de los que hablamos al definir a la organización centralizada en general.

Cabe señalar que actualmente, de acuerdo con lo preceptuado por los artículos 90 y 92 Constitucionales y el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Secretarías de Estados y el Departamento Administrativo tiene igual rango, sin que exista entre ellos preeminencia alguna.

Desde el punto de vista político, los Secretarios y el Jefe del Departamento Administrativo deben refrendar todos los decretos expedidos por el Presidente de la República, de tal modo que sin dicho refrendo los actos de éste carecen de validez.

Y al lado de su carácter político el Secretario de Estado tiene la característica de órgano administrativo responsable del despacho de los asuntos de su competencia dentro de los lineamientos que la Ley le señala. En esta forma, la Ley Orgánica antes citada indica en forma enunciativa la esfera de competencia de cada una de las Secretarías de Estado y del Departamento del Distrito Federal, que a partir del año de 1997 se denominará Gobierno del Distrito Federal, misma que se delimita con mayor detalle en el Reglamento Interior de cada Secretaría de Estado, y en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.



Por otra parte, en lo relativo a la desconcentración administrativa en México, podemos decir que ésta encuentra su fundamento en el artículo 17 de la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a su letra dispone:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y el Departamento Administrativo podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Como podemos observar, este precepto consigna lo que hemos llamado "Desconcentración horizontal", otorgando al órgano desconcentrado una amplia autonomía técnica para el ejercicio de sus funciones, pero limitando severamente su autonomía administrativa, toda vez que no le confiere personalidad jurídica y patrimonio propios, y subsisten sobre de él los poderes jerárquicos que son característicos de la organización centralizada.

En resumen, podemos afirmar que la administración central mexicana se ajustó a los principios de la doctrina administrativa que rige la organización centralizada, en sus dos sentidos, misma que se caracteriza por la existencia de poderes jerárquicos que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores.

## 2. Administración Pública Paraestatal.

Esta forma de administración se encuentra integrada, en los términos del artículo 3º de la multicitada Ley Orgánica de la siguiente manera:

1) Organismos descentralizados.

2) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

3) Fideicomisos.

Debemos comenzar señalando que el uso que esta Ley hace de la expresión "Administración Paraestatal", es muy poco afortunado. Efectivamente, el significado de la palabra paraestatal corresponde a aquellos organismos que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste sin formar parte de la administración pública, independientemente de que en muchas legislaciones extranjeras este vocablo carece de valor jurídico.

Por lo anterior, debemos aceptar que esa expresión solo fué utilizada por el legislador en forma cómoda, aunque inexacta y arbitraria para denominar a los organismos que formando parte de la administración estatal no son considerados como elementos de la administración centralizada. A nuestro parecer, la expresión que debió utilizar el legislador, respetando la técnica legislativa es la de "administración descentralizada (latu sensu)".

Para analizar esta administración en nuestro derecho positivo debemos partir del sustento jurídico de la organización descentralizada, mismo que consiste en el relajamiento de los poderes jerárquicos que posee la administración centralizada respecto de los entes descentralizados.

En cumplimiento de ese sustento la legislación mexicana otorga a estos entes descentralizados personalidad jurídica y patrimonio propios que, a su vez, les permiten ejercer sus actividades al margen del poder de nombramiento y de mando de la administración centralizada.

La legislación aplicable a estos entes descentralizados es obviamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su Título Tercero establece los lineamientos generales de la administración pública paraestatal; así como la Ley Federal de Entidades Paraestatales publicada el 14 de mayo de 1986, que regula con mayor detalle el funcionamiento de ésta especie de entidades.

Este es pues, el marco jurídico que regula a los siguientes entes descentralizados:

#### 1. Organismos Descentralizados.

La Ley Orgánica antes citada señala que estas entidades creadas por Ley o Decreto del Ejecutivo Federal, tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

A su vez, la Ley Federal de Entidades Paraestatales indica que el objeto de estos entes deberá ser:

a) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, como es el caso del Banco de México.

b) La prestación de un servicio público social; y

c) **La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.**

Por otra parte, la administración de estos organismos estará a cargo de un organo de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente; y un **Director General**. Este organo de gobierno se conformará por no menos de 5 ni más de **16 miembros propietarios** y se reunirá periódicamente según sus estatutos.

De lo anterior, concluimos que los caracteres esenciales de los organismos descentralizados en nuestra legislación son los siguientes:

- 1) **Se crean por Ley o Decreto del Ejecutivo Federal.**
- 2) **Todos ellos poseen personalidad jurídica y patrimonio propios.**
- 3) **Estos entes deben tener por objeto alguna de las actividades señaladas por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.**
- 4) **Su administración se encuentra integrada por un organo de Gobierno y un Director General; y**
- 5) **Todos estos organismos deben inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.**

**A continuación señalaremos a las empresas de participación estatal mayoritaria.**

## **2. Empresas de Participación Estatal Mayoritaria**

Estas empresas se consideran por nuestra legislación formando parte de la Administración Pública Federal, razón por la cual, se rigen por normas de derecho público, cuestión que no sucede en las empresas de participación estatal mayoritaria de capital privado los cuales se regulan por las normas de derecho común en materia mercantil, con algunas modalidades en el control del capital aportado por el Estado.

Por su parte, las empresas de participación estatal mayoritaria son aquellas en las que el Gobierno Federal es propietario de la mayoría del capital social, o detente el control mayoritario en la administración de esa sociedad, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley Orgánica antes referida, El régimen jurídico de estas empresas coincide con el de las sociedades que la doctrina ha llamado sociedades de economía mixta, y cuyos caracteres al igual que los de la empresa de participación estatal mayoritaria en nuestra legislación ya fueron expuestos con anterioridad.

Cabe agregar, que de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales estas empresas deben desarrollar actividades consideradas prioritarias para el desarrollo nacional.

Finalmente, esa Ley regula con precisión en sus artículos 29 a 39, en cuanto a la organización y funcionamiento de esas empresas.

### **3. Fideicomisos Públicos**

Los Fideicomisos Públicos son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado, a fin de impulsar las áreas prioritarias del desarrollo nacional, contando para tal efecto con una estructura análoga a las otras entidades y

un Comité Ejecutivo. Asimismo, estos Fideicomisos encuentran su fundamento legal en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Capítulo IV de la Ley de Entidades Paraestatales.

Lógicamente que esta última figura no tiene mayor relevancia en esta investigación.

### **2.3.5 ORGANIZACION AUTONOMA.**

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala que autonomía es "... Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y organos de gobierno propios".

Antes de exponer la organización autónoma del Banco de México, es conveniente analizar los diferentes tipos de autonomía que regula el derecho para tener una mayor visión del Instituto en estudio.

#### **a) Autonomía Administrativa.**

El concepto de autonomía, se aplica en la administración pública a la autonomía administrativa de que gozan los Municipios. Conforme al artículo 115 de la Constitución, los Municipios son libres y gozan de autonomía administrativa frente al gobierno de los Estados; cuentan con sus propios órganos de administración que desarrollan sus acciones con total independencia de los órganos de la entidad estatal. A este tipo de organos autónomos, se les puede aplicar el concepto de Ramón Martín

Mateo,<sup>30</sup> el cual indica que, "...es el desempeño autoresponsable de competencias públicas territoriales". Autonomía administrativa significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro por ley. Este es la idea que, junto con otras, que sirvió a Francia para crear los establecimientos públicos y la misma que reguló la creación de los organismos descentralizados en México.

En la doctrina del Derecho Administrativo la autonomía administrativa se utiliza para definir la posición de los municipios frente a los gobiernos de los Estados o para la que guardan frente a los órganos de la administración centralizada los organismos descentralizados por servicio. Aunque la autonomía de los municipios siempre se ha visto y propuesto como absoluta y, en cambio la de los organismos descentralizados como una autonomía que no rompe sus lazos en forma total con la administración centralizada.<sup>31</sup>

Con la autonomía de los organismos descentralizados, ha ocurrido una peculiaridad en el sentido de que nunca han tenido una Ley que les reconozca su autonomía como propia. Si bien los primeros organismos gozaron de plena autonomía conforme a la ley o derecho que les dieron vida, no ha sido reconocida plenamente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### **b) Autonomía de la Acción**

A partir de la aportaciones de la doctrina germano-italiana de la segunda mitad del siglo XIX, se impuso el concepto de que la acción procesal es un derecho constitucional unitario que tiene todo gobernado para solicitar del Estado la prestación

<sup>30</sup> Martín Mateo Ramón, "Manual de Derecho Administrativo" Quinta Edición; Madrid, 1980.

<sup>31</sup> Nava Negrete Alfonso, "Nuevo Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", Revista de la Facultad de Derecho, México, tomo XX núm. 79, 80, julio diciembre.

jurisdiccional, y por lo tanto, debe considerarse autónomo respecto de los derechos subjetivos o del vínculo jurídico de las partes en el proceso.

No obstante que actualmente se admite prácticamente sin debate, el concepto de la autonomía de la acción, los códigos procesales mexicanos contienen varias disposiciones en las cuales se advierte el concepto tradicional que se remonta al derecho romano en el cual se consideraba como el mismo derecho subjetivo llevado al proceso, o bien, en los citados preceptos se confunden la acción con su contenido es decir, las pretensiones. Así observamos que los propios códigos regulan la prescripción y las acciones, no obstante que en realidad se refieren a los derechos subjetivos o también se establecen las modalidades de la acumulación de las calificadas como acciones, cuando se trata de pretensiones en sentido propio. También se observa con frecuencia en la redacción de las sentencias civiles y mercantiles la frase "El actor probó su acción", en vez de hacer referencia correcta a las pretensiones.<sup>32</sup>

También ha existido imprecisión en la doctrina procesal mexicana, tomando en cuenta que el distinguido jurista mexicano Eduardo Pallares<sup>33</sup> durante mucho tiempo sostuvo el concepto clásico de la acción negando por lo tanto su autonomía, aun cuando en época posterior se adhirió al criterio moderno pero haciendo una distinción entre acción constitucional y acción procesal. Un concepto similar es el expuesto por el procesalista laboral Alberto Trueba Urbina<sup>34</sup> quien distingue entre acción sustantiva (señalando que se trata en realidad de la pretensión) y acción procesal propiamente dicha.

<sup>32</sup> Alcalá-Zamora y Castillo Niceto, "Enseñanza y sugerencias de algunos procesalistas subamericanos acerca de la acción", Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972), México UNAM.

<sup>33</sup> Pallares Eduardo, "Derecho Procesal Civil" Novena Edición, México, Porrúa, 1981.

<sup>34</sup> Trueba Urbina Alberto, "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo", 4to ed, México Porrúa, 1978.



### c) Autonomía de la Voluntad

Es el principio jurídico-filosófico que les atribuye a los individuos un ámbito de libertad, dentro del cual pueden regular sus propios intereses; permitiéndoles crear relaciones obligatorias entre ellos que deberán ser reconocidas y sancionadas en las normas de derecho.

El primer antecedente del así llamado dogma de la autonomía de la voluntad lo encontramos en el derecho romano de la época imperial en el que se concede cada vez mayor importancia al consentimiento en la formación de los contratos, así lo expresa Ulpiano: *Quid enim tan congruum fidei humana, quam ea, quae inter eos placuerun servae?* (¿que cosa tan conforme a la fe humana que cumplir los hombres lo que entre sí pactaron?); sin embargo no es hasta los siglos XVII y XVIII, que este principio adquiere fisonomía propia. Su defensor acérrimo fue Grocio que consideraba al derecho natural como origen de la naturaleza obligatoria de las relaciones jurídicas emanadas del libre ejercicio de la voluntad. De esta manera se establece que el hombre debe someterse a la palabra dada (*pacta sunt servanda*). Grocio sostenía incluso que era válido que un hombre se convirtiera en esclavo si así lo había prometido.

Cuando los particulares actúan libremente en la esfera del derecho lo hacen utilizando como instrumento a los actos jurídicos, dado que estos últimos son aquellas manifestaciones de la voluntad destinadas a crear consecuencias de derecho. Por esta razón el dogma de la autonomía de la voluntad se ha desarrollado en torno de la libertad que tienen los autores de un acto jurídico para celebrarlo o no hacerlo, y para determinar su contenido y alcances. Ahora bien debido a la importancia que se otorga al contrato entre los actos jurídicos, en algunos tratadistas la libertad de contratación ha resultado un concepto equivalente al de autonomía de la voluntad.

Así los principales elementos que en opinión de la doctrina configuran a la autonomía de la voluntad son sintetizados por Kummerov<sup>35</sup> de la manera siguiente:

- 1) Los individuos son libres para obligarse o para no hacerlo.
- 2) Los individuos son libres para discutir las condiciones del acto jurídico determinando su contenido, su objeto y sus efectos con la única limitación del respeto al orden público y las buenas costumbres.
- 3) Los individuos pueden escoger las normas que mejor convengan a sus intereses, rechazar las supletorias atendiéndose sólo a las esenciales al tipo de negocio realizado.
- 4) Ninguna formalidad se establece para la manifestación de la voluntad ni para la prueba del acuerdo. Los actos solemnes son excepcionales.
- 5) Las partes de un acto jurídico pueden determinar los efectos de las obligaciones. Si algún conflicto surgiera entre ellas con motivo de una violación de la norma creada, el órgano jurisdiccional limitará su misión a descubrir la intención de las partes, aplicando la sanción que las propias partes exijan.
- 6) Los intereses individuales libremente discutidos concuerdan con el bien público.

---

<sup>35</sup> Kummerov, Gert, "Algunos problemas fundamentales del contrato por adhesión en el Derecho privado", Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1955

A estos elementos habría que agregar la idea de que las disposiciones del legislador se deben inspirar en la voluntad presunta de los particulares.

La forma más radical de la noción de la voluntad jurídicamente autónoma la ha expresado el civilista francés Marty: "Salvo rarisimas excepciones no hay obligación sin voluntad y toda obligación nacida de la voluntad es por esto mismo justa".<sup>36</sup>

Así de acuerdo con esta tesis el principio de autonomía de la voluntad abarcaría todos los deberes jurídicos, de los que está permitido su cumplimiento. Esto desde luego es insostenible.

#### d) Autonomía Política.

La autonomía política, en su concepto y en su práctica, ha variado a lo largo de la historia jurídica de los pueblos. En el mundo occidental, Grecia y Roma coincidieron la autonomía como la situación de aquellas ciudades o comunidades que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidas a ningún poder extranjero. Los romanos concidieron también en señalar que, la institución de la autonomía regional considerada como la capacidad de algunos pueblos conquistados de seguir aplicando sus propias leyes y costumbres, en el orden interno, sin dejar por ello de estar sometidos al poder supremo de Roma. En la Edad Media existió la autonomía de ciudades y municipios que dotados de fueros y privilegios se enfrentaron, en muchas ocasiones, al poder central de reyes y emperadores; sin embargo, muchas de esas autonomías no provenían de decisiones libres y espontáneas, sino de concesión graciosa de los monarcas, y no abarcaban a la totalidad del pueblo, sino a ciertos

<sup>36</sup> Marty Gabriel, "Derecho Civil". Traducción de J.M. Cajica, Puebla, 1957.

estamentos o clases privilegiadas. Fue necesaria una larga lucha para llegar a una autonomía verdaderamente democrática.

En la actualidad la autonomía política se concibe de diversas maneras, o como la independencia total de un Estado (autonomía en sentido lato) o como la descentralización del poder político en los municipios, regiones o entidades federativas (autonomía en sentido estricto). En este último caso, la autonomía regional queda subordinada a la soberanía total del Estado. Esta soberanía con las limitaciones que impone a lo autónomo, constituyen el elemento heterónomo en las decisiones regionales.

En México, la autonomía política en sentido estricto surge como una característica del régimen federal. El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"

Al referirse a "Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior" la Constitución sanciona una específica autonomía regional: la del Estado miembro o federado, que goza de autonomía constitucional. Y esta autonomía tiene como signo característico la facultad de las entidades integrantes de la Federación de darse y revisar su propia Constitución. Dicha facultad legislativa le da a la entidad federativa una calificación especial dentro de la autonomía regional que no tiene el municipio. Este goza de una descentralización gubernativa en cuanto que se gobierna por sí mismo, pero no tiene autonomía legislativa por cuanto la ley que crea los órganos municipales y los dota de competencia, la cual no proviene de la voluntad de los habitantes del municipio.

La autonomía política es, en realidad, un proceso en continuo perfeccionamiento, supone una maduración en las decisiones políticas de los pueblos que sólo se alcanza progresivamente. Un pueblo sólo llega a ser realmente autónomo cuando hay una coincidencia entre lo que expresan las normas jurídicas que establecen la autonomía y el ejercicio real del poder que se da en el interior del mismo.

#### d) Autonomía Universitaria

Entre los antecedentes de la autonomía universitaria en México se puede mencionar el decreto número 2 del 5 de octubre de 1917, que reconoció algunos aspectos autónomos a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y, en igual forma, el decreto número 106 de 1923 de la legislatura local en el caso de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, aunque dichos decretos no fueron cumplidos íntegramente.

A la Universidad Nacional de México le fue reconocida su autonomía en la Ley Orgánica de 1929.

El 9 de junio de 1980 se elevó el principio de autonomía universitaria a rango Constitucional, adicionándole una fracción al artículo tercero de la Ley Fundamental.

La autonomía es la facultad que poseen las universidades para autogobernarse, expidiendo sus propias normas dentro del marco de su Ley Orgánica y designar sus autoridades para determinar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación y, para administrar libremente su patrimonio.

**La autonomía constitucional sólo se refiere a las universidades públicas y no a las privadas.**

**El artículo mencionado no establece la autonomía de las universidades particulares, ya que este principio se reconoce en la ley que crea y regula a cada universidad. Así, una universidad o institución de educación superior será autónoma o no de acuerdo a lo que disponga su ley. Es decir, existen universidades públicas no autónomas como la de Veracruz y la de Guadalajara.**

**El artículo mencionado señala los fines de las universidades y de las instituciones de educación superior; los cuales son educar, investigar y difundir la cultura, y estos fines se deben de realizar conforme a los principios establecidos en el propio artículo tercero en forma democrática, nacional, con conciencia social, de acuerdo con la dignidad humana y fomentando el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.**

**Las características de la autonomía universitaria son:**

**Académica, que implica que sus fines los realiza de acuerdo con la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas; la determinación de sus planes y programas; y la fijación de los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.**

**De gobierno, que implica el nombramiento de sus autoridades y el otorgamiento de sus normas dentro de los marcos de su ley orgánica. En este último aspecto, es interesante resaltar que la autonomía universitaria se asemeja a la autonomía de las entidades federativas: la facultad de legislar en el ámbito interno teniendo como guía una norma de carácter superior que no deben contravenir.**

Económica, que implica la libre administración de su patrimonio. Las universidades no pueden cubrir sus necesidades con sus propios recursos, lo que hace necesario que el Estado les otorgue un subsidio, pero son las propias universidades las que determinan en qué materias y en qué proporción se gastarán los recursos, y los órganos universitarios que manejan esos recursos no rinden cuentas a organismos gubernamentales, sino a otro órgano universitario que es generalmente el Consejo, el mismo órgano que casi siempre posee facultades legislativas para el ámbito interno.

Las relaciones entre las universidades y el Estado deben ser de mutuo respeto cada cual dentro ámbito de atribuciones que les corresponde. Las universidades en el cumplimiento de sus funciones se encuentran con las siguientes limitaciones:

- a) Realizar sus funciones conforme a la Ley que las creó.
- b) Actuar dentro del orden jurídico y,
- c) Realizar sus funciones con libertad, responsablemente; es decir, sin libertinaje ni anarquía.

El artículo 3º Constitucional, señala algunos aspectos de carácter laboral entre los cuales encontramos:

- a) Las universidades autónomas se regirán por el apartado A del artículo 123 Constitucional.
- b) Como el trabajo universitario tiene características propias de un trabajo especial éstas se establecen en la Ley Federal del Trabajo, Ley que indica las

modalidades necesarias para que se haga concordar esa relación laboral con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las universidades y,

c) Como el ingreso, la promoción y la permanencia del personal académico son cuestiones de carácter académico como se ha precisado, son fijados por las propias universidades autónomas.

## **2.4 EL BANCO DE MEXICO COMO ENTE AUTÓNOMO**

Como ya vimos la reforma del artículo 28 Constitucional, dió en su momento como resultado la transformación del Banco de México en un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, lo que implicó un cambio sustancial en sus relaciones de este último, asentandose dicho cambio con la configuración del Banco de México como una persona de derecho público con el carácter de autónomo, la cual analizaremos a fin de estar en condiciones de valorar la viabilidad de la actual Ley del 1º de abril de 1984, que es la que se encuentra en vigor.

A consecuencia de la reforma Constitucional del día 25 de noviembre de 1993, el Congreso de la Unión aprobó el Decreto que deroga la Ley Organica del Banco de México de 1984, mismo en el que se constituye, por primera vez, a este Banco como una persona de derecho público con el carácter de autónomo, a fin de que funcione como banco central y de emisión único de la Nación.

Según este Decreto, las funciones del Banco son las siguientes:



a) Regular la emisión de circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;

b) Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;

c) Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;

d) Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica;

e) Participar en el Fondo Monetario Internacional y otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y

f) Operar con los organismos a que se refiere el punto anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

De las disposiciones que anteceden se desprende que, a partir de la expedición de dicha Ley, el Banco de México quedó configurado formalmente como una persona de derecho público con el carácter de autónomo, toda vez que en él se cumplieron todos los puestos esenciales de esa figura jurídica, esto es:

1) Se creó por un decreto del poder Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 1993.

2) Este Decreto concedió al Banco Central personalidad jurídica y patrimonio propios;

3) Esta Institución tuvo como objeto el que el Banco fungiera como Banco Central de la Nación a fin de emitir moneda, poner en circulación los signos monetarios, y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables al sano crecimiento de la economía nacional, objeto que a la luz del artículo 28 de Nuestro Ordenamiento Supremo y del Plan Nacional de Desarrollo constituyó sin duda, un área estratégica de desarrollo nacional, misma que justificó la existencia del Banco como una persona de derecho público.

4) En lo concerniente a su administración del Banco ésta se integra por una Junta de Gobierno, y un Gobernador, responsables de la dirección y gobierno del mismo.

No obstante lo ya expuesto, desde esta óptica, es preciso destacar que desde el momento, en que se constituyó el Banco de México como un ente autónomo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dejó de tener una marcada intromisión en la administración del mismo, situación que indudablemente no tenía como tal. En efecto, ese control de la Administración Pública Central que pesaba sobre esta Institución fue tan agobiante que se llegó a cuestionar la naturaleza jurídica real de este Banco.

Dentro de los casos mas características de intervención de la organización central destacaron los siguientes:

1) El Director General era nombrado por el Presidente de la República, quien conservaba sobre él, el poder de nombramiento, y por vía de consecuencia, el de mando;

2) El Secretario del Ramo fue miembro y presidente de la Junta de Gobierno y de la comisión de Crédito y Cambios del Banco con voto de calidad en caso de empate; y

3) Según el decreto de 1982 este Ministro podía nombrar a los demás miembros de dicha Junta, aunque, de acuerdo con la Ley Orgánica que tuvo vigencia en ese período, no se presentaba esta última situación, razón por la cual podemos afirmar que de los once miembros de ésta, siete de ellos guardaban una relación jerárquica con dicho funcionario, circunstancia que le daba la mayoría dentro de ese órgano de administración, y

4) El ministro de Hacienda tenía control corporativo de la Comisión de Crédito y Cambios, ya que dentro sus seis miembros, figuraban dos Subsecretarios de Hacienda que aunados a la participación que en ella tenía aquel alto funcionario, y su voto de calidad en caso de empate la daban a éste último dicho control.

Con fundamento en estos argumentos sostenemos que, a pesar de que el artículo 28 Constitucional prevenía formalmente que el Banco de México era un organismo descentralizado del Gobierno Federal, el marco jurídico secundario que regulaba su organización y funcionamiento lo conceptuaba más bien como un órgano personalizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sujetándolo a un régimen jurídico-administrativo semejante al de la desconcentración administrativa pero con la peculiaridad de que, en el caso que nos ocupa, el Banco de México sí tenía personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que no sucede en los órganos desconcentrados, lo cual no bastó para el buen funcionamiento del mismo, razón por la cual se optó por decretar al Banco Central como una persona de derecho público con el carácter de autónomo para que tuviera una libertad funcional plena.

La anterior aseveración encuentra su explicación en que, la Ley Orgánica del Banco de México contenía una serie de preceptos que dieron pie a una severa intromisión de la Secretaría de Hacienda en la organización y funcionamiento de sus órganos primarios de administración, circunstancia que obviamente desvanecía la autonomía orgánica del banco. Indudablemente estábamos frente a un Banco Central dotado de una amplia gama de funciones para el desarrollo de sus actividades esto es, de autonomía funcional, sin embargo, al mismo tiempo carecía de esa controvertida autonomía orgánica que, constituyó una condición sine qua non de la existencia de un ente descentralizado. A su vez, la desconcentración administrativa se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que sin desligarse de poder central adquieren ciertas facultades exclusivas para decidir dentro de los límites y responsabilidades que los mantienen en la propia administración central, o en otras palabras que gozan de una autonomía funcional pero no orgánica, situación que actualmente, ya ha desaparecido al decretarse la autonomía plena a dicho Instituto Central.

Por estas razones concluimos que el régimen jurídico que vivió el Banco de México, se asemejaba materialmente a la desconcentración administrativa con la característica especial de que en efecto, se encontraba dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, condición que nos hace ubicarlo con mayor precisión como un órgano personalizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, estamos convencidos de que esta última situación alejaba a dicho Instituto del espíritu original del precepto constitucional que le dió vida al mundo jurídico como un organismo descentralizado del Gobierno Federal.

#### Marco legal que rige su funcionamiento

No cabe duda que el marco legal que rige actualmente al Banco Central esta conformado por su propia Ley, y por lo que hace a la responsabilidad de los miembros

de la Junta de Gobierno y del Personal del Banco, les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Análisis de sus fines y operaciones.**

En lo relativo a los fines de este Banco, el artículo 2º de su propia Ley señala que el Banco de México tendrá por finalidad:

1) Proveer a la economía del país de moneda nacional, en la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda.

2) Será también finalidad del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

No debemos olvidar que el fin último que persigue el Banco de México es salvaguardar la estabilidad monetaria nacional, misma a la que algunos países le han dado tal importancia que han otorgado a su Banco Central una investidura especial en el ejercicio de sus funciones, como es el caso del Banco Federal de Alemania, al que se ha elevado al carácter de un Poder Federal Autónomo.

La trascendencia de estos fines en el sano desarrollo de la economía nacional es la que, a nuestro juicio, hizo que el Banco de México se transformara de una sociedad de economía mixta, a un Banco de Estado propiamente dicho, bajo la configuración de una organismo público descentralizado que a su vez, se transformó en un ente autónomo propiamente dicho, con personalidad jurídica propia.

Por otra parte, las operaciones activas dispuestas en el artículo 7º de la Ley del Banco de México son las siguientes:

**I.- Operar con valores ;**

**II.- Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito así como a los fondos bancarios de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores previstos en las leyes de Instituciones de Crédito y del Mercado de Valores;**

**III.- Otorgar crédito a las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3º.**

**IV.- Constituir depósitos en Instituciones de Crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero;**

**V.- Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, de los previstos en la fracción II del artículo 20;**

**VI.- Emitir bonos de regulación monetaria;**

**VII - Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico de instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de la administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan;**

**VIII .-Recibir depósitos bancarios de dinero de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3º;**

**IX.- Obtener créditos de las personas a que se refiere la fracción VI, del artículo 3º y de entidades financieras del exterior exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria;**

**X.- Efectuar operaciones con divisas, oro y plata incluyendo reportos;**

**XI.- Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo, y**

**XII.- Recibir depósitos de títulos o valores en custodia o en administración, de las personas señaladas en las fracciones VII y VIII anteriores. También podrá recibir depósitos de otros efectos del Gobierno Federal.**

**El Banco no podrá realizar sino los actos expresamente previstos, en las disposiciones de su propia Ley o los conexos a ella.**

**De lo antes expuesto, concluimos que esta Ley con el afán de dar plena autonomía al Banco de México introdujo innovaciones como las que con anterioridad se señalaron con el fin de evitar con ello que aquél se convierta en un simple instrumento de financiamiento.**

### **3. CAMBIO DEL REGIMEN DEL BANCO DE MEXICO DE ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO A LA AUTONOMIA**

#### **3.1 REFORMA AL CAPITULO ECONOMICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

Ahora nos corresponde analizar el proceso de transformación del Banco de México en Persona de Derecho Público con el carácter de Autónomo dentro de un nuevo contexto económico nacional que se caracteriza por la disminución de la intervención del Estado en los asuntos concernientes a la administración del propio Banco consignado en su Ley de 1994, con motivo de las reformas al llamado Capítulo Económico de la Constitución.

Del análisis de estas reformas deduciremos que la existencia del Instituto Central como persona de derecho público con el carácter de autónomo, encuentra su justificación formal y material dentro de este panorama de la economía nacional.

##### **3.1.1 CARACTER SOCIO-LIBERAL DE LA CONSTITUCION DE 1917**

El carácter de las funciones de un Estado en la vida de una sociedad no puede analizarse alejado de un sistema social, económico y político. Esto es, no existe ningún Estado que opere en el vacío, ni tampoco hay una economía en abstracto.



De ahí que debemos partir del estudio de las circunstancias históricas, políticas y sociales que caracterizaron al texto de nuestra Constitución de 1917, con el objeto de estar en condiciones de conocer el alcance de la reforma al Capítulo Económico de dicho Ordenamiento Supremo aprobado por el Constituyente Permanente, en el año de 1994.

En este marco de ideas podemos afirmar que nuestros sistemas económicos, social y político contemporáneos surgieron de una revolución social que inició en 1910 y culminó en 1917 que se caracterizó por ser una Carta Constitucional de carácter programático que logra sintetizar una tradición liberal con derechos sociales y colectivos surgidos de las masas campesinas y trabajadoras en armas.

Acertadamente José Gamaz Torruco<sup>37</sup> señala que ..... "la Constitución se caracteriza por conjugar las experiencias universales del Estado de Derecho, las ideas de nuestros líderes y las demandas económicas y sociales del pueblo mexicano, traduciéndose unas y otras decisiones políticas fundamentales, expresión de la voluntad de transformar el contexto social".

A consecuencia de ello, esta Constitución es el primer contexto que rompe con la tradición individualista y liberal, crea nuevas instituciones derivadas de una revolución político-social que configura la estructura constitucional actual.

Este programa constitucional se encierra en un modelo económico que equilibra el interés social y colectivo con las garantías individuales en una dialéctica teórica que, en palabras de Jorge Wilker, es difícil de encuadrar en los esquemas conceptuales vigentes en la ciencia política moderna que gira en torno a los clásicos postulados

---

<sup>37</sup> Citado por Ruiz Massieu José Francisco, "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano"; México D.F., 1985, pags 3-6.

liberales que inspiran a las sociedades capitalistas desarrolladas y a los esquemas marxistas que inspiran a los sistemas socialistas.

En el sector de los derechos sociales consagrados por esta Constitución irrumpe el artículo 27 de la Carta Magna, como la columna vertebral del constitucionalismo mexicano al entregar a la Nación el origen de toda propiedad y hacer derivar de ella un ejercicio privado en que todo momento debe subordinarse a los intereses colectivos sobre el particular. Constituye, en este sentido, un mandato expreso que reconoce el interés colectivo sobre el particular, y que faculta al Estado para dirigir el proceso económico nacional, sentando con ello, las bases programáticas para la determinación de los sectores básicos de la economía mexicana.

A su vez, el artículo 28 Constitucional tenía una marcada tendencia liberal, misma que sancionaba y prohibía los monopolios dejando a salvo aquellos, creados por el Estado en su papel de rector de la economía. Entre estos últimos, destacaba el de la emisión de billetes por un Banco Único fuera del control del Gobierno Federal dejando afuera la doctrina clásica de banca central.

Originalmente, una serie de preceptos en la Constitución, conferían al Estado facultades relacionadas con la planeación y rectoría, tales como las referentes a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar las leyes de ingresos y del presupuesto de egresos, la atribución de la Federación para regular el tránsito de mercancías en el interior de la República, y las facultades del Congreso para legislar en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, energía eléctrica, instituciones de crédito y el establecimiento de un Banco único de emisión.

En síntesis, podemos decir que al iniciarse la reforma a la Constitución en materia económica nuestra Carta Suprema poseía ya, un conjunto de instrumentos

constitucionales para dirigir el crecimiento económico y avanzar en la concreción de un proyecto nacional que hiciera posible el desarrollo integral del pueblo mexicano en un marco de justicia social y de libertad individual.

### **3.1.2 REFORMAS ECONOMICAS CONSTITUCIONALES**

Sabamos que la Constitución es la decisión política fundamental de la Nación, y que nace y se mantiene por decisión del pueblo, expresada a través de su Poder Constituyente. Por ello, si la dinámica social requiere de cambios en el orden normativo institucional, éste debe ser ajustado por los medios legales conducentes que en nuestro derecho constitucional exigen únicamente la aprobación de por lo menos, las dos terceras partes del Congreso de la Unión y de la mayoría de las legislaturas locales del país.

De esta suerte, nuestra Constitución Política ha sufrido paulatinamente una serie de reformas, a fin de adaptarlas a los continuos cambios que han venido operando en el seno de la sociedad mexicana. Lógicamente que las reformas constitucionales de mayor trascendencia en nuestros últimos tiempos son precisamente las que se han denominado "Reformas al Capítulo Económico", mismas que a continuación analizaremos.

Estas reformas fueron el resultado de dos causas que interaccionaron entre sí, la primera de ellas fue la crisis económica y financiera nacional e internacional por la que se atravesaba en ese momento histórico, y la segunda respondía a la necesidad impostergable de diseñar, racionalizar, integrar y modernizar la propia Constitución, de

acuerdo con las corrientes del constitucionalismo social europeo tan en boga en estas épocas (tal como ha sucedido en España, Portugal y Alemania respectivamente).

Estas dos variables produjeron un cambio en la doctrina del Constitucionalismo mexicano, dejando atrás signos populistas que jugaron su papel en conformación de la sociedad moderna de nuestro país; para articularse a las nuevas corrientes del Estado Social de Derecho que han dado lugar a las economías mixtas del mundo actual.

En este orden de ideas, los artículos constitucionales reformados traen imbibido el propósito de dar efectividad a los derechos sociales para, ello, madurar el anhelado Estado Social de Derecho.

Estos fueron en sí los argumentos que más tarde se produjeron por la iniciativa presidencial, y por dictamen de la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. En efecto, la citada iniciativa señala con claridad que la sociedad mexicana ha cambiado, y que por tanto, los grupos sociales se han ampliado y fortalecido haciendo el tejido social más rico y complejo. A dicha iniciativa recayó el dictamen de la Comisión antes mencionada determinada por el grado de desarrollo económico, la complejidad alcanzada por la sociedad mexicana, y la acumulación de contradicciones que se han reflejado en la crisis mundial más severa después de la gran depresión mundial de 1929, a la que solo podrán encontrarse respuestas válidas en contingencia si, a la vez, se toman provisiones de orden cualitativo<sup>38</sup>

De lo anterior, colegimos que el espíritu de estas reformas fué establecer, desde un punto de vista formar, la clave de una reordenación económica y social de la Nación, y desde un punto de vista ideológico, una política socioeconómica fundada en

---

<sup>38</sup> Vid. "Dictamen de la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados", Febrero de 1993.

el interés social y en el bienestar general. Esta nueva concepción económico-social es pues, el sustrato teórico de la transformación del Banco de México en persona de derecho público con carácter de autónomo, de ahí que es conveniente estudiar detalladamente su contenido.

a) El nuevo texto del artículo 25 consagra Constitucionalmente el principio de rectoría del Estado en el desarrollo Nacional.

Con fundamento en ese principio dicho precepto propugnan por un Estado activo dotado de mayores poderes, y de un Poder Ejecutivo fuerte lo que no significa, en lo absoluto, un estado o un ejecutivo arbitrarios sino que, por el contrario, éstos quedan sujetos a los controles propios de un estado de Derecho.

Por otra parte, esta disposición coloca al desarrollo integral como un medio para fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático, de tal forma que, a través del crecimiento económico y de la justa distribución de la riqueza, se logre el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos y clases sociales cuya seguridad protege nuestra Constitución.

Finalmente, dicho artículo distingue entre las actividades estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional, mismas que analizaremos con detenimiento más adelante.

b) El artículo 26 elevó a categoría Constitucional la formalización e instrumentación por parte del Estado, de un Plan Nacional de Desarrollo. El origen de esta obligación se encuentra en la naturaleza propia del Estado Nacional de Derecho que se caracteriza por ser, en esencia, un Estado planificador.

Cabe precisar que, de acuerdo con este precepto, dicha planificación debe imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento económico a fin de lograr la Independencia y democratización política, social y cultural de la Nación.

Por lo que hace a este aspecto, debemos recordar que la actividad financiera, y por tanto la del Banco de México, se debe ajustar a lo dispuesto por el Programa de Financiamiento para el Desarrollo derivado de dicho Plan Nacional.

c) A su vez, el artículo 28 fue enriquecido substancialmente al introducir en él conceptos de protección al comercio y al consumo popular, señalando con precisión en sus párrafos cuarto y quinto las actividades estratégicas del desarrollo nacional, cuyo ejercicio queda reservado exclusivamente al Estado, y entre las que destacan para los efectos de nuestro estudio la emisión y circulación de la moneda, así como la intermediación y los servicios financieros de banca y crédito.

d) Por último, el decreto de reformas adiciona tres fracciones al artículo 73 Constitucional a fin de ampliar las facultades del Congreso respecto del nuevo papel del Estado en la economía nacional.

Es un hecho incuestionable que esta nueva concepción política, económica y social del Estado, convirtió a éste último en un Estado Social de Derecho más comprometido por la justicia social y el bienestar general del pueblo. Debemos rescatar que, esta nueva concepción económico-social, constituyó el sustrato ideológico de un nuevo orden bancario y financiero nacional que se caracterizó por la autonomía, y por la nueva configuración del Banco de México como una persona de derecho público con el carácter de autónomo.

### **3.2 RECTORIA DEL ESTADO. DISTINCION ENTRE ACTIVIDAD ESTATEGICA Y PRIORITARIA DEL ESTADO**

La participación del Estado moderno, en el desarrollo de los países, constituye en todos, cualquiera que fuera su ideología y estructura, un factor fundamental para el logro del bienestar colectivo.

En este marco conceptual, se hizo evidente en nuestro país que la orientación seguida por el proceso de desarrollo económico y la política que lo sustenta habían arrojado un balance negado en lo referente a las condiciones materiales y de la vida de la clase trabajadora y, a pesar de ello, la acción del Estado y de su política económica no mostraban ningún cambio de dirección, ante lo cual, aumentaron desmesuradamente en los últimos tiempos las fracciones organizadas del capital monopolista dominante.

Como reacción a la situación anterior la reforma al artículo 25 Constitucional estableció, como ya vimos, la rectoría del Estado en el desarrollo económico nacional, misma que confiere a éste la responsabilidad y los correspondientes instrumentos jurídicos para cumplirla a fin de lograr el bienestar y la seguridad económica general.

Es necesario agregar que dicho principio de rectoría económica ya se encontraba previsto aunque no expresamente, por la Constitución de 1917 que, como dijimos en párrafos anteriores, tenía un espíritu eminentemente social. No obstante, estas reformas destacan por su importancia, en virtud de que consagraron en forma rotunda en nuevo marco jurídico-programático a que se sujetarán las relaciones del Estado con los diversos sectores sociales en la conducción y dirección del desarrollo

social y económico del país. Aun más, se ha sostenido que éstas reformas configuran un nuevo derecho público moderno de establecer en la Ley Suprema la actuación del Estado en materia económica.<sup>39</sup>

Con esta nueva filosofía social, nuestro crecimiento económico no puede quedar sujeto al libre juego de las fuerzas que en él operan, sino que debe ser promovido y ejecutado responsablemente por los tres sectores sociales, esto es, el sector público integrado por los organismos estatales, el sector social conformado por organizaciones populares y, dentro de sus posibilidades, por las empresas del sector privado.

Como resultado de lo anterior debemos distinguir primeramente los tres sectores sociales que concurren e interaccionan en el sistema de economía, que a saber son el público, el social y el privado, cuyas actividades nos conducen a una segunda distinción entre las llamadas actividades estratégicas del Estado, las prioritarias, y las particulares respectivamente.

Esta doble distinción de los sujetos y las acciones que intervienen en el régimen de economía mixta es la que nos permitirá vislumbrar más adelante la concepción que inspira a la nueva conformación jurídica del Banco de México.

Analizaremos ahora, los tres sectores sociales que concurren con responsabilidad en la actividad económica nacional.

a) EL SECTOR PUBLICO integrado por las distintas entidades que conforman al Estado, tiene a su cargo las áreas y actividades estratégicas que define el artículo 28 Constitucional reformado. A su vez, éste puede participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, en el impulso y organización de las áreas

<sup>39</sup> Ruíz Massieu; op. cit. Pág. 87.



prioritarias del desarrollo. Para tal efecto se prevé que el Estado contará con los organismos y empresas que requieran las actividades estratégicas a su cargo, y las prioritarias donde éste participe por sí o con los sectores sociales y privado.

b) **EL SECTOR SOCIAL** que se define al incluir en el desarrollo integral a los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas pertenecientes a los trabajadores y, en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios; y

c) **EL SECTOR PRIVADO** que, por primera, es reconocido expresamente por la Constitución al estatuir en la parte final de su artículo 25 que la ley alentará y protegerá la actividad económica de los particulares proveyendo las condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada en los términos que establece la misma. Cabe añadir que, este sector se encuentra limitadamente únicamente por las restricciones que surgen de la prohibiciones de impuestos, y de las prohibiciones a título de protección de la industria según lo dispuesto por el artículo 28 de ese Ordenamiento Supremo.

Estos son los tres sectores que inciden en forma dinámica dentro del régimen de economía mixta realizando una serie de actividades que pueden ser estratégicas, prioritarias o particulares respectivamente, y cuya distinción es de suma importancia para los efectos de este trabajo.

En este contexto, la reforma Constitucional, con una vocación de seguridad jurídica, pretendió definir con precisión la acción estatal dentro de un marco de legalidad dividiendo su acción en la economía en dos grandes áreas, mismas que a saber son:

a) Las áreas estratégicas que son aquéllas de carácter exclusivo para el estado con el fin de reivindicar, a través de ellas, ciertas materias que considera de interés público para la Nación: y

b) Las actividades prioritarias que son las que demanda el interés general pero que permiten la intervención de los sectores social y privado en su desarrollo.

Partiendo de este esquema general analizamos ahora las disposiciones Constitucionales referidas a dichas materias.

Las áreas estratégicas se encuentra reguladas por los artículos 25 y 28 de la Constitución. Al efecto, el primero de ellos dispone que el Estado tendrá a su cargo, de manera exclusiva, éstas actividades, mismas que se en listan taxativamente en el artículo 28, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos encargados de la prestación de servicios. A su vez, éste último artículo dejó fuera de sus actividades el control del Banco de México, mismo que adquiere su autonomía considerándose dentro de su propia autonomía como actividad estratégica la acuñación de monede, y la emisión de billetes.

Por otro lado, el artículo 25 previene la existencia de las actividades prioritarias al indicar en su párrafo cuarto que el sector público podrá participar por si o con los sectores social y privado conforme a la ley para impulsar y organizar las actividades prioritarias del desarrollo.

De lo hasta aquí vertido se desprende que, la distinción constitucional de ambas actividades es meramente formal haciendo especial énfasis en que dichas disposiciones, con cierto aire de arbitrariedad, se limitan a enumerar en forma limitativa

las áreas estratégicas del Estado dando por un hecho que las actividades restantes, distintas de las particulares, constituyen las áreas prioritarias del desarrollo. A esto, es preciso agregar que también hay en esas disposiciones una distinción formal relacionada con los sujetos que intervienen en el desenvolvimiento de esas actividades, de tal manera que, las estratégicas estarán a cargo exclusivamente del Estado, en tanto que, las prioritarias podrán estar bajo la responsabilidad simultánea de los tres sectores sociales.

Además, es de advertir que dichos conceptos son de reciente creación y tienen un origen más bien económico que jurídico, razón por la cual, tampoco podemos encontrar un antecedente sólido de éstos en la doctrina del derecho constitucional y administrativo.

Ante ello, es menester que interpretemos el espíritu del legislador tomando en consideración las iniciativas y debates correspondientes, la naturaleza jurídica y material de las actividades enumeradas por el artículo 28, los sujetos que en ellas intervienen, lo dispuesto por la Ley Federal de Entidades Paraestatales en lo conducente y, el interés jurídico que se pretende tutelar en cada una de esas áreas.

Siguiendo los planteamientos expuestos, debemos comenzar señalando que el Estado como una forma de organización social es la síntesis de las voluntades y de los individuos en que converge la expresión suprema del poder público, y tienen a su cargo la consecución de una serie de fines encaminados al desarrollo integral de la población, esto es, al bien común.

Ahora bien, esta entidad requiere de medios para el logro de sus fines, a consecuencia de lo cual, el Ordenamiento Supremo le ha otorgado un conjunto de atribuciones que varían en número y extensión conforme a esos fines. A su vez,

nuestro actual Estado Social de Derecho ejerce gran diversidad de atribuciones que se clasifican según sea la intervención de éste en el desarrollo de las actividades particulares y sociales, pudiendo distinguirlas de las siguiente forma,

a) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada.

b) Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad.

c) Atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de necesidades colectivas.<sup>40</sup>

En este último grupo de atribuciones se encuentran encrucijadas las actividades estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional, mismas que se prestan en forma exclusiva por el Estado como sucede en las primeras, o bien con la participación de los sectores social y privado como acontece en las segundas. Indudablemente que existe entre ellas una diferencia de grado derivada de los intereses jurídicos que se tutelan en cada una de esas áreas.

En efecto, la distinción material de ambas gira, a nuestro parecer, en torno a la naturaleza del interés jurídico tutelado siendo en las estratégicas el "interés público", y en las prioritarias en el "interés social o general".

El primer adelanto para llegar a esta conclusión nos lo facilita la Ley Federal de Entidades Paraestatales publicada en 1994, que dispone en su artículo sexto que serán AREAS ESTRATEGICAS las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política, o bien en las leyes que expida el Congreso

<sup>40</sup> Fraga Gabino, op. cit. Pág. 59.

de la Unión, y las AREAS PRIORITARIAS serán las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

De la interpretación sistemática de este precepto, en relación con el texto, Constitucional reglamentado deducimos que las actividades estratégicas son de interés público, en virtud de que las áreas enlistadas de manera limitativa por ese texto son todas ellas de esa naturaleza. Aunado a esto, la interpretación gramatical de esta disposición nos lleva a concluir que las actividades prioritarias son las de interés social, en razón de que, al hablar de un "interés social" se hace uso de un concepto substancialmente sociológico que podemos equiparar al "interés social" o al "interés general" como más adelante veremos.

Solo queda ahora inferir lo que debemos entender por actividades que tienden a satisfacer las necesidades colectivas de los miembros de la comunidad, y son protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado en virtud de que en las mismas inciden en los fines propios de esta forma de organización social. Aún más, existen autores como Roscoe Pound, que atribuyen un significado más restringido a dichas actividades considerando que éstas van dirigidas a la satisfacción de las necesidades propias del Estado como una Institución, y por ello, se protegen mediante órganos de gobierno. Lógicamente que, por su naturaleza, estas actividades exigen exclusividad en su prestación por parte del Estado, a consecuencia de lo cual el texto constitucional dispone que éstas no constituyen un monopolio sino más bien una función de aquél.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM. "Diccionario Jurídico Mexicano". Tomo I; Tercera Edición, México, D.F. 1992. págs 163-168.

Por otra parte, las actividades de interés social las conceptuamos como aquéllas dirigidas al bienestar general de los miembros que conforman a una sociedad, definición que, aplicada al concepto sociológico de Nación nos da como resultado el interés nacional a que se refiere el artículo antes citado. En este rubro de actividad el Estado trata de evitar las condiciones catastróficas de un capitalismo irrestricto que producía en el pasado un distanciamiento cada vez mayor, entre pobres y ricos, interviniendo éste en las áreas que, a su parecer, consideran necesarias para equilibrar las condiciones de vida de los grupos marginados, mismas que son las llamadas actividades de interés social o prioritarias en las que, de acuerdo con el texto constitucional, pueden intervenir concomitantemente los tres sectores sociales.

Con estos sustentos concluimos que, las actividades estratégicas y prioritarias consignadas en las recientes reformas a la Constitución son términos de origen económico ajenos, en principio, a la ciencia jurídica en virtud de que el dinamismo económico rebasó con creces el marco normativo de dicho fenómeno. Sin embargo, dichas actividades encuentran a su vez, una explicación conforme a esa ciencia atendiendo a la naturaleza del interés protegido en cada una de ellas, reduciéndolas pues a las actividades de interés público que, por su naturaleza propia se reservan con exclusividad al Estado, y a las actividades de interés social, general o nacional que si bien requieren la intervención del Estado en su dirección y coordinación, sí permiten la participación concurrente de los sectores social y privado a través de las Empresas de Participación Estatal.

Finalmente, debemos agregar que el Estado para poder llevar acabo las actividades estratégicas del mismo se vio obligado a dotar al Banco Central de una autonomía plena para poder prestar las actividades prioritarias o de interés social en coordinación con los demás sectores sociales.

### **3.3. LA FUNCION DE BANCA AUTONOMA COMO UNA ACTIVIDAD ESTRATEGICA DEL ESTADO**

Es menester dentro de este apartado determinar en primer término si la función de banca central, ya antes estudiada, constituye en el Derecho Positivo Mexicano una función o un servicio público, aclarado lo cual, estaremos en condiciones de determinar materialmente si estamos frente a una actividad estratégica o prioritaria del desarrollo nacional.

Comenzando por la primera interrogante, decimos que es incuestionable el hecho de que la noción de servicio público, originada en Francia, ha sido evolucionado, de tal modo que diversos administrativistas han opinado y controvertido acerca de su naturaleza jurídica y de su distinción respecto de la función pública del Estado.

En esa evolución doctrinal se han consagrado dos criterios para distinguir al servicio público, el primero de ellos es el criterio orgánico que caracteriza a éste en atención al ente o persona que lo presta, por lo que solo considera como tal a la actividad realizada por la Administración ya sea por sí o mediante concesión; y el otro es el criterio funcional que caracteriza como servicio público a cualesquiera actividad, con tal, de que satisfaga una necesidad de carácter colectivo.

De ahí que, algunos autores como Bielsa y Marienhoff, siguiendo un criterio funcional, han dividido al servicio público en propio que es aquél que presta directamente el Estado por sí o a través de una concesión pública; y el impropio que es el que también satisface una necesidad general pero no es prestado por el Estado quien solo reglamenta su funcionamiento.

Así las cosas, y tomando en consideración ambos criterios coincidimos con el Maestro Fauzi Hamdan quien define al servicio público como la organización técnica de un conjunto de elementos tendientes a la satisfacción general, regular, obligatoria, continua e igual de una necesidad pública.

Del análisis de esta definición se desprende que el supuesto esencial del servicio público es que éste satisfaga una necesidad de carácter colectivo, caracterizando a la prestación de dicho servicio los elementos siguientes:

- 1.- Generalidad
- 2.- Regularidad
- 3.- Continuidad
- 4.- Igualdad; y
- 5.- Obligatoriedad

Debemos tener la certeza de que cualesquiera actividad que satisfaga estos supuestos constituye, sin duda, un servicio público ya sea propio o impropio.<sup>42</sup>

Se hace ahora indispensable distinguir a esta figura, en relación con la función pública del Estado, distinción que también ha ofrecido apasionadas polémicas doctrinales que podemos reducir las a tres diferencias sustanciales entre ambos conceptos, mismas que son:

- 1.- Que toda función pública, siguiendo la opinión de Zanobini, implica un acto de soberanía por parte del Estado en contraste con el servicio público que solo

---

<sup>42</sup> Hamdan Fauzi, "Elementos y caracteres del Servicio Público, y su ubicación dentro del Derecho Positivo Mexicano", Revista de la Escuela Libre de Derecho, No. 3 año 1981 México D.F., págs. 271-291.



representa una serie de actos materiales y técnicos puestos a disposición de los particulares con el objeto de que éstos alcancen sus propios fines.

2.- La función pública es, en esencia, de carácter abstracto y general mientras que el servicio público es concreto y particular. Es de advertir que, como sostienen Rafael Bielsa, esto no implica que el servicio público exija necesariamente la existencia de usuarios determinados físicamente, toda vez que los mismos pueden serlo en forma indeterminada.<sup>43</sup>

Finalmente, y a nuestro juicio, la distinción más contundente radica en que la función pública por ser un atributo de soberanía no es delegable, en tanto que, el servicio público sí lo es.

Ante estas consideraciones nos preguntamos ahora ¿Cuál es la verdadera naturaleza de las funciones de banca central en nuestro país?

Para contestar esta interrogante es indispensable recordar que las funciones de nuestro Banco Central se pueden clasificar en dos grandes categorías:

A) Aquellas relacionadas con el control monetario, crediticio y cambiario nacional a cargo de ese Instituto; y

B) Las funciones que le permiten actuar como autoridad mediante la expedición de normas de carácter general dirigidas a las sociedades nacionales de crédito, y a los demás sujetos que intervienen en el sistema financiero y bancario nacional.

---

<sup>43</sup> Bielsa Rafael, op.cit. págs 7-49

Vista con detenimiento estas funciones podemos decir que, sin temor a equivocarnos, todas ellas constituyen desde un punto de vista formal una función pública en virtud de que constitucional y legalmente se encuentran asignadas con exclusividad al Banco de México como una persona de derecho público con el carácter de autónomo, de lo que se deduce que son indelegables y, por tanto, constituyen una función pública a cargo de ese Instituto.

Ahora bien, lo importante es determinar la naturaleza material de esas funciones y actividades, ante lo cual, nosotros sostenemos que en términos generales la actividad propia de banca central constituye, en nuestro orden jurídico, una función pública de la que lógicamente derivan una serie de servicios públicos concretos, todos ellos, tendientes a la ejecución de esa función

Efectivamente, como ya lo expusimos al inicio de este Capítulo, las recientes reformas constitucionales consagran expresamente la rectoría económica del Estado, a consecuencia de la cual, todo acto de autodeterminación económica del Estado dentro de la que se incluye, por ende, un acto de potestad pública cuyo ejercicio más que un servicio es una función pública. De este modo, la emisión de billetes y, la regulación monetaria cartifca y cambiaria, como actividades esenciales del Banco, integran dentro de nuestra nueva concepción de economía mixta, una verdadera función pública.

A pesar de lo anterior, debemos aceptar que este Banco proporciona algunos servicios públicos concretos en el desarrollo de esa función, tales como las operaciones de crédito y redescuento que celebra con las sociedades nacionales de crédito; los servicios de Cámara de Compensación que presta y la facultad de constituir algunos depósitos en moneda nacional o extranjera que si bien no tienen usuarios

determinados físicamente, si satisfacen necesidades económicas de carácter colectivo<sup>44</sup>

Después de haber conceptualizado la naturaleza de la función de banca central en nuestro país, nos será más fácil ubicarla como una área estratégica o de interés público para el desarrollo nacional. Como ya lo hemos sostenido, es necesario pensar que esta actividad no se realiza en forma aislada, sino por el contrario, se encuentra inmersa dentro de un contexto dinámico de condiciones históricas, sociales y económicas por las que día a día, atraviesa nuestro país. Tomando en consideraciones ese contexto dinámico, concluimos que dicha actividad forma parte de las llamadas áreas estratégicas del desarrollo nacional conforme a los siguientes razonamientos.

1.- Las reformas constitucionales que configuran al Banco como un ente autónomo son coincidentes con las reformas al Capítulo Económico de la Constitución que, sin duda alguna, transformaron radicalmente a nivel formal las atribuciones del Estado en materia económica.

2.- A su vez, en forma simultánea a esas reformas aconteció la devaluación económica de la banca que tuvo su origen en la crisis financiera por la que atravesaba el país aunada a la falta de diversificación oportuna del crédito nacional, generando con ello, un proceso integral de cambio en la legislación bancaria mexicana.

3.- En consecuencia, se ha creado en la actualidad un régimen de economía bajo la rectoría del un Banco Central dotado por el Estado de Autonomía en donde indudablemente el control de la moneda, el crédito y los cambios se ha elevado al rango de una actividad de interés público tutelada directamente y permanentemente por el Banco de México.

---

<sup>44</sup> Ibidem.

4.- Derivado de lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)), a través de su Programa Financiamiento del Desarrollo, indica que toda la política de financiamiento se debe instrumentar sin la excesiva creación monetaria y con el menor crédito externo posible, para lo cual es necesario ejecutar políticas monetarias, cambiarias, crediticias y fiscales congruentes que fortalezcan la capacidad de ahorro interno y que aseguren la canalización eficiente del crédito a las prioridades sectoriales y regionales del desarrollo.

5.- Como corolario de los supuestos que anteceden, concluimos que, la actividad de banca central cuyo fin esencial es la salvaguarda de la estabilidad monetaria y el control cambiario y crediticio constituye dentro de este nuevo contexto económico y social del país una actividad estratégicas del Estado, dirigida al sano crecimiento económico de la Nación.

En esta forma hemos dejado bien asentado que las funciones de banca central en México pueden considerarse como actividades estratégicas del desarrollo nacional, pues las mismas satisfacen necesidades del desarrollo nacional, las cuales se encuentran dentro de la rectoría económica, directa por el Estado mismo que en uso de esa facultad configuró al Banco de México como persona de derecho público, con el carácter de autónomo para llevar un mejor manejo de esa actividad estratégica primordial sin intromisión directa de éste.

### **3.4 JUSTIFICACION CONSTITUCIONAL DE LA NUEVA CONFIGURACION JURIDICA DEL BANCO DE MEXICO**

**Damos por un hecho que la actividad de este Instituto es de carácter estratégico conforme a lo ya explicado en el punto anterior.**

**A su vez, el artículo 28 Constitucional en su sexto párrafo, y el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales disponen que el Estado prestará las actividades estratégicas del desarrollo nacional mediante organismos públicos descentralizados de la administración.**

**En consonancia con ello, dicho precepto constitucional resalta entre las actividades estratégicas del Estado a la emisión de Billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal. Cabe precisar en este punto, que la reforma Constitucional citada adoleció de un vicio al conservar en ese texto la doctrina clásica de banca central, según la cual, la emisión de billetes es la actividad principal de un Intituto Central. A pesar de ello, la misma disposición constitucional señala más adelante que el Congreso de la Unión podrá definir mediante ley cualesquiera otra actividad estratégica distinta de las ahí enlistadas. Como resultado de esto último, el Congreso de la Unión, expidió, con fundamento en esa facultad, la Ley Orgánica del Banco como reglamentaria de los artículos 1º y 2º una serie de fines y funciones del Banco que desbordan con creces a la simple emisión de billetes, con ello el vicio constitucional y, adecuando nuestro Instituto a la moderna doctrina de banca central que lo ubica como el eje del sistema bancario nacional.**

**De lo antes expuesto, concluimos que los artículos 28 y 73 Constitucionales recientemente reformados en 1982 y 1983 respectivamente, dan justificación formal a**

la existencia del Banco de México como un organismo descentralizado independientemente que, desde el punto de vista material, el nuevo constitucionalismo social mexicano ha consagrado a la función de banca central como una actividad estratégica dentro de la rectoría económica del Estado que, por su razón de interés público, se presta en forma exclusiva y directa por éste a través del Banco de México, a consecuencia de lo cual dicho Instituto sufrió una transformación en su estructura jurídica evolucionando de una empresa de participación estatal a un organismo público descentralizado. Es necesario agregar que, esta conversión fue jurídicamente posible gracias a que al nacionalizar la banca privada en 1982, el Gobierno Federal se convirtió en el propietario directo e indirecto del 100% del capital social del Banco de México constituido como sociedad anónima en aquellas épocas.<sup>45</sup>

Después haber justificado material y formalmente la existencia de nuestro Instituto Central como un organismo público descentralizado a partir de los acontecimientos históricos, sociales y económicos de 1982, solo nos queda ahondar en sus relaciones con la Administración Central a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de estar en condiciones de evaluar objetivamente su autonomía institucional y en su caso, proponer las recomendaciones y reformas que nuestro concepto, deben ser incorporadas al marco legal y orgánico que rige su funcionamiento cotidiano con el objeto de apoyar así dicha autonomía que, sin lugar a dudas, representa un presupuesto esencial para lograr la buena marcha de sus actividades de banca central, todo lo cual asegura el sano crecimiento y equilibrio de la economía nacional en beneficio de la población como elemento esencial.

---

<sup>45</sup> Acosta Romero Miguel, "Derecho Bancario Mexicano", Editorial Porrúa 3a Edición, México, D.F: 1986, pags. 74-75

#### **4. AUTONOMIA DE LAS FUNCIONES DEL BANCO DE MEXICO.**

##### **4.1 GENERALIDADES.**

Hasta este momento, hemos dejado bien aclarado que, con motivo de la declaración de la autonomía del Banco de México y de las reformas al Capítulo económico de la Constitución, se creó un nuevo marco financiero y crediticio nacional basado en la planeación económica y social a fin de proyectarse en una nueva estrategia de desarrollo sustentada en los recursos reales y financieros con que cuenta nuestro país, y en donde la banca evoluciona con responsabilidad social hacia un papel activo en la promoción del desarrollo económico nacional.

En este nuevo contexto, el Ejecutivo Federal consideró necesario revisar el papel del Banco de México, como banco central de ese nuevo sistema. Por ello se transformó su naturaleza jurídica de una sociedad económica mixta a la de un ente autónomo a fin de que este nuevo carácter le permitiera cumplir con mayor efectividad las funciones que le son propias de acuerdo con el artículo 28 constitucional. A partir de esta transformación jurídica el Banco de México se ubicó como una Institución del sector público responsable de la función de banca central asimilada desde entonces como una actividad estratégica o de interés público, tal como se expuso en el Capítulo que antecede.

De los razonamientos anteriores, sostenemos que la nueva conformación jurídica de este Banco tiene plena justificación constitucional y práctica dentro de este reajuste del esquema económico financiero y crediticio nacional que ha consagrado la rectoría de un Estado Social de Derecho que trae aparejado los propósitos de oportunidad y equidad en la distribución del crédito a los diversos sectores sociales, y de salvaguarda de la estabilidad de nuestra moneda.

En esta nueva perspectiva, estamos conscientes de que la actuación del Banco de México con independencia a los lineamientos y directrices generales formulados por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda sería, a todas luces, contraproducente y negativa para el sano crecimiento de la economía nacional. Sin embargo, pensamos que este Banco debe reforzar aún más la autonomía institucional que hasta ahora ha conservado parcialmente en el ejercicio de sus funciones. Efectivamente, dicho Instituto tienen a su cargo una amplia gama de facultades en materia de banca central que, como señalamos en el Capítulo Tercero, le dan una fuerza propia y un prestigio como tal, que le permiten desarrollar con normalidad sus actividades dentro de un marco de autonomía muy relativa respecto del Poder Ejecutivo Federal. Ante ello su nueva conformación como un ente de carácter autónomo con personalidad jurídica propia constituye, a nuestro juicio, un sustento importante para reforzar la autonomía institucional de que hemos venido hablando a lo largo de este estudio, ya que esta medida trae implícita la autonomía técnica y funcional respecto de la Administración Central, evitando con ello que la unión formal o el "intercambio de staff" entre la Secretaría de Hacienda y este Banco den lugar a marcadas desviaciones en la ejecución de la política monetaria que puedan crear procesos inflacionarios contrarios a su fin esencial afectando severamente nuestra economía nacional.

En consonancia con estas ideas procedemos a analizar los principales argumentos y posturas que se han sostenido respecto de las relaciones existentes entre los Bancos Centrales y los Gobiernos de sus respectivos Estados, así como las implicaciones que trae aparejadas la nueva configuración jurídica del Banco de México en relación con su autonomía institucional.



#### **4.2. RELACIONES ENTRE LA BANCA Y EL GOBIERNO DEL ESTADO.**

Debemos comenzar por señalar que es muy escasa la literatura que se relaciona con este tema en virtud de que casi no existen trabajos sistemáticos de ninguna clase sobre bancos centrales, banqueros centrales y política monetaria debido a la falta de atención prestada por los científicos de la política respecto de estos temas.

Es un hecho incuestionable que el Banco Central en su papel de agencia principal del sector público encargada de conjugar la política monetaria encuentra en el desarrollo de sus funciones una serie de objetivos conflictivos. De este modo, debe balancear el crecimiento económico a corto plazo en relación con la inflación, la banca externa y el desarrollo económico a largo plazo. De ahí que, casi siempre dicho Instituto se enfrenta a presiones económicas, políticas y sociales al enfatizar algunos objetivos a costa de otros en la formulación y ejecución de la política monetaria. Estas presiones dependen en mucho del grado de dependencia o autonomía institucional que guarde cada Banco Central respecto del Gobierno de su Estado.<sup>46</sup>

En este contexto, la doctrina banca centralista ha desarrollado dos posturas extremas respecto de esas relaciones entre Banca Central y Gobierno, la primera de ellas acepta la dependencia de aquella a dicho Gobierno, y la segunda consagra su independencia absoluta.

En efecto, aquellos autores y funcionarios más inclinados por las reducciones a corto plazo de las tasas de interés y del desempleo, que por la salvaguarda de la estabilidad monetaria, tienden a favorecer las reformas que asignan una

---

<sup>46</sup> Banaiian, King, Leroyo Laney, and D. Willet Thomas; "Central Bank Independence and Internacional Comparison". Economie Review E.U.A Marzo de 1993, págs. 1 a 13.

responsabilidad directa al Congreso o a la rama Ejecutiva del Gobierno en la ejecución de la política monetaria.

A su vez, aquellos que están más preocupados en gobernar el proceso inflacionario, y en la protección de la estabilidad monetaria sostienen toda clase de restricciones al alcance discrecional de la política monetaria, incluyendo el regreso a algún modelo de oro o al menos a una serie de limitaciones sobre el crecimiento monetario constitucionalmente rígido.

Analizamos brevemente ahora cada una de estas corrientes sobre la posición de Banca Central.

#### **4.2.1. BANCA CENTRAL DEPENDIENTE DEL GOBIERNO DE SU ESTADO.**

Normalmente esta posición de la banca central se presenta con mayor frecuencia dentro de los países subdesarrollados en los que sus Gobiernos dependen en gran parte de sus bancos centrales y del mercado de capital extranjero para financiar su deuda, a consecuencia de la carencia de un mercado de capital interno privado que provea de una fuente adicional de financiamiento a dicho Gobierno.

Los partidarios de esta tendencia argumentan una política económica nacional más coordinada.

Sin embargo, todos los argumentos que desacreditan esta posición del Banco Central inciden en el temor de que en ausencia de independencia, los bancos centrales pueden permitir demasiada inflación. Son múltiples las razones que se aducen para

esperar tal comportamiento económico, de entre las que destaca, la incapacidad o falta de voluntad de los funcionarios electos para prevenir la impresión inflacionaria y la inestabilidad en el valor de la moneda. En este aspecto, David Grove señala que es especialmente grande la tentación del Gobierno a seguir una política inadecuada en la administración de impuestos o de la deuda, si el Banco Central le está subordinado, y es incapaz de hacer saber al público las consecuencias económicas y financieras de políticas de fácil moneda o déficit financiero en periodo de altos niveles de empleo<sup>47</sup>

Un argumento muy sólido en contra de esta concepción es el que condena que aquellos encargados de pagar los gastos del gobierno sean, a su vez, los responsables de acuñar la moneda.

Otro problema que se puede presentar en esta postura es el consistente en sujetar la creación de la moneda a las demandas fluctuantes de la política partidista, en razón de que, un banco central controlado políticamente podría adoptar políticas de moneda fácil justamente de una elección, beneficiando con ello, al partido político inmiscuido a costa de una serie de predecibles consecuencias monetarias desfavorables posteriores a la elección.

Cabe traer la colocación en este momento, una investigación realizada en los Estados Unidos de Norte América, en relación a la respuesta de la política monetaria de varios países a cuatro presiones consistentes en el déficit fiscal, aumento de sueldos, influencia de la reserva internacional y aumento de los precios de importación. El resultado de este análisis fue que en los países con bancos subordinados al Gobierno de su Estado se presentó con mayor frecuencia una acomodación de la moneda en un corto plazo, a cambio de una desestabilización monetaria a largo plazo.

---

<sup>47</sup> Grove, David L. "Independencia de la Banca Central y la relación Gobierno - Banca Central". Memorandum dirigido al Fondo Monetario Internacional en la biblioteca del Fondo- Banca Mixta; Washington, D.C. 1992.

En síntesis, podemos sostener que el grave problema a que se enfrenta esta posición de la Banca Central es que, en la medida en la que ésta se subordina directamente al Gobierno de su Estado, puede descuidar su fin esencial de salvaguardar la estabilidad monetaria, con tal de cumplir con objetivos políticos ajenos a ella que generen políticas de moneda fácil.

Ahora bien, no es fácil medir el grado de subordinación de un Instituto Central al Gobierno del Estado, pues en muchas ocasiones los Gobiernos no hacen uso de sus facultades estatutarias, o bien, la ausencia de éstas no impida que aquéllos en sus relaciones informales exijan que sean respetadas sus opiniones. Por ello, pensamos conveniente tomar en consideración para los efectos de esta investigación, tanto las relaciones jurídicas especificadas por estatuto como las informales entre éste y el Gobierno de su Estado. Cabe destacar que las indicaciones formales de la dependencia o independencia de la banca central pueden ser recopiladas de las fuentes de nombramiento del Gobernador y Subgobernadoras del banco, del ejercicio de su gestión y los métodos utilizados en la toma de sus decisiones.<sup>49</sup>

Dadas las consideraciones que anteceden y la falta de confianza en los políticos que se refleja en ellas, muchos autores han sostenido la independencia de la banca central con el objeto de que éstas pueda cumplir cabalmente en sus funciones monetarias, crediticias y cambiarias, evitando con ello, cualesquiera desviación derivada de objetivos netamente políticos apartados de sus fines esenciales.

---

<sup>49</sup> Wooley, John T. "Monetary and Policy Instrumentation and the relationship of central banks and governments" Central Banks and Governments. U.S.A.; pags. 151 - 173.

#### **4.2.2. INDEPENDENCIA DE LA BANCA CENTRAL RESPECTO DEL GOBIERNO DE SU ESTADO.**

Normalmente la cuestión de la autonomía de la banca central se refiere exclusivamente a la extensión de su independencia, respecto a las organizaciones públicas y, particularmente, a los políticos electos que integran el Gobierno de cada Estado, interpretación que adoptamos en toda su extensión para los efectos de esta investigación.

Como ya quedó asentado en líneas anteriores, la falta de confianza en el grupo político ha dado lugar a una tendencia innovadora que consagra la independencia del Banco Central en la ejecución de la política monetaria. Tal fue la perspectiva del primer Presidente del Banco Federal, Kari Blessing, quien dijo: "Un Banco ha de ser independiente porque uno no puede confiar en los políticos, son un conjunto pésimo, y cualesquiera de ellos podrá tratar de salir de un hoyo imprimiendo moneda"<sup>50</sup>

Desafortunadamente, desde que comenzamos a profundizar sobre el significado de la citada "autonomía" de la banca central, nos percatamos frente a un concepto multifacético que no se presenta en forma absoluta, sino por el contrario, con una serie de atenuaciones que dan como resultado distintos "grados" de ella en la actividad cotidiana de la banca central lo que nos conduce a estudiar los presupuestos que condicionan esa autonomía.

Coincidimos con John Wooley quien sostiene que existe una serie de diferencias entre los países respecto a la autonomía de su banca central, mismas que derivan de divergencias en las actitudes y perspectivas de los banqueros centrales, de sus

<sup>50</sup> Blessing Kari; "Primer Reporte del Comité de la Industria Nacionalizada 1965-1979 Banco de Inglaterra", citado por Richard Spiegelberg en "La Ciudad Poder sin Responsabilidad", Londres Blondbriggs; 1973; pág. 154.

distintos marcos jurídico - formales, y de los variados grados de controversia e importancia de los bancos centrales de acuerdo con la forma de instrumentación política de cada uno de ellos. Lógicamente que, en el primer caso, el grado de variación es ligeramente pequeño; en el segundo, la diferencia no apunta por sí sola a conclusiones particulares; y en el último caso, la divergencia nos conduce a conclusiones fructíferas.<sup>51</sup>

Examinemos ahora, con detenimiento, estas diferencias en el grado de autonomía de la banca central:

1.- Interés de los banqueros centrales.- Estos se encuentran preocupados conjuntamente en mantener precios estables, sin importarles demasiado la posición que guarde su Banco Central siempre que éste logre su objetivo. Esto significa que los bancos centralistas prefieren ante todo que la política pública solo asegure un mínimo previsible en la aparición de inestabilidad en los precios.

2.- Estatuto jurídico - formal de los Bancos Centrales.- El análisis del estatuto jurídico - formal de cada Banco Central, es de vital importancia para la determinación del grado de autonomía de éste respecto al Gobierno de su Estado.

Los aspectos más trascendentes que se deben considerar aquí son: la propiedad del capital bancario, el nombramiento de los ejecutivos, la asignación jurídico constitucional de responsabilidad sobre la administración monetaria, y el control presupuestal.

Por lo que hace al capital del banco constituye casi una constante de la banca central actual la propiedad pública del mismo. Es necesario señalar que esta cuestión

---

<sup>51</sup> Wooley, John L., op. cit.

solo ha tendido importancia como símbolo político pero se ha considerado intrascendente en la conducta del Banco Central.

En segundo término, cada uno de los Institutos Centrales está encabezado por un Gobernador o Presidente que preside el Consejo de Gobierno del Banco y que, normalmente, es designado por el Gobierno de su Estado ya sea directamente o a propuesta en terna de dicho Consejo

En Tercer lugar, difieren considerablemente las especificaciones legales de las funciones para formular y, en su caso, ejecutar la política monetaria. Así tenemos el ejemplo de Alemania en donde el Banco Federal debe apoyar la política económica general del Gobierno, pero no está sujeto legalmente a sus instrucciones. En Estados Unidos, los asuntos monetarios se asignan constitucionalmente al Congreso pero se ha delegado ampliamente esa facultad en el Consejo de la Reserva Federal. En Francia, el Banco está subordinado legalmente su función en la política monetaria. Por último, en este contexto, el Banco de México es el responsable de ejecutar la política monetaria que le sea trazada al efecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sin que exista, al parecer, más límite en esa actuación que las directrices generales señaladas por aquélla respecto del crecimiento económico nacional.

Finalmente, la mayoría de los Bancos Centrales son independientes presupuestalmente y cuentan con sistemas de personal distintos a los del servicio civil común y corriente, circunstancia que es de suma importancia para esta Institución en su esfuerzo por controlar la política monetaria.

Ahora bien, aún cuando el estatuto legal de los bancos difiere en algo, estamos ciertos que las divergencias en el grado de autonomía entre ellos no solo se explican a través de éste. De acuerdo con ello, Grove concluyo diciendo "...que la independencia

del Instituto era mayor de lo que asemejaría ser el caso por los estatutos jurídico - formales" explicando que "una fama profundamente arraigada respecto a la objetividad y competencia técnica de su opiniones permite al Banco Central defenderse con toda eficacia de las presiones de interés político"<sup>52</sup>

No obstante esas limitaciones debemos aceptar que los ordenamientos legales configuran, sin duda, el cuadro más rico sobre la relación banco - gobierno. De ahí que el objeto de esta investigación culmine con la revisión de las disposiciones que regulan la actividad del Banco de México.

**3.- Instrumentación Política. Complejidad sencillez y concentración-Dispersión.** Por último, desde un punto de vista material, también podemos diferenciar los grados de autonomía del Banco Central de acuerdo con la instrumentación de la política monetaria. En esta forma, economistas norteamericanos han definido la necesidad de acompañar a las medidas de política general con otras de carácter selectivo que permitan lograr un mejor control de la economía en un período en el que la desorganización económica proviene de diversas fuentes.

Por lo anterior, la política monetaria implica actualmente la manipulación de instrumentos básicos de política para efectuar la disponibilidad del crédito: operaciones de mercado abierto, política de descuento, política de reservas y controles de dirección sobre el crédito.

Con este enfoque una dimensión con la que no se puede comparar la instrumentación de la política monetaria es el grado de complejidad o simplicidad de dicha instrumentación. Esta complejidad será mayor a medida que aumente el número de instrumentos de política, logrando con ello, una mayor selectividad del crédito.

<sup>52</sup> Gove David L., op cit, pág.19



Desgraciadamente, esta complejidad en la instrumentación política trae aparejados una serie de problemas en su operación en efecto, una mayor selectividad en el crédito puede representar para el sector privado una buena oportunidad para invocar nuevos sistemas financieros no regulados por el control público.

En adición, a medida que se canaliza la política monetaria hacia los sectores más afectados de la sociedad, aumentando el número y la intensidad de los grupos políticos que se interesan en que el Gobierno tome la responsabilidad de la política monetaria. Consecuentemente es de esperarse que el crecimiento progresivo de la instrumentación compleja reduzca gradualmente la autonomía del Banco Central.

Obviamente, una instrumentación con gran complejidad trae como resultado una mayor burocracia administrativa en la ejecución de la política monetaria.

A consecuencia de lo anterior, la sencillez revierte esos efectos toda vez que el uso de instrumentos políticos menos directos pueda llevar más tiempo en alcanzar los efectos deseados pero le da un mayor ámbito de acción al Banco Central. Indudablemente una política más simple minimiza problemas asociados con grandes burocracias administrativas, disminuye la probabilidad de políticas internamente inconsistentes y crea menos oportunidades para la evasión de controles por parte del sector privado.

En síntesis, la sencillez en la instrumentación de la política monetaria facilita la autonomía de la Banca Central debido a los efectos de una movilización menor de grupo y a que la complejidad técnica requerida para entender la política instrumentada puede ser utilizada por el Banco Central para mantener a los funcionarios electos a una distancia prudente.

El otro procedimiento para medir materialmente la autonomía del Banco Central es la concentración en la instrumentación de la política, misma que determina la extensión en que los Bancos Centrales controlan formalmente los instrumentos de la política monetaria.

Mientras se compartan más tareas con otras instituciones o se asignen enteramente éstas en sujetos ajenos al Banco, se concentra menos la instrumentación política en el Instituto Central.

De esta manera, en la medida que se concentre más la instrumentación de la política monetaria, complejidad - sencillez y concentración - dispersión, estamos en condiciones de establecer los parámetros generales de una clasificación sobre el grado de autonomía que pueden presentar los Bancos Centrales, desde un punto de vista material, en el desarrollo de esa instrumentación.

a) Instrumentación dispersa - sencilla. - Este será el caso en que se presente una mayor autonomía del Banco Central respecto del control gubernamental. En este supuesto es muy estrecho el rango de grupos movilizados, y la dispersión de los instrumentos implica una serie de acuerdo con los diferentes actores institucionales. Sin embargo, la flexibilidad de la Banca Central en la política monetaria estaría muy limitada por el grado de "dispersión de los instrumentos de control operativo". Tal es el caso del Banco de Inglaterra y el Consejo de la Reserva Federal de Estados Unidos.

b) Instrumentación concentrada - sencilla. - Constituye el segundo grado de autonomía de la Banca Central frente al Gobierno del Estado. Al igual que la anterior no tiene un afecto de movilización de grupo, pero la formulación de la política monetaria debe ser muy flexible como sucede con el Banco Federal de Alemania.

c) Instrumentación dispersa - compleja.- Este Banco Central ya se caracteriza por una menor autonomía y flexibilidad ante los cambios políticos. Da lugar a una movilización de grupo que no converge totalmente sobre de él sino sobre otros agentes instituciones inmiscuidos en dicha instrumentación, cuyo ejemplo lo encontramos en el Banco de Francia; y

d) Instrumentación concentrada - compleja.- Este Instituto es el que tiene el grado más débil de autonomía. Tanto la complejidad como la concentración se encargan de "politizar" al Banco Central reduciendo su dominio por parte de una élite técnica encargada exclusivamente a instrumentar la política monetaria. Esta experiencia la encontramos en el Riksbank de Suecia.

Después de analizar los distintos supuestos que determinan la autonomía de la Banca central respecto del Gobierno del Estado, es apropiado indicar los tres aspectos en los que se puede manifestar dicha autonomía.

1).- El primero de ellos, es el grado en que la Banca Central puede emprender acciones contrarias a las preferencias del Gobierno.

En este aspecto, casi todos los Institutos tienen fuertes restricciones para iniciar acciones contrarias a las tendencias del Gobierno de su Estado. Uno de los pocos casos que se pueden señalar es el del Banco Federal de Alemania que ha rechazado ocasionalmente y en forma dramática, su cooperación con la política anunciada por el Gobierno Alemán en aras de proteger la estabilidad monetaria que constituye su objetivo esencial.

2).- En segundo lugar, el criticismo público es otra expresión de autonomía en la Banca Central. En este consiste en el grado en que los funcionarios de ésta pueden criticar públicamente la política del Gobierno, aún cuando no emprendan acciones que contravengan su política general. A través de dicho criticismo los banqueros centrales condenan abiertamente el gasto deficitario y proponen la adopción de ciertas políticas que, a su criterio, podrían reducir el índice inflacionario. De este modo, los Institutos Centrales de Inglaterra, Alemania y Estados Unidos publican periódicamente comentarios y análisis críticos a través de los informes bancarios. En la experiencia mexicana, ya analizaremos adelante el espíritu crítico - propositivo que han representado los informes anuales del Banco de México.

3).- Adquiere gran importancia la extensión en que los banqueros centrales desempeñen un papel significativo en las Juntas de Gobierno para decidir sobre la formulación y ejecución de la política monetaria.

Estamos ciertos que la demostración más fehaciente de la autonomía de Banco Central se ha de encontrar en la capacidad de sus funcionarios para obtener su objeto en las Juntas de Gobierno. Esta capacidad constituye indefectiblemente una premisa para el buen éxito de la banca en su negociación interna con el Gobierno de su Estado.

Concluimos diciendo que los resultados obtenidos por las investigaciones más recientes sobre Banca Central, arrojaron que los Institutos con mayor grado de autonomía han manejado la política monetaria con más independencia de las presiones externas que tanto la afectan y, consecuentemente, sus países han experimentado tasas de inflación substancialmente más bajas.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Banajan King y otros, op. cit. pág. 13

**Postura Adoptada.**-De lo antes expuesto, se desprenden que la autonomía o subordinación de un Banco Central al Gobierno de su Estado dependen de un conjunto de factores formales y materiales que se entrelazan unos con otros para configurar el marco de acción de cada Banco. Ante esto, es indudable que el ordenamiento legal en el que descansan sus actividades es un factor determinante de la relación gobierno-banco, aunado a la voluntad política que exista en cada Estado respecto a la participación de ambos en la formulación y ejecución de la política monetaria. Serán pues, estos elementos los que, a nuestro juicio, definen el grado de autonomía o dependencia de cualquier Banco Central.

En nuestro criterio, tanto la independencia como la subordinación absoluta del Banco Central del Gobierno del Estado, constituyen posturas totalmente inocuas en el mundo financiero actual, pues basta decirlo, que en el primer caso se corre el riesgo inminente de una contraprestación tajante de este Banco a la política económica general del Gobierno dando como resultado una anarquía en el sistema financiero y crediticio que afectaría gravemente a la economía nacional; y en segundo, aún más delicado, el Instituto Central atendiendo a objetivos políticos que le son impuestos puede dejar de lado su fin esencial de preservar la estabilidad monetaria, ocasionando con ello, una serie de problemas inflacionarios, cambiarios y crediticios que inciden negativamente en la economía de un país.

En consecuencia, consideramos que en Banco Central moderno no puede poseer una independencia absoluta del Gobierno de su Estado, sino por el contrario, siempre deberá estar ubicado dentro del sector público, pues como lo vimos en el caso mexicano, el Banco Central cumple con una función pública de gran trascendencia dado el desarrollo económico del mundo actual. A pesar de esto, en la medida que ese Banco conserve y acrezca su autonomía institucional dentro del sector público, se podrá ejecutar la política monetaria conforme a los cánones de la banca central

apartándola de fuerzas externas que puedan desviar su objetivo, todo ello, en beneficio del sistema financiero, crediticio y cambiario de cada país.

#### **4.3 AUTONOMIA INSTITUCIONAL DEL BANCO DE MEXICO**

Ha llegado el momento de evaluar la autonomía institucional del Banco de México a la luz de las funciones que le asigna su actual Ley, y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

Coincidimos con el maestro Raúl Martínez Ostos, quien afirma que el ambiente económico y social en que opera un banco central debe ser la fuente principal de inspiración en su configuración jurídica a fin de dotarlo de las armas de regulación que para ese medio sean eficaces, o para ir adoptando, según lo aconseje la experiencia, las clásicas armas de control utilizadas por los bancos centrales más antiguos.

Ahora bien, la estructura económica y social de México tiene dentro de ella, una serie de factores que indudablemente limitan y condicionan la conformación jurídica y el funcionamiento del régimen de banca central. Estas limitaciones son las siguientes:

1) La importancia que aún tiene el crédito no bancario en diversos sectores de la organización económica y social.

2) La carencia de una coordinación estrecha entre la política económica general de todos los órganos del Estado y la política monetaria encomendada por la Secretaría de Hacienda al Banco de México.

3) La falta de una diversificación de crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población.

4) Algunos hábitos y costumbres de los sectores de menores y mayores ingresos monetarios que esterilizan y privan al país de ahorro interno; y

5) El incipiente desarrollo de los mercados monetarios y la ausencia de un estrecho contacto del Banco Central con tales mercados.

Fueron principalmente estos factores los que orillaron al Gobierno Federal Mexicano a decretar la autonomía en 1993, del constitucionalismo social mexicano a la función de banca central como una actividad estratégica del desarrollo en un régimen de rectoría económica autónoma que, por su razón de interés público, se presta en forma exclusiva y directa por éste último, situación que determinó la transformación jurídica del Banco de México haciéndolo evolucionar de un organismo público descentralizado a un ente autónomo.

Formalmente no queda duda alguna de que el Banco de México es actualmente es un ente autónomo con personalidad jurídica propia.

Partiendo de este supuesto trataremos de definir a continuación el grado de autonomía institucional del Banco de México a la luz de los presupuestos esbozados en el punto 4.2.1 sobre la independencia o subordinación de la Banca Central respecto del Gobierno de su Estado.

Comenzaremos diciendo que el interés tutelado por el Banco de México, coincide con el de los demás banqueros centrales en la salvaguarda de la estabilidad monetaria nacional como se desprende del citado artículo primero de su Ley.

Por lo que hace a su estatuto jurídico - formal, esto es, a Ley vigente destacan, por su relación la autonomía institucional del Banco, los siguientes puntos:

1º, El Banco de México es un ente autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tal como lo preceptua el artículo primero de su Ley.

Con Base en ese precepto afirmamos que el Banco en cuestión es una persona jurídica capaz de ser un sujeto de derechos y obligaciones.

Lógicamente que esa persona jurídica requiere de un patrimonio propio para la realización de sus fines.

Indudablemente, el Banco de México constituye actualmente un Banco de Estado, cuestión que no corta su autonomía institucional toda vez que su Ley lo ha dotado de una personalidad jurídica y un patrimonio propios para la realización de sus funciones de banca central.

2º. El Gobernador es designado directamente por el Presidente de la República conforme a lo dispuesto por el artículo 40 de su propia Ley, situación que, a nuestro juicio, compromete parcialmente la autonomía del Banco toda vez que el poder de nombramiento trae imbito el de mando. Por ello, pensamos que este poder jerárquico podría ser atemperado si la designación del Presidente se sujeta una propuesta en terna que eleve previamente a su consideración la Junta de Gobierno del Banco, con la ratificación posterior del Senado de la República.

3º. Respecto de las atribuciones del Estado para formular y ejecutar la política monetaria y crediticia ha quedado bien claro que, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y



Crédito y la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, corresponde a la Secretaría de Hacienda la formulación y evaluación de la política monetaria y crediticia conforme a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y, en especial, de su Programa de Financiamiento para el Desarrollo. Por su parte, el Banco de México es el ente responsable de ejecutar la política planteada por el Secretario de Hacienda a fin de lograr la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, el desarrollo del sistema financiero y, en general el sano crecimiento de la economía nacional.

Para la consecución de estos fines la Ley ha conferido a este Banco una serie de funciones de regulación monetaria y crediticia que, a juicio del Maestro Francisco Borja Martínez, constituyen el sustento para entender la fuerza propia y la autonomía técnica del Banco de México como eje del sistema bancario nacional. En efecto, la realización de estas funciones solo se hace posible a través de un amplio catálogo de operaciones activas y pasivas que esa Ley asigna a este Instituto Central reafirmando en su posición de banco de bancos dentro de nuestro sistema financiero.

Como podemos constatar el marco legal que rige la formulación y ejecución de la política monetaria nacional define perfectamente la competencia de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México en el desarrollo de esta actividad estratégica del Estado.

A pesar de ello la Ley del Banco y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda dejan de conferir a esta última una serie de controles sobre la organización y actividad del Banco Central, como lo vimos en el apartado anterior, razón por la cual sentimos que dicha Secretaría gozaba de una facultad formal para influir grandemente en la ejecución de esa política por parte del Banco a través del manejo y conducción, motivo por el cual existía un estancamiento económico gradual.

4.- Finalmente el Banco de México goza de independencia presupuestal como ente autónomo con la única obligación de presentar, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre del ejercicio anual, los estados financieros al comisario y auditor externo que designe el Secretario de Hacienda a fin de que estos los revisen y dictaminen en un plazo de treinta días de acuerdo con lo señalado en su propio reglamento interior.

Asimismo la Ley del Banco asigna a éste el manejo directo de las relaciones laborales con sus trabajadores que a consecuencia del régimen jurídico que lo caracteriza actualmente, se rige por la fracción XIII Bis del apartado B del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria. Cabe precisar que dicha Ley faculta al Gobernador del Banco de México para expandir las condiciones generales de trabajo que normen las relaciones laborales entre la institución y los empleados con lo cual ese funcionario goza de plena autodeterminación en el manejo de sus recursos humanos.

Concluimos que el estatuto jurídico - formal del Banco de México conceptúa formalmente a este como un ente autónomo responsable de la ejecución de la política monetaria e crediticia nacional. Acorde con ello, su ley dota a este instituto de una amplia gama de funciones técnicas, no estableciendo un límite a su financiamiento interno y al crédito directo que puede otorgar al Gobierno Federal, medidas tendientes a la consolidación de su autonomía funcional. Sin embargo, también encontramos en el contenido de esa ley una serie de disposiciones que dejan a fuera a la Secretaría de Hacienda de alguna posibilidad de intervenir en las cuestiones administrativas del Banco.

El último presupuesto que debemos analizar para la determinación de la autonomía material del Banco de México es el relativo a la forma de instrumentación de la política monetaria. Desde este momento afirmaremos que la instrumentación política de este Instituto es dispersa y compleja conforme al análisis que realizamos al inicio de este capítulo.

Primeramente, la consideramos una instrumentación compleja derivada de la facultad que tiene este Banco Central de fijar y cambiar, en su caso, las tasas de redescuento a las Sociedades Nacionales de Crédito; de establecer un uso selectivo del crédito dirigiendo a los bancos en su asignación al público; de realizar operaciones de mercado abierto mediante la emisión de títulos colectivos, y finalmente de señalar los requisitos de reserva a que se deben sujetar esas instituciones de crédito. En este contexto, debemos recordar que el constitucionalismo social mexicano ha consagrado a la función de banca central como una actividad estratégica del estado en un régimen de rectoría económica, postulado que obliga al Banco de México a funcionar como un Banco de Bancos, y así a formular una política de dirección y selección del crédito nacional a través de una instrumentación compleja de la política monetaria nacional.

En segundo término, afirmamos que es una instrumentación dispersa en razón de que en su ejecución inciden algunas otras Instituciones y Dependencias que asumen junto con el Banco cierto grado de responsabilidad en la medida de su intervención como el caso de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la propia Secretaría de Hacienda a través de sus Direcciones Generales.

Esta doble característica en la instrumentación de la política monetaria (Dispersión - Complejidad) coloca al Banco de México, a nuestro parecer, en el tercer grado de autonomía conforme a la clasificación que expusimos al hablar de la independencia de la banca central en general. Esta forma de instrumentación política

ha convertido a nuestro Instituto Central en un importante elemento del sector público para lograr una mayor participación de los grupos sociales en el bienestar económico, logrando con ello, una distribución más equitativa del crédito nacional entre el grupo de la población.

En suma, los presupuestos aquí analizados determinan en lo formal y material la autonomía institucional del Banco en cuestión.

Ahora es preciso analizar la conducta del Banco de México en el desarrollo de sus atribuciones de banca central a fin de evaluar objetivamente sus manifestaciones de autonomía o dependencia con la administración centralizada en su actividad cotidiana, para lo cual nos abocaremos principalmente a tres aspectos funcionales en los que se presentan, con toda claridad, esas manifestaciones:

1.- El primero de ellos, es el grado en que el Banco de México pueda emprender acciones contrarias a las prioridades del Gobierno Federal.

En este sentido, afirmamos desde ahora que el Banco de México, como banco central, no puede en ningún momento, iniciar alguna acción contraria a los objetivos monetarios y financieros que fije el propio ente, pues no debemos olvidar que éste Instituto inmerso dentro del llamado "sector público" es el responsable de una actividad estratégica del Estado que, obviamente, debe ser acorde con las directrices de la política monetaria y crediticia en las cuales se fijan las propias condiciones del país, en su carácter de cabeza del sector financiero nacional, de acuerdo con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de su Programa de Financiamiento para el Desarrollo.

Es indiscutible por ello, que este Banco tiene que adecuar su actuación a los lineamientos que determine la propia economía internacional, pues lo contrario sería ilógico y contraproducente para los intereses monetarios, crediticios y cambiarios del país. De ahí que por tal razón se le otorga al Banco de México una independencia absoluta que le permite oponerse a la política monetaria formulada por el Ministerio de Hacienda, pues esto constituye una autonomía plena dentro de nuestro actual sistema económico y financiero basado, especialmente a partir de 1994 en un régimen de rectoría autónoma acorde con la nueva concepción económico-social nacional.

2.- Una manifestación muy importante de la autonomía institucional del Banco de México, es la capacidad que tiene este último para criticar públicamente ciertas medidas gubernamentales que inciden en la economía nacional, proponiendo a su vez, aquellas políticas que, a su juicio, pueden reducir el índice inflacionario, lo que configura el llamado "criticismo público".

Este criticismo ha adquirido actualmente una gran relevancia en el ambiente financiero nacional a consecuencia de la arraigada tradición y prestigio del Banco de México como Banco del país, circunstancia peculiar que ha convertido al informe anual de esta Institución en un verdadero análisis crítico - propositivo del comportamiento económico nacional.

Estos informes anuales del Banco de México se han caracterizado casi siempre por una gran objetividad en la evaluación de los instrumentos financieros utilizados por diversos sujetos que confluyen en la economía nacional, sin temor alguno a realizar críticas objetivas a políticas gubernamentales que han resultado deficitarias, tal como lo podemos constatar, en vía de ejemplo, con el informe de 1995 en los que este Banco expone imparcialmente los problemas financieros y económicos por los que atravesó el

país a partir del día 20 de diciembre de 1994, dentro de los que destacan para los efectos de este estudio:

"...La constante que prevaleció en la economía mexicana durante este período fue la inflación en ascenso, fenómeno que se explica principalmente como una secuela de inversionistas extranjeros en el país, dándose con ello una fuga de capitales desmesurada, aunada con el conflicto ocurrido en el Estado de Chiapas el 1° de enero de 1994. Ante estas circunstancias, fue preciso dejar que las tasas reales de interés se elevaran a consecuencia de la demanda de recursos requeridos por ese déficit público resultante de dichos acontecimientos, asimismo se hizo necesario el deslizamiento del tipo de cambio.

Esto dió lugar a una economía muy desigual durante 1994. "Más sin embargo, en los primeros meses la actividad económica se recuperó gradualmente y la balanza de pagos se fortaleció gracias a la mejoría en el superávit primario de las finanzas públicas y al crecimiento de la intermediación financiera, aún y cuando el aumento de las expectativas de inflación dió lugar al Pacto Económico<sup>54</sup>...."

En este pequeño párrafo del informe nos percatamos de la seriedad con que analiza la situación financiera económica tan crítica a la que se enfrentó el país a partir de la fecha señalada con anterioridad, ninguna tendencia oficialista, pues con toda objetividad expone las medidas gubernamentales que condujeron a un déficit de las finanzas públicas en esos años, que originó una elevación de las tasas de interés a nivel nacional.

---

<sup>54</sup> Banco de México "Informe anual 1995", México, D.F., 1995. págs 1-56

Con lo anterior, queda muy claro que este criticismo público del Banco de México, expresado a través de sus informes anuales, constituye una de las manifestaciones más palpables de su autonomía institucional.

3.- El último aspecto interesante de analizar respecto a la situación que guarda hoy en día nuestro Instituto Central en el desarrollo de su actividad cotidiana es el relativo al papel que desempeña su Gobernador, en su carácter de banquero central, dentro de la Junta de Gobierno, y de la Comisión de Responsabilidades.

De lo expuesto en el subtítulo anterior se desprende que la legislación que rige en la actualidad al Banco de México ya no concibe a la Secretaría de Hacienda, como cabeza del sector financiero, la cual tenía una pronunciada intervención y un control casi absoluto sobre la Junta de Gobierno del Banco, razón por la cual el Gobernador de dicho Banco carecía de toda representatividad dentro de dicho ente, cuestión que limitaba visiblemente, a nuestro juicio, la capacidad de autodeterminación de la Institución.

Esta circunstancia constituye una de las principales críticas que hacemos en este trabajo de investigación a la reciente Ley del Banco de México, pues descubrimos que de haber realizado las reformas constitucionales con anterioridad se hubiera tanto desgaste en la economía nacional, que lejos de consolidar a un titular de dicho ente confiriéndole una posición relevante en el desarrollo de las funciones de la Junta de Gobierno, por el contrario, reducía su participación a meras "proposiciones" a consecuencia del limitado manejo que tenía el Director General (actualmente se le denomina Gobernador) en el seno de sus reuniones y a de la participación y control que dicha su Ley le otorgaba a la Secretaría de Hacienda en la conformación y toma de decisiones.

Una vez esbozados los presupuestos que determinan la autonomía institucional del Banco de México y los aspectos más sobresalientes en los que se manifiesta esa autonomía tardía podemos afirmar que este Instituto constituye hoy en día un Banco Central con una plena autonomía técnica o funcional pero con una muy relativa autonomía como ente que conforme a las razones aducidas en este capítulo.

#### **4.3 AUTONOMIA INSTITUCIONAL DEL BANCO DE MEXICO.**

Siguiendo la lógica planteada a lo largo de esta investigación puntualizamos que es en el régimen de autonomía administrativa en donde encontramos el sustento jurídico que nos permitirá consolidar la autonomía del Banco de México conforme a los razonamientos que a continuación expondremos.

Ya dijimos con anterioridad que, a partir de la reforma constitucional de 1993, este Banco Central se rigió como un Banco autónomo bajo la configuración jurídica de un ente autónomo con personalidad jurídica propia, por servicio de acuerdo con las ideas del nuevo constitucionalismo social mexicano, que ha consagrado actualmente la rectora económica del Estado en la sociedad.

En ese reciente contexto constitucional la función de banca central en nuestro país constituye, hoy en día, un caso típico de autonomía por servicio toda vez que el carácter técnico de esa función obliga que a la misma sea prestada por personas cuya preparación en materia bancaria y financiera permita un cabal cumplimiento de su fin esencial consistente en la salvaguarda de la estabilidad monetaria nacional como condición sine qua non para lograr un sano crecimiento económico. Por esta razón la prestación de esta actividad, aunque actualmente ya no forma parte del sector público sino de una administración autónoma para confiarle a un ente que, en principio, guarda con esa administración una relación diversa a la jerárquica aún cuando está sujeto a su



control y revisión a fin de preservar la unidad de acción y decisión del Poder Ejecutivo con aprobación del Congreso de la Unión. Para tal efecto, el nuevo ente responsable de la función de banca central se encuentra dotado de un ámbito muy amplio de competencia que le permite cumplir con eficiencia esa difícil función.

Ahora bien, ya ha quedado asentado en líneas anteriores que la autonomía constituye una forma de organización administrativa en la que se reconoce a los entes una personalidad jurídica propia diversa a la del Estado y un poder de decisión que corresponde a los entes, siendo éstas últimas atribuciones las que conceden a ese Banco libertad de acción con sus correlativos poderes de incitativa y decisión. A su vez, el Banco como todo ente autónomo posee un patrimonio propio, constituyéndose por una aportación patrimonial pública afectada a un fin determinado cuya consecución corresponde al Titular de ese Banco.

A consecuencia de la situación jurídica que guardan esos entes autónomos, lógicamente se presenta en ellos un relajamiento de los poderes jerárquicos que ejerce la administración autónoma sobre de este, situación que actualmente le permite actuar con mayor autonomía en el desarrollo de sus funciones. En esencia los poderes jerárquicos que se desvanecen en esta forma de administración los cuales son:

1) El poder de nombramiento, lo que se traduce en que los titulares del Banco deben gozar de su propia fuerza generadora para ser designados según las condiciones internas de ente, y

2) El poder de mando, esto es, que las autoridades de la Secretaría de Hacienda ya no pueden imponer sus órdenes e instrucciones concretas a los titulares de este ente.

Claro está que en esta forma de administración de los poderes de revisión y vigilancia se desvanecen con el objeto de dejar de tener un control sobre el ente autónomo a través de lo que en la doctrina francesa se le llamaba "Tutela del Estado", conservando así la unidad de acción y decisión de la Administración Pública en General.

Indudablemente que en el momento en que se desvanecen los poderes jerárquicos de nombramiento y de mando estamos frente a un verdadero ente autárquico dotado de una autonomía que presupone la existencia de un ente con una esfera de competencia propia oponible a la administración central.

En consonancia con ello, la doctrina sostiene que la autonomía administrativa significa independencia de acción entre entes autónomos, esto es que el Banco en cuestión no está subordinado a las decisiones concretas de otra ley, idea que reguló inicialmente la creación de los entes autónomos en México. Desgraciadamente en la realidad legislativa y práctica de nuestro país son muy pocos los entes de esta especie que gozan de un grado importante de esa autonomía en virtud de que priva la tendencia hacia una dependencia cada vez mayor de orden político, económico y administrativo en favor de las autoridades administrativas.

En este marco de ideas, el Banco de México como un ente autónomo no ha sido ajeno a esa tendencia nacional hacia su dependencia de la administración central, ya que si bien es cierto que su respectiva Ley lo considera como un ente autónomo, también lo es, que a lo largo de ella existen disposiciones que dan lugar a un intervención del Congreso de la Unión así como del Ejecutivo Federal.

Finalmente, podemos decir que la actual organización interna del Banco de México se contrapone a la doctrina moderna de banca central, ya que ésta consagra a

la salvaguarda de la estabilidad monetaria como su fin último, y una condición sine qua non para el logro de ese fin fue la consolidación de su autonomía institucional, logrando con ello, su dependencia directa a móviles políticos que pueden acarrear serios problemas financieros a la economía nacional. Y para conseguir esto último, pensamos que este Banco Central al constituirse como un ente de autonomía plena lo hizo tardíamente.

Todos los razonamientos aquí vertidos nos llevan a concluir que el régimen de autonomía constituyen el sustento jurídico de esta investigación para consolidar la autonomía administrativa del Banco de México. Esto no significa, en ningún momento, que dicho Banco Central no actúa con independencia de criterio respecto de la toma de sus decisiones, pues insistimos que esta Dependencia como cabeza del sector financiero formula los lineamientos generales de la política monetaria y crediticia nacional a los que se debe ajustar la actividad del Banco en su carácter del ente responsable de la ejecución de esa política.

Ahora, no estamos en condiciones de proponer una serie de reformas al texto constitucional, y por ende a la Ley del Banco y a su Reglamento que tenga por objeto de trasladar los principios teórico - legales de la autonomía por servicio a la organización y funcionamiento cotidiano de este Instituto ajustándolos formal y materialmente a esa forma de organización.

Concretamente estamos de acuerdo con los cambios realizados al Banco de México a través de las reformas citadas a su marco constitucional y legal a las cuales son:

1.- La introducción en el artículo 28 constitucional de la concepción moderna de banca central, incluyendo en sus funciones, además de la emisión de billetes, a la

custodia de las reservas monetarias, al redescuento y a las demás relativas a la regulación y control del crédito que, solo se encontraban previstas por la legislación ordinaria.

Toda vez que solamente se encontraba que la Constitución sólo coincidía con la doctrina clásica de banca central que, como lo vimos al inicio del presente estudio, concebía a la emisión de billetes como la función primordial de ésta, siendo que el país pasó por momento de control del dinero bancario al través del redescuento y del manejo de las reservas monetarias nacionales e internacionales adquiriendo mayor importancia que la simple emisión de billetes.

En adición a lo anterior, podemos agregar que al analizar en el Capítulo anterior la función de la banca central como un área estratégica no la circunscribimos exclusivamente a la emisión de billetes, en virtud de que dentro de nuestro constitucionalismo social mexicano que consagra la rectoría económica del Estado, la función integral del control crediticio y monetario constituye sin duda, una actividad estratégica del desarrollo nacional, y como se consignó con ese carácter en el texto constitucional, quedando así:

**"...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".**

Asimismo dicho artículo constitucional señala que **"...No constituyen monopolios las funciones que estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. En 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 financiero, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave que no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquellos en que actúen en la representación del banco 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 la Carta Magna”.

Es indudable que hasta ahora la designación del Gobernador del Banco dejó de ser un acto administrativo constituido simple y unilateralmente del Presidente de la República el cual surtía sus efectos al estar sujetos a revisión por parte de ente que, por su naturaleza, estaba dotado de una mayor imparcialidad, señalamos que fue acertada la determinación de sujetar ese acto administrativo a la ratificación de la Cámara de Senadores convirtiéndolo así en un acto mixto en el que intervienen dos poderes de la Unión, el Ejecutivo y el Legislativo respectivamente, cada uno de ellos dentro del ámbito de su competencia.

Con esta innovación la designación del mas alto funcionario del Banco de México se convierte en un acto administrativo complejo que por su naturaleza comprende, a su vez, dos actos materialmente administrativos emanados de diversos entes pero

condicionantes entre sí.<sup>55</sup> Esto es, el acto de nombrar por parte del Presidente continúa siendo un acto de autoridad, pero ya no basta por sí solo para hacer desplegar al nombramiento la plenitud de sus efectos, y que, por lo contrario requiere necesariamente de un nuevo acto de autoridad que no consiste en un acto de nombrar, sino de conferir a la designación emanada del Ejecutivo Federal la suficiencia jurídica indispensable para el perfeccionamiento de ese nombramiento.

De tal forma, que si el Senado no ratifica el nombramiento hecho por el Presidente de la República, será visible e indubitable la disidencia de intereses entre ambos, y no será la disidencia sino coincidencia de voluntades la que engendrará la eficacia constitucional, tal nombramiento simple y llano del ejecutivo actualmente ya no puede subsistir como anteriormente existía.

En síntesis, lo que se persigue con la introducción de este acto administrativo de ratificación por parte del Senado de la República es sujetar el nombramiento del Gobernador Banco a una mayor ponderación e imparcialidad mediante la intervención de uno de los órganos legislativos en función administrativa de lo que resulta un acto administrativo complejo en el que intervienen ambos Poderes de la Unión. Además, creemos que las facultades a cargo de dicho funcionario son de tal trascendencia para el interés colectivo que su nombramiento solo estaba supeditado a la simple designación unilateral por parte del Ejecutivo Federal, y ahora al ser su ratificación por el Senado le concede mayor autonomía institucional que le asegura cierta libertad de criterio respecto del Ejecutivo Federal en la toma de sus decisiones.

Para lograr esto último se hizo necesario prever en los artículos 76 y 89 constitucionales, y en el 28 de su Ley, esa facultad de ratificación del Senado en

---

<sup>55</sup> Tena Ramírez Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano"; ed. Porrúa; 19a. Edición; México D.F.; 1965; pags. 409-411.

relación con el nombramiento del Gobernador de este Instituto por parte del Presidente de la República.

A pesar de que esa reforma no coincidía en todos sus términos con lo preceptuado por el artículo 20 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales respecto al nombramiento del Gobernador de un Banco Central, esto no constituyó ningún impedimento para su introducción, pues ese mismo Ordenamiento disponía en su artículo cuarto que el Banco de México queda sujeto en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control y evaluación a su propia Ley.

Indubitablemente, la incorporación de las medidas aquí planteadas al marco constitucional y legal que rige la actuación del Banco de México, permitió atenuar el poder jerárquico de nombramiento que posee el Presidente de la República respecto de ese alto funcionario del Banco conforme lo dispone los cánones de la organización por servicio.

3.- Al consolidar la autonomía institucional de la Junta de Gobierno del Banco como ente primario de administración de dicho Instituto, ya que las condiciones que perseveraban, como lo vimos anteriormente, la Secretaría de Hacienda tenía una marcada intervención en este ente de administración conservando en todo momento el poder jerárquico de nombramiento, y por consecuencia el de mando sobre la mayoría de sus miembros.

Ya vimos al analizar las relaciones entre la Banca Central y el Gobierno del Estado que el elemento decisivo para referirnos a la autonomía de aquélla es el papel que desempeñan los banqueros centrales dentro de su Junta de Gobierno, esto es, que la demostración más importante de la fuerza de un Banco Central radica en la

capacidad de sus funcionarios para obtener su objeto dentro de la Junta de Gobierno respectiva.

De ahí que en este trabajo criticamos que la reorganización de la conformación de esta Junta fue tardía con la finalidad de desvanecer la fuerte ingerencia que la Ley que tuvo vigencia hasta antes de 1994, en la cual le otorgó el Ministro de Hacienda dentro de ella, y le concedió al Gobernador del Banco una mayor capacidad de autodeterminación dentro de ese ente primario de administración, el cual dejó de ser tal. Estamos convencidos que las medidas tomadas para la organización de dicha Junta en el sentido que dieron resultado, acorde con su actual configuración jurídica como persona de derecho público con el carácter de autónomo y con la doctrina moderna de banca central.

#### **ORGANIZACION ACTUAL DEL BANCO DE MEXICO**

En cuanto a la organización actual del Banco de México es de señalar que el ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México están encomendadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador<sup>56</sup>

La Junta de Gobierno esta integrada de Cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del 28 Constitucional. De entre éstos, el Ejecutivo Federal nombra al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Subgobernadores.

---

<sup>56</sup> Ley del Banco de México ", ed. Hipertexto S.A. de C.V., Emisión Federal, 23 de diciembre de 1993, México D.F.



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

a) Ser ciudadano mexicano y no tener mas de sesenta y cinco años cumplidos a la fecha de inicio del periodo durante el cual desempeñará su cargo;

b) Gozar de reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

c) No haber sido sentenciado por delitos internacionales; inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público o en el sistema financiero mexicano; ni removido con anterioridad como miembro de la Junta de Gobierno, salvo que hubiere sido resultado de incapacidad física ya superada.

El cargo de Gobernador tiene una duración de cinco años y el de Subgobernador de ocho años. El Periodo del Gobernador comienza el primero de enero del cuarto año calendario del período correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los Subgobernadores son escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupan esos cargos son designados miembros de la Junta de Gobierno más de una vez, los cuales son cubiertos por el nuevo miembro que se designa para integrar la Junta de Gobierno. En caso de vacante en el puesto de Gobernador, el Ejecutivo Federal nombra ocupar tal cargo a un Subgobernador en funciones, o bien, designe a nuevo miembro de la Junta de Gobierno, ya integrada ésta, nombra de entre sus cinco miembros al Gobernador. En

tanto se hace el nombramiento de Gobernador y Subgobernador con mayor antigüedad el cargo es Gobernador interino del Banco y preside la Junta de Gobierno. En caso de que hayan dos o mas Subgobernadores con igual antigüedad, la Junta de Gobierno elige entre ellos al Gobernador Interino.

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

Compete a la Junta de Gobierno dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción señaladas con anterioridad, debiendo hacerlo a solicitud del Presidente de la República o de cuando menos dos de sus miembros. El dictamen se formula según resolución de la mayoría de los miembros de la Junta de Gobierno, después de conceder el derecho de audiencia al efecto y sin que éste participe en la votación.

El Gobernador o cuando menos dos de los Subgobernadores pueden convocar a reunión de la Junta de Gobierno, cuyas sesiones se celebran con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros. Si no concurre el Gobernador, la sesión será presidida por quien aquel designe o, en su defecto, por el Subgobernador a quien corresponda según el procedimientos previstos en líneas anteriores.

El Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, puede asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones de la Junta de Gobierno, para lo cual serán previamente convocados, dándoles a conocer el orden del día correspondiente. Dichos funcionarios pueden convocar a reunión de la Junta de Gobierno y proponer asuntos a ser tratados en ella.

La junta puede acordar la asistencia de funcionarios de la Institución a sesiones para que le rindan directamente la información que le solicite.

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

El Secretario de Hacienda y Crédito Público solicita a un colegio o institución de contadores ampliamente representativo de la profesión, una terna de firmas de reconocido prestigio, entre las cuales se designa al auditor externo del Banco con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y contrata sus servicios por cuenta del Banco. La contratación del auditor externo no puede hacerse por periodos mayores de cinco años.

El ejercicio de las atribuciones que las leyes y las disposiciones reglamentarias confieren al Banco, así como el de las que su propia ley otorga a la Junta de Gobierno, al Gobernador, o a la Comisión de responsabilidades, se sujeta a lo dispuesto en su propio Reglamento.

En cuanto a las atribuciones del Secretario de la Junta son las siguientes:

- a) Comunicar a los miembros e invitados a las sesiones de la Junta las convocatorias correspondientes;
- b) Levantar, registrar y suscribir las actas de las sesiones de la Junta;

c) Comunicar y dar seguimiento a los acuerdos de la Junta;

d) Recibir todas las propuestas y documentos dirigidos a la Junta;

e) Certificar los extractos o copias de las actas de las sesiones, con la previa autorización de la Junta.

El secretario es asistido en sus funciones por un Prosecretario, quien además lo suple en sus ausencias.

Para el desempeño de las funciones encomendadas por la Ley, el Gobernador cuenta con las unidades siguientes..

1.- Dirección General de Operaciones de Banca Central.

2.- Dirección General de Investigación Económica.

3.- Dirección General de Análisis del Sistema Financiero.

4.- Dirección General de Administración Interna.

5.- Dirección de Emisión.

6.- Dirección de Disposiciones de Banca Central.

7.- Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales.

**8.- Dirección de Operaciones.**

**9.- Dirección de Sistemas Operativos de Banca Central.**

**10.- Dirección de Estudios Económicos**

**11.- Dirección de Medición Económica.**

**12.- Dirección de Análisis Macroeconómico.**

**13.- Dirección de Intermediarios Financiero Privados.**

**14.- Dirección de Intermediarios Financieros de Fomento.**

**15.- Dirección de Administración.**

**16.- Dirección de Contraloría.**

**17.- Dirección Jurídica.**

**18.- Dirección de Sistemas.**

**Las Direcciones Generales tienen adscritas las Direcciones antes señaladas. Las Direcciones de Emisión, Disposiciones de Banca Central y Organismos y Acuerdos Internacionales, dependen del Gobernador.**

**A cargo de las Direcciones esta un Director, quien se auxilia en el cumplimiento de sus funciones de los Gerentes, Sugerentes, Superintendentes, Jefe de División, de**

Departamento, de Oficina y todos los demás empleados previstos en la estructura. El Gobernador, además, se auxilia en el ejercicio de sus funciones por una Gerencia de Comunicación Social y una Oficina de Relaciones Públicas.

El Gobernador designa de entre los miembros de la Junta o de los Funcionarios del Banco, a las personas que fungen como representantes del Banco ante Dependencias Federales, Organismos, Organos Colegiados y demás entidades en las que éste participa.

Para los efectos previstos con antelación, el Gobernador cuenta con las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, así como todas aquellas que requieren cláusula especial, en los términos previstos por los artículos 2554 y 2557 del Código Civil para el Distrito Federal y los correlativos de los Estados que integran la Federación, excepto las de absolver posiciones; asimismo, tiene las facultades necesarias para suscribir y endosar títulos de crédito y en general celebren operaciones de crédito.

El Gobernador podrá ejercer las facultades enunciadas en el párrafo anterior ante particulares y toda clase de autoridades excepto tratándose de autoridades y tribunales electorales y del trabajo.

Las atribuciones encomendadas a los titulares de las Direcciones Generales y de las Direcciones son ejercidas por ellos en forma individual o por dos funcionarios que actúan mancomunadamente, siempre y cuando tengan puestos de Subgerentes o Superior, o bien de los rangos equivalentes a estos y se encuentren subordinados al Director General o al Director de que se trate. La atribución que se les confiere incluye las facultades necesarias para la suscripción de todos los actos que se encuentran vinculados con la ejecución de las atribuciones que se les a conferido a los Directores

Generales y Directores quedando comprendidas también facultades suficientes para realizar actos que implique ejercicio presupuestal para la adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes muebles, así como tratándose de disposiciones, autorizaciones, opiniones y sanciones que conforma a la Ley corresponda emitir al Banco.

En cuanto a las atribuciones de las Direcciones enunciaremos algunas de ellas entre las que se encuentran las siguientes:

La Dirección General de Operaciones de Banca Central tiene las siguientes atribuciones:

a) Atender y registrar las operaciones que ocasionen abonos o cargos en la cuenta corriente de la Tesorería de la Federación, así como elaborar los reportes que se entregan al Gobierno Federal y a las entidades de la Administración Pública Federal que, conforme a las disposiciones aplicables, tengan en el Banco;

b) Asentar los registros correspondientes en las cuentas que el Banco lleve a las instituciones de crédito y, en su caso, a las casas de bolsa, fideicomisos operados por el Banco, y demás entidades previstas legalmente como cuentahabientes;

c) Operar sistemas de transmisión de información y registro concernientes a las funciones señaladas en los incisos a) y b);

d) Efectuar pagos y cobros derivados de la operación del Banco o de las disposiciones o compromisos relativos, así como solicitar la expedición de créditos documentarios;

e) Efectuar a nombre y por cuenta del Gobierno Federal, el registro y servicio de la Deuda Pública Externa;

f) Tramitar, registrar y conciliar las operaciones que realice el Banco, respecto de inversiones, cambios, metales y monedas, o aquéllas que se deriven de los convenios en los que el Banco sea parte o en los que se actúe por cuenta del Gobierno Federal.

La Dirección General de Investigación Económica, a esta Dirección se le adscriben las Direcciones de Estudios Económicos, Medición Económica y Análisis Macroeconómico.

La Dirección General de Análisis de sistema Financiero tiene a cargo el desempeño en los fideicomisos, Fondo Bancario de Protección al Ahorro y Fondo de Apoyo al Mercado de Valores; a esta Dirección se le adscribe la Dirección de Intermediarios Financieros Privados y la de Intermediarios Financieros de Fomento.

La Dirección General de Administración Interna se le adscriben las Direcciones de Administración, de Contraloría, Jurídica y de Sistemas.

La Dirección de Emisión tiene las siguientes atribuciones:

a) Formalizar los actos necesarios para la fabricación de billetes y la acuñación de moneda metálica, bien en sus propias instalaciones, o a través de terceros, así como los relacionados con el mantenimiento de los equipos e instalaciones relativas a dicho proceso;



**b) Convenir los actos correspondientes al traslado y custodia de efectivo, valores y metales preciosos, incluyendo los concernientes a la operación y mantenimiento del equipo que el banco utiliza para tal efecto;**

**c) Formalizar los actos vinculados al adecuado almacenamiento, abastecimiento, canje, retiro, reproducción y destrucción de signos monetarios, así como aquéllos relacionados con la entrega de efectivo;**

**d) Recabar información de los integrantes del sistema bancario, respecto de los montos y características de sus existencias de billete y moneda metálica y la relacionadas con el Banco, así como la información correspondiente al empleo de efectivo en sus operaciones;**

**e) Comercializar monedas, o piezas que hubieren tenido ese carácter, con empaque o acabado especial y metales. También podrá comercializar billetes;**

**f) Administrar los programas de capacitación del personal que realiza labores técnicas vinculadas con la fabricación de billetes.**

**La Dirección de Disposiciones de Banca Central tiene las siguientes atribuciones:**

**a) Expedir las disposiciones que conforme a la Ley corresponde al Banco emitir, con sus respectivas excepciones;**

**b) Resolver las solicitudes de autorización y las consultas que, de conformidad con las disposiciones aplicables al Sistema Financiero, sean planteadas al Banco;**

**c) Emitir la opinión que corresponda dar al Banco cuando la Ley lo determine;**

**d) Expedir las reglas de operación y las disposiciones a las que se deban de sujetarse los fideicomisos constituidos en el Banco por encomienda legal o bien aquéllos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones;**

**e) Formalizar los instrumentos en que se contengan las operaciones que realicen los fideicomisos a que se refiere el inciso anterior;**

**f) Participar en los procedimientos de obtención de información y seguimiento de las operaciones realizadas por los intermediarios financieros; así como, en su caso, imponer a éstos las sanciones y medidas correctivas procedentes.**

**La Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales, tiene las siguientes atribuciones:**

**a) Atender la relación y las operaciones del Banco con organismos internacionales, con otros bancos centrales y con organismos que agrupan a éstos;**

**b) Recabar y copiar información vinculada con el financiamiento externo y con la evolución de los sistemas financieros en el exterior;**

**c) Dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos del Banco, derivados de acuerdos internacionales suscritos a nombre propio o como agente o mandatario del Gobierno Federal;**

**d) Coadyuvar con las autoridades financieras en la negociación y formalización de acuerdos internacionales, y en el ingreso a organismos multilaterales de cooperación económica internacional;**

**e) Atender, en el ámbito de su competencia, las consultas que presenten las dependencias del Gobierno Federal, y**

**f) Operar sistemas de información con organismos internacionales.**

**La Dirección de Operaciones tiene las atribuciones siguientes:**

**a) Concertar y formalizar las operaciones del Banco relacionadas con moneda nacional, divisas, oro, plata, coberturas cambiarias y valores, así como las garantías vinculadas con dichas operaciones;**

**b) Realizar los actos necesarios para la emisión, colocación, compraventa y redención de valores gubernamentales;**

**c) Mantener relaciones con intermediarios financieros del exterior y recabar información relacionado con la operación de éstos;**

**d) Operar sistemas y servicios relacionados con la concertación de operaciones con valores, oro, plata y divisas.**

**e) Participar en la ejecución de los convenios internacionales en materia de pagos, créditos recíprocos y de cooperación financiera, en los que el Banco actúe por propio derecho o como agente financiero del Gobierno Federal;**

f) Operar los fideicomisos, mandatos o comisiones que se encomiendan al Banco, relacionados con las atribuciones encomendadas específicamente;

g) Recabar información de los intermediarios financieros respecto a las operaciones realizadas por éstos en los mercados financieros y cambiarios, así como la necesaria para prever los flujos de divisas;

h) Publicar información de carácter económico y financiero

La Dirección de Sistemas Operativos de Banca Central tiene las atribuciones siguientes:

a) Solicitar información a los integrantes del Sistema Financiero relativa a la operación de servicios profesionales de transferencias de fondos.

b) Desarrollar sistemas y servicios relacionados con los procesos y mecanismos automatizados de las operaciones que realice la Dirección de Operaciones, así como para la información de los datos estadísticos utilizados por éstas;

c) Recabar información de los intermediarios financieros relativa a los sistemas que tengan establecidos para operar entre ellos y con el Banco, y

d) Contratar asesorías y demás servicios de carácter técnico y profesional relacionados con los procedimientos operativos en el mercado de dinero y en el de valores, en los que intervenga el Banco.

**La Dirección de Estudios Económicos estará facultada para recabar y procesar información relacionada con las principales variables económicas del país, así como para operar sistemas y servicios de información vinculados con éstas.**

**La Dirección de Medición Económica esta facultada para recabar y procesar información en materia económica y financiera vinculada al sector real, el sector externo, a los precios y a los agregados monetarios, así como para operar sistemas y servicios de información relacionada con dichas materias.**

**También contará con la atribución de efectuar encuestas y comercializar publicaciones, reportes y demás instrumentos de divulgación vinculados a las materias señaladas.**

**La Dirección de Análisis Macroeconómico esta facultada para recabar y procesar información en materia económica y financiera, relativa a las principales variables macroeconómica del país y de la operación de los integrantes del sistema financiero.**

**También contará con la atribución de comercializar publicaciones, reportes y demás instrumentos de divulgación vinculados a las materias mencionadas en el párrafo anterior.**

**La Dirección de Intermediarios Financieros Privados, tiene las atribuciones siguientes:**

**a) Participar en las operaciones de financiamiento del Banco al Gobierno Federal, a las Instituciones de Crédito, al Fondo Bancario de Protección al Ahorro y al Fondo de apoyo al Fondo de Valores;**

b) Requerir a los intermediarios financieros, así como a las Sociedades Controladoras, la información que considere conveniente para evaluar su funcionamiento;

c) Supervisar, en el ámbito de la competencia del Banco, a las empresas citadas con antelación, verificando su apego a las disposiciones y sanas prácticas financieras;

d) Coadyugar, con las autoridades competentes en los procesos relativos a la determinación e imposición de sanciones y en la supervisión de los intermediarios señalados en el inciso a).

**La Dirección de Intermediarios Financieros de Fomento, tiene las siguientes atribuciones:**

a) **Requerir a las Instituciones de Banca de Desarrollo y a los Fideicomisos de fomento económico la información necesaria para evaluar la operación de éstos;**

b) **Atender consultas de las entidades señaladas en el inciso anterior, con relación a las disposiciones financieras, cuya supervisión corresponde al Banco;**

c) **Coadyugar con las autoridades competentes en las negociaciones tendientes a la obtención de recursos por parte de las entidades señaladas en el inciso a) y,**

d) **Coadyugar, con las autoridades competentes en la imposición de las sanciones y en la supervisión de las entidades a que se refiere el inciso a).**

**La Dirección de Administración tiene las siguientes atribuciones:**

a) Emitir disposiciones de carácter administrativo, aplicables a la institución y a su personal;

b) Contratar personal, llevar registro de sus promociones, rotaciones y sanciones, ejecutar los procedimientos y aplicar las sanciones previstos por las disposiciones laborales, así como en general administrar el pago de salarios y demás prestaciones;

c) Formalizar los actos relativos a la terminación y suspensión de relaciones laborales;

d) Administrar los recursos de la Reserva para pensiones del personal y del Fondo de Auxilio para empleados y funcionarios, debiendo vigilar que las inversiones se encuentren debidamente efectuadas;

e) Cumplir con las obligaciones legales y reglamentarias a cargo del Banco, en su carácter de patrón.

**La Dirección de Contratoría tiene las siguientes atribuciones:**

a) Vigilar la aplicación de las normas y criterios del Banco;

b) Nombrar y Supervisar el registro contable de las operaciones que realiza el Banco y del debido cumplimiento de las obligaciones fiscales correspondientes;

c) Apoyar al auditor externo en las actividades relacionadas con la elaboración de los dictámenes financieros correspondientes;

**d) Llevar registro de las resoluciones por las que se aleguen atribuciones;**

**e) Recibir, tramitar y resolver las inconformidades que presten proveedores, contratistas y adquirentes, respecto de los actos relacionados con licitaciones y adjudicaciones de pedidos y contratos.**

**La Dirección Jurídica tiene las siguientes atribuciones:**

**a) Notificar a los intermediarios financieros o a las sociedades controladoras de éstos, las sanciones que el Banco imponga en el ejercicio de las facultades de las disposiciones legales le otorguen;**

**b) Notificar y, en su caso ejecutar, los acuerdos, proveídos y demás resoluciones dictadas en y con motivo de los procedimientos que se lleven a cabo;**

**c) Atender y dar seguimiento a los juicios de amparo en los que intervengan el Banco, la Junta, sus miembros, los funcionarios o empleados del propio Banco, como autoridades responsables con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión;**

**d) Representar al Banco, por su propio derecho o en su carácter de fiduciario, ante toda clase de autoridades incluyendo las judiciales, administrativas y del trabajo;**

**e) Atender y resolver los requerimientos, que le presenten las autoridades o particulares, derivados de juicios o procedimientos administrativos tramitados como tales.**

**La Dirección de Sistemas tiene las siguientes atribuciones:**



a) Establecer, operar y mantener los sistemas de informática y de telecomunicaciones de utilización internacional;

b) Implementar un sistema de comunicaciones que permita a los intermediarios financieros intercambiar información con el Banco, dando a conocer aquellas características que deberán tener los aparatos utilizados en los procedimientos establecidos en las disposiciones emitidas por el Banco, y

c) Coordinar y ejecutar las actividades relacionadas con la seguridad interna del Banco.

La Gerencia de Comunicación Social tiene a su cargo la relación con los medios de comunicación al público, auxiliado al Gobernador en sus funciones concernientes.

La Oficina de Relaciones Públicas, atiende las actividades protocolarias y sociales que sean necesarias para el correcto desenvolvimiento de las funciones institucionales.

## **- CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.-** Del análisis de la evolución legislativa que presentamos al inicio de este trabajo se desprende que, hoy en día, todas las naciones del orbe tienen su propio Banco Central en los términos y condiciones que señala la legislación correspondiente, y no existe autor alguno que ponga en tela de juicio la existencia y funcionamiento de esta noble Institución.

**SEGUNDA.-** Desafortunadamente, no podemos afirmar lo mismo respecto a la diversa conformación de cada Instituto y a las relaciones que éste sostiene con el Gobierno de su Estado, pues ambas cuestiones dependen de las opiniones de los grupos políticos dominantes y de las bancas centralistas de cada país en particular, así como del estilo que se imprima a la administración del Banco.

En este orden de ideas, la mayoría de las Instituciones analizadas se han transformado en verdaderos Bancos del Estado, tal como sucedió en la experiencia inglesa, alemana y española respectivamente, aún cuando subsisten algunas de ellas con participación de capital y administración de carácter privado.

No obstante, en todos los casos estudiados se observó una clara tendencia del Estado a respetar la autonomía institucional del Banco Central cualesquiera que sea su configuración jurídica. A efecto de preservar la estabilidad de la moneda impidiendo condicionarla a intereses netamente políticos que tiendan a deteriorar fácilmente la economía nacional.

**TERCERA.-** En este contexto internacional, el Banco de México fué fundado oficialmente como resultado de una decisión política y social impostergable que se

generó con motivo de una ruptura del sistema bancario porfirista, y el sistema financiero postrevolucionario inmersa, desde luego, en una serie de controversias sobre banca central a que se enfrentó el Estado Mexicano en esas épocas.

Desde su origen en 1925, esta Institución se conformó jurídicamente bajo la forma de una sociedad de economía mixta sujeta a un visible control gubernamental que, a la luz de nuestra legislación administrativa vigente, se equipara a la empresa de participación estatal mayoritaria, estructura jurídica que conservó intacta hasta el año de 1982.

**CUARTA.-** Bajo esta configuración jurídica, el Banco de México desempeñó las actividades propias de banca central, adaptándose en cada momento histórico a las necesidades económicas y financieras más imperiosas del país, circunstancia que le permitió introducir y madurar en la sociedad civil mexicana una arraigada y añeja tradición como Institución de banca central que fortaleció, obviamente, su autonomía institucional.

**QUINTA.-** En la evolución legislativa de este Instituto destacan, por su trascendencia, las reformas constitucionales de noviembre de 1982, febrero de 1983 y 25 de noviembre de 1993, al Capítulo Económico de nuestra Carta Magna Suprema, y en especial al artículo 28 de la misma; efectivamente, esas reformas consagran expresamente el principio de "Rectoría Económica del Estado" dentro de una nueva perspectiva política, económica y social de ésta, convirtiéndolo así, en un Estado Social de Derecho más comprometido aún por la justicia social y el bienestar general del pueblo mexicano.

Este nuevo pensamiento económico - social constituyó el sustrato de un orden bancario y financiero más comprometido con la justicia colectiva y la distribución

equitativa e igualitaria del crédito nacional entre la población y por la reciente reforma a la constitución jurídica del Banco de México.

Desgraciadamente, a pesar de estas reformas al marco constitucional, persistió en el artículo 28 de la Constitución Política la añeja tesis clásica de banca central que reducía a esta última a su función de emisión de billetes exclusivamente.

**SEXTA.-** Con motivo de las reformas constitucionales mencionadas, el Banco de México se transformó jurídicamente en el año de 1994, en un ente con el carácter de autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tienen a su cargo la función integral de banca central considerada como una actividad estratégica del desarrollo nacional.

**SEPTIMA.-** Sostenemos que en esta nueva conformación jurídica de nuestro Banco Central encuentra su justificación constitucional en que dicha Institución tiene bajo su responsabilidad una actividad estratégica del Estado. En efecto, ya dejamos bien asentados que, jurídicamente toda actividad "estratégica", es de "interés público", e indudablemente, la función de banca central consistente en control de la moneda, el crédito, y los cambios es una función pública que satisface necesidades de carácter colectivo conforme a la concepción de economía mixta, y al nuevo régimen de rectoría económica del Estado, de ahí que la misma constituye una actividad de interés público a la que el constitucionalismo moderno denomina "estrategia" pero con la variante de que ya no se encuentra sujeta a la tutela directamente y permanente del Estado, resultado, precisamente, del régimen de autonomía institucional plena.

**OCTAVA.-** Indefectiblemente, esta constitución jurídica del Banco de México lo erige como la más importante Institución del Estado que, deja de formar parte del sector público, y gozar de la autonomía institucional para ejecutar libremente la política

monetaria que el país requiere, con el fin de obtener altos niveles de colaboración del sistema bancario, y de movilizar importantes volúmenes de recursos para dedicarlos a financiamientos prioritarios.

Al mismo tiempo, posee las más amplias atribuciones para regular en forma cuantitativa y selectiva la inversión de los recursos captados por las Instituciones de crédito, logrando con ello, una distribución más equitativa e igualitaria del crédito nacional entre el grueso de la población de conformidad con el espíritu del precepto constitucional que le da vida, y la nueva concepción económica - social de nuestra Carta Suprema.

**NOVENA.-** De acuerdo con el esquema de la autonomía plena, el Banco que nos ocupa detenta tanto una autonomía funcional como una administrativa en su organización y funcionamiento. En otras palabras, el régimen de autonomía plena supone el relajamiento de los poderes jerárquicos de nombramiento y mando que ejerció la administración central sobre el ente autárquico, así como el afianzamiento de los correspondientes poderes de revisión y vigilancia.

En efecto, la Ley del Banco de México vigente respetuosa de la naturaleza eminentemente técnica de su función de banca central otorga a éste una amplia gama de facultades que comprenden un extenso catálogo de operaciones bancarias que consolidan jurídicamente la autonomía plena de la Institución. Así mismo, la citada Ley, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito dotan al Banco de una instrumentación compleja de la política monetaria a fin de dirigir selectivamente el crédito nacional haciéndolo accesible a todos los sectores de la población, en forma tal, que sea congruente con el panorama financiero del Gobierno Federal.

Afortunadamente, la misma Ley cuenta con una serie de preceptos que a nuestro parecer deja afuera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para intervenir en los órganos primarios de administración del Banco, esto es, la Junta de Gobierno y la Comisión de Responsabilidades, la cual ejercía sobre sus titulares los poderes jerárquicos de nombramiento y mando propio por vía de consecuencia, los cuales desvanecen totalmente al otorgarle la autonomía al Instituto Central.

Concluimos que, a nuestro juicio, el Banco de México posee en la actualidad una importante autonomía que le da fuerza propia a su actuación.

DECIMA.- Precisamente, la subsistencia de esos poderes jerárquicos que durante muchos años tuvo sobre el Banco de México la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no permitió el crecimiento económico del país, lo que lo llevó a un estancamiento económico, motivo por el cual se vieron en la necesidad de otorgarle la autonomía plena al ente con el fin de verlo alejado de políticas partidistas del grupo predominante en el poder para fines netamente favorecedores a éstos.

Lógicamente, esta condición jurídica del Banco en análisis lo deja a la altura de los Bancos Centrales de países como Inglaterra, Alemania y España, resultado de las reformas de 1994.

DECIMA PRIMERA.- Finalmente, al desvanecerse los citados poderes jerárquicos que ejercía el Secretario de Hacienda y Crédito Público sobre el Banco de México estamos consolidando de inmediato, su autonomía plena. Con ello, Esta Institución goza de una libertad de autodeterminación tal que le permite ejecutar con mayor eficacia técnica la política monetaria internacional, circunstancia que indudablemente garantiza una mayor estabilidad monetaria en el del sistema financiero mexicano ajeno a móviles políticos y populistas generadores de procesos

**inflacionarios, todo ello, en aras de un sano crecimiento histórico en el que constituye, a nuestro juicio, uno de los instrumentos esenciales de la acción gubernamental para el logro de los objetivos que exige el bienestar común de nuestra nación.**

I.- BIBLIOGRAFIA

ACOSTA Romero Miguel. Derecho Bancario : Panorama del Sistema Financiero Mexicano. Tercera Edición, Editorial Porrúa. México, D. F., 1988, 511 pags.

AUFRIKHT Hans. Legislación Comparada de Banca Central. Editorial Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), 1964, 307 pag.

BANCO DE MEXICO S.A. Cincuenta años de Banca Central. Ensayos Conmemorativos 1925-1975, Editorial Banco de México, S. A., México D. F., 1976, 480 pags.

BARRERA Lavalle, Francisco. Estudio sobre el Origen de las Instituciones de Crédito en México. Tip.D García y Cía. S. en C. 1909, pags. 529

BELLAN Oscar Pedro. Los Bancos Centrales. Primera Edición. Editorial Peña y Compañía Impresores Uruguay Montevideo, 1937.

BIELSA Rafael. Derecho Administrativo. Sexta Edición, Editorial Sociedad Anónima Editora e Impresora, Argentina, Buenos Aires, 1964, págs. 212-234.

BORJA Martinez, Francisco. Orígenes de la Banca Central en México. Editada por el Banco de México. Documentos de Investigación, México, D.F. 1985. 27 págs.

CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS Ocho Bancos Centrales. CEMLA, México D.F. 1973. 366 págs.

CERVANTES Ahumada Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito Segunda Edición. Editorial Porrúa, México D.F.. 1985. 219 págs.

DE KOCK Michiel Hendrik. Banca Central. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1970, 556 págs.

DIEZ María Manuel. Derecho Administrativo Segunda Edición. Editorial Bibliográfica Argentina. Argentina Buenos Aires, 1963, 6 volúmenes. (volumen II).



DIEZ, María Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Primera edición, Editorial Plus Ultra, Argentina Buenos Aires, 1963.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, D. F.. 1990, 506 págs.

HAMDAN, Fauzi, Elementos y caracteres del servicio público y su ubicación dentro del derecho positivo mexicano, México D.F. 1984, 126 págs.

ITURBIDE, Anibal de. La Banca (Breve Hojeada Histórica). Tercera Edición, Editorial Jus, México D.F. , 1966, 270 págs.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS U.N.A.M.-Diccionario Jurídico Mexicano. México D.F. 1992.

JEZE, Gastón. Principios Generales de Derecho Administrativo. Primera Edición, Editorial Casa, España Madrid, 1928, págs 283-303.

KUMMEROU, Gert. Algunos Problemas Fundamentales del Contrato de Adhesión en el Derecho Privado. Universidad de Caracas Venezuela 1955.

LOPEZ PORTILLO , José. Mis Tiempos , Tomo II Fernández Editores D. F. Págs. 1248-1249.

MANERO, Antonio. La Revolución Bancaria en México, una Contribución a la Historia de las Instituciones de Crédito. Primera Edición, Editorial Porrúa, México D.F., 1957, 354 págs.

MANERO, Antonio. El Banco de México. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México D.F. 1926, 143 págs.

MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de derecho Administrativo. Editorial Abeledo Penot, Argentina Buenos Aires, 1965, 3 volúmenes.

MARTIN MATEO, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Quinta Edición 1980 Madrid.

MARTINEZ, Ostos, Raúl. El Banco de México. Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1955.

RODRIGUEZ y Rodríguez, Joaquín. Derecho Bancario Sexta Edición, Editorial Porrúa, México D. F. 1945.

RUIZ Massieu, José Francisco. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México D. F. 1985.

SAYER. R. S., La Banca Central Banca Moderna, Fondo de Cultura Económica, México D. F. 1981, 326 págs.

SAYAGUES Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Primera Edición, Editorial Martín Branchi Altuna, Uruguay Montevideo, 1953.

SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Octava Edición, Editorial Porrúa, México, D. F.. 1977 págs 485-496.

TENA Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Decimonovena Edición, Editorial Porrúa, México D. F. 1983, págs 407-426.

VILLASECA Marcet, José María. La Banca Central y el Estado. Segunda Edición Editorial Casa, España Madrid, 1947

## II.- HEMEROGRAFIA.

### a) Revistas:

ACOSTA Romero, Miguel. Notas acerca de las Funciones y Naturaleza Jurídica del Banco de México, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, México D. F., 1975, números 97 y 98, págs. 1-24.

ASTUDILLO Ursua, Pedro. Banco de México S. A., Revista de Administración Pública. México D. F. 1957, número 6, págs. 5-16.

GARCIA Sanchez, José. La Banca Nacionalizada y la Nueva Perspectiva de México, Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal, México D. F., número 7, julio-septiembre de 1982 (número especial)

HAMDAN, Fauzi. Elementos y Caracteres del Servicio Público y su Ubicación dentro del Derecho Positivo Mexicano, Revista Institucional de Investigación Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, México D. F. año 1979, número 3, págs 7-49

KING Banatan Leroy O Laney and Willet Toma D. Central Bank Independence, an International Comparison, Economic Review, E.U.A. marzo de 1983, págs 1 a 13

MARTINEZ Ostos Raúl. El Banco de México Frente a la Teoría de Banca Central, Revista de Investigación Económica, México D. F., Tomo II, número 3, págs 293-316

RUIZ Avila, Emilio. Análisis y Reflexiones sobre la Nacionalización del Sistema Bancario Mexicano, Gaceta Mexicana de la Administración Pública, Estatal y Municipal, México, D. F., número 7, Julio- Septiembre de 1982. (número especial).

THE ROYAL BANK OF SCOTLAND. The Independence of Central Banks, The Banker Review, Octubre de 1979, págs, 1-8.

WOOLEY, John T., Monetary Policy Instrumentation and the Relation Ship of Central Banks and Governments. The Annals of the American Academy, E.U.A., Washington D. C., 1979, págs 151-173.

b) Publicaciones:

BANCO DE MEXICO. Informe Anual 1994. Gobernación del Banco de México, México D.F., abril de 1994, 237 págs.

**INTERNATIONAL MONETARY FUND. Alternatives to the Central Bank in the Developing World. Fondo Monetario Internacional, (FMI), E.U.A., Washington D. C., 1983, 23 págs.**

c) Periódicos:

**ESPINOZA María de Jesús. Reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; desaparece la Subsecretaría de la Banca Nacional, Periódico El Día, México D. F., primero de julio de 1986, Sección Primera.**

III.- LEGISLACION.-

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917, Editorial Porrúa D. F. 1996.**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1994, México D. F.**

**Ley Federal de Entidades Paraestatales, Diario Oficial de la Federación del 14 de Diciembre de 1995.**

**Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Créditos, Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1994.**

**Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1994.**

**Ley General de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1994.**

**Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, D. F., 31 de mayo de 1985.**

**Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación del 24 de Febrero de 1995**

**Reglamento Interior del Banco de México, Diario Oficial de la Federación del 30 de Septiembre de 1994.**

**Manual de Organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Programación. Organización y Presupuesto de Oficialía Mayor de la Secretaría, México D. F. Enero de 1993.**

**Manual de Organización del Banco de México. Dirección de Organización Banco de México. Agosto de 1995..**

**Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada. Diario Oficial de la Federación del 1º de Septiembre de 1982.**

**Decreto mediante el cual se dispone que las Instituciones de Crédito que se enumeran operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito. Diario Oficial de la Federación del 6 de Septiembre de 1982.**

**Decreto que Reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 1 de Abril de 1993.**

**Decreto que Reforma la Ley Orgánica del Banco de México del 31 de mayo de 1941. Diario Oficial de la Federación del 29 de Noviembre de 1982.**

**Decreto que Reforma el Capítulo Económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.**

**Decreto por el que se crea la Ley del Banco de México y su Exposición de Motivos del 25 de noviembre de 1993.**